Perppu Pengawasan Hakim MK Versus Putusan Final MK

Malik

STIH Sunan Giri Malang

Jl. Joyo Raharjo 240^A Malang

Email: m.abdul19@yahoo.co.id

Naskah diterima: 1/11/2013 revisi: 6/11/2013 disetujui: 11/11/2013

Abstrak

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan sebuah langkah yang tepat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap MK setelah ditangkapnya Ketua MK nonaktif, Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Terdapat sejumlah hal krusial dalam Perppu No. 1 Tahun 2013 terkait MK yang dinilai sebagai akar persoalan sekaligus obat mujarab untuk tidak terulangnya praktek korupsi di MK, diantaranya adalah mengenai sistem pengawasan Hakim Konstitusi. Hakim MK sesungguhnya pernah menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial (KY), namun sejak terbitnya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, kewenangan KY mengawasi Hakim Konstitusi diputuskan sebagai inkonstitusional. Putusan MK yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan *mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap obyek sengketa*

Kata Kunci: Pengawasan Hakim, Putusan Final, MK, Perppu

Abstract

Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) No. 1 of 2013 about the Second Amendment to Act No. 24 of 2003 about Constitutional Court (MK) is an appropriate step to recover public trust to MK after the arrest of non-active Head of MK Akil Mochtar by Corruption Eradication Commission (KPK). Many crucial things are found

in Perppu No.1 of 2013 about MK and these are considered as the problem roots but also the efficacious herbs to deter against the replicated corruption practice at MK. One of them is the supervision system of Constitutional Justices. Justices of MK have been once becoming the object of the supervision of Judicial Commission (KY), but the release of the Verdict of Constitutional Court No. 005/PUU-IV/2006 has made the authority of KY to supervise Constitutional Justices degraded into unconstitutional. The verdict of Constitutional Court is final and binding, but it cannot still escape from erga omnes principle, meaning that the verdict is binding in general term and also binding for the object of dispute.

Keywords: *Supervision of Justices, Final Verdict, Constitutional Court, Government Regulation in Lieu of Law (Perppu)*

PENDAHULUAN

Gempa bumi di MK seperti menegaskan bahwa *trias politica* telah berubah menjadi *trias koruptika*. Cabang-cabang kekuasaan negara menjadi wadah bagi perilaku dan pelaku korup. Kini, tidak ada lagi lembaga penyelenggara kekuasaan negara yang bebas korupsi, semuanya telah dijamah oleh kekuatan uang. Terakhir, MKRI yang merupakan lembaga peraih penghargaan *the most modern constitutional court in Asia* ini, tidak mampu membendung derasnya arus korupsi. Menyikapi itu, presiden mengundang para pimpinan lembaga negara dalam kaitan rencana menerbitkan Perppu.

Kejadian penangkapan Ketua MK nonaktif Akil Mochtar, jelas merupakan suatu peristiwa luar biasa yang mengguncangkan sendi-sendi kehidupan berdemokrasi dan pilar negara hukum di tanah air.

Dikeluarkannya Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK pada awalnya merupakan sebuah langkah yang tepat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan konstitusi ini. Lembaga peradilan konstitusi ini terpuruk setelah ditangkapnya Ketua MK nonaktif, Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kasus dugaan suap penanganan sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Lebak, Banten dan Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah. Namun setelah Perppu MK ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Kamis (17/10/2013) di Yogyakarta, justru timbul pro dan kontra, terutama terhadap poin pengawasan Hakim MK oleh KY.

Ada tiga hal yang menjadi inti materi Perppu: (1) Penambahan syarat hakim konstitusi; (2) Perbaikan mekanisme seleksi hakim konstitusi; dan (3) Penyempurnaan mekanisme pengawasan Hakim Konstitusi.

Penambahan syarat calon hakim konstitusi yang tidak boleh menjadi anggota partai politik dalam rentang tujuh tahun adalah sejalan dengan logika konstitusional yang dibangun oleh MK sendiri. Dalam putusan No. 81/PUU-IX/2011 terkait UU Penyelenggara Pemilu, MK menegaskan kemandirian KPU harus dijaga salah satunya dengan menutup kesempatan anggota parpol untuk langsung dapat menjadi anggota KPU. MK berpendapat hal itu penting untuk menjaga kemandirian penyelenggara pemilu yang ditegaskan UUD 1945.

Mekanisme seleksi yang lebih baik, dengan melibatkan Panel Ahli yang melakukan uji kelayakan dan kepatutan bagi setiap calon hakim konstitusi, disusun untuk lebih memperjelas prinsip proses seleksi yang transparan, partisipatif dan akuntabel. Pelibatan panel ahli tidak menghilangkan kewenangan para pengusul hakim konstitusi (MA, DPR, dan Presiden), karena ketiganya tetap diberikan kewenangan mengusulkan calon hakim konstitusi yang akan diuji kelayakan oleh Panel Ahli. Lebih jauh, yang mempunyai kata pemutus akhir siapakah yang menjadi hakim konstitusi tetaplah ketiga lembaga pengusul tersebut, bukan Panel Ahli.

Berkait dengan pengawasan hakim konstitusi, pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang permanen, sebenarnya sejalan dengan Dewan Etik permanen yang direncanakan oleh MK sendiri. Prinsipnya Perppu No. 1 Tahun 2013 memandang perlu pengawas eksternal yang tetap menghormati independensi MK, maka pembentukan MKHK dibuat melibatkan KY dan MK sendiri. Rumusan demikian disetujui tentu setelah mempertimbangkan putusan MK yang melarang pengawasan hakim konstitusi oleh KY. Karenanya MKHK tidak ada sama sekali unsur dari KY, meskipun sekretariatnya dirancang berkedudukan di KY.

Dari uraian di atas, terdapat beberapa permasalahan yang menarik untuk dikaji yakni:

1. Apakah MK berwenang untuk menguji Perppu?
2. Apakah substansi Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK terkait pengawasan hakim konstitusi oleh KY akan mereduksi karakter final putusan MK?

PEMBAHASAN

Peraturan Pemerintah Pengganti UU dalam Perspektif Konstitusi

Perppu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak tersangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera. Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting, dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang.¹

Keadaan bahaya tidak boleh berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera bahaya itu sehingga kembali normal. Bila terjadi keadaan berlama-lama, *nood* (bahaya) itu maka menyalahi tujuan diadakan hukum negara darurat. Keadaan bahaya dengan upaya luar biasa harus ada keseimbangan, supaya kewenangan itu tidak berlebihan sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang besar. Keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, untuk mengatasi bahaya itu hukumnya pun dalam keadaan biasa pun harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk dalam kategori *onrechtmatig*, namun karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan.²

Harus pula dipertimbangkan, bagaimana supaya dalam keadaan bahaya (*staatsnoodrecht*) hak-hak asasi manusia tetap dihargai sebagaimana layaknya. Demikian juga UUD dan hukum lain yang mungkin tidak dihapuskan seluruhnya, dalam waktu singkat dan sementara saja dan bukan untuk selamanya.³

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto,⁴ karena Perppu ini merupakan PP yang menggantikan kedudukan undang-undang, materi-muatannya adalah sama

¹ I Gde Pantja Astawa, "Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945", Bandung, Thesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1992, hlm. 178-179. Dalam dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Cetakan ke 1, PT. Alumni Bandung, 2008, h. 99-100

² R. Kranenburg, *De Grondslagen der Rechtswetenschap*, Cetakan ketiga, 1951, h. 94-96, sebagaimana dikutip kembali oleh Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, h. viii.

³ A.A.L.F. Van Dulleman, *Staatsnoodrecht en Democratie 1947*, dikutip kembali oleh Herman Sihombing, *Ibid.*,

⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, h. 131.

dengan materi-muatan dari undang-undang. Hal yang sama dikemukakan oleh Bagir Manan,⁵ yang dimaksud dengan pengganti undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan undang-undang. Dalam keadaan biasa (normal) materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.

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.⁶ *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 undang-undang. Kalau tidak disetujui, Perppu tersebut harus segera dicabut.

Pembatasan jangka waktu dan persetujuan DPR mengandung berbagai makna: (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) telah dikemukakan, 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. 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.⁷

⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, h. 50.

⁶ Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan ditentukan 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 kondisinegara 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 pengaturanyang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara. Lihat Jimly Asshiddiqe, *Hukum Tata Negara Darurat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 208-209.

⁷ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum.... Op.,Cit.*, h. 101-102

Mengenai kedudukan Perppu memang sering dipersoalkan apakah masih akan dipertahankan. Dengan sebutan yang berbeda, baik dalam Pasal 139 ayat (1) konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 maupun dalam Pasal 96 UUDS 1950, bentuk peraturan demikian selalu ada, yaitu dengan sebutan Undang-Undang Darurat. Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menyatakan, pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera. Ketentuan yang diadopsi dalam UUD 1950 Pasal 96 ayat (1) menegaskan, "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera".⁸ Ayat (2) mengatakan bahwa "undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang", ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Kedua ayat dari pasal tersebut nampak bahwa untuk menyebut peraturan sebagaimana yang dimaksud dengan Perppu menurut UUD 1945 dipergunakan "Undang-Undang Darurat". Pemakaian undang-undang darurat seringkali dikacaukan dengan yang dimaksud dengan Undang-undang tentang Keadaan Darurat/Bahaya.⁹

Undang-undang darurat atau Perppu adalah dimaksudkan menyebut suatu peraturan berderajat undang-undang sebagai gantinya undang-undang yang dibuat dalam hal ikhwal yang perlu segera diatur, sehingga tidak perlu menunggu persetujuan DPR dulu. Undang-undang tentang keadaan darurat adalah suatu undang-undang yang mengatur manakala ada keadaan bahaya, baik mengatur tentang syarat-syaratnya kapan boleh dinyatakan ada keadaan bahaya maupun akibat-akibat hukumnya setelah dinyatakan adanya keadaan bahaya itu.

Dalam UUD 1945 ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menegaskan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Pasal 22 ayat (1) menyatakan "Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan

⁸ *Ibid.*, h. 205.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Gama Media kerja sama Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1999, h. 70.

menurut UUD 1945 yaitu: keadaan bahaya dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Istilah yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*). Istilah kedua memakai istilah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Apakah kata “hal ikhwal” sama dengan pengertian “keadaan”? Keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ikhwal adalah isinya. Namun, dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ikhwal yang membahayakan, atau sebaliknya hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.¹⁰

Hanya saja, apakah hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang “membahayakan” tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Jika demikian, berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas daripada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah “keadaan bahaya” dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Adanya perbedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.¹¹

Tidak setiap kali presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berarti negara berada dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan hal ikhwal yang membahayakan atau sebaliknya, hal ikhwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan. Hal ikhwal keadaan yang memaksa itu tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang “membahayakan” tentu selalu bersifat “kegentingan yang memaksa,” tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12, presiden dapat menetapkan Perppu kapan saja diperlukan, tetapi penetapan Perppu oleh presiden tidak selalu

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara.... Op.Cit.*, hlm. 206.

¹¹ *Ibid.*

harus berarti ada keadaan bahaya lebih dulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normalpun, apabila memang memenuhi syarat, presiden dapat saja menetapkan suatu Perppu.

Undang-Undang Darurat yang digunakan dalam Konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 dasar hukumnya adalah keadaan darurat yang memaksa (*emergensi*), baik karena keadaan bahaya ataupun karena sebab lain yang sungguh-sungguh memaksa. Jadi, tidak benar jika dikatakan bahwa dasar hukumnya hanya keadaan darurat menurut ketentuan keadaan bahaya yang dikaitkan dengan pemberlakuan keadaan *staatsnoodrect* (hukum negara dalam keadaan bahaya) atau mengenai *noodverordeningsrect* Presiden. Di samping keadaan bahaya itu, dapat saja terjadi karena alasan-alasan mendesak, misalnya untuk memelihara keselamatan negara dari ancaman-ancaman yang tidak boleh dibiarkan berlarut-larut, sementara proses di DPR tidak dapat dilaksanakan, maka presiden atas dasar keyakinannya dapat saja menetapkan peraturan mengenai materi yang seharusnya dimuat dalam undang-undang itu dalam bentuk Perppu.¹²

Harus diingat bahwa pengertian keadaan memaksa yang bersifat longgar tersebut harus pula diimbangi dengan pengertian bahwa sebagai konsekuensi bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden ke DPR berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) baru juncto Pasal 5 ayat (1) baru UUD 1945, maka kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Oleh karena itu, semua peraturan yang dikeluarkan oleh presiden haruslah mengacu kepada undang-undang dan UUD, dan tidak boleh lagi bersifat mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah undang-undang adalah berbentuk Perppu yang dapat berlaku selama-lamanya 1 tahun. Untuk selanjutnya Perppu tersebut harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR. Jika DPR menolak menyetujui Perppu tersebut, maka menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 Presiden harus mencabutnya kembali dengan tindakan pencabutan.¹³

Kewenangan MK Menguji Perppu

Problematika mengenai kewenangan MK (MK) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) mengemuka sehubungan dengan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Kerja sama MK RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004, h. 273-274. Lihat juga Joeniarto, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Cetakan kedua, Liberty, Yogyakarta, 1991, h. 138.

¹³ *Ibid.*

diterbitkannya Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK. Pertanyaan dan problematika tersebut ibarat dua sisi mata uang, membelah pendapat khalayak (khususnya para ahli) menjadi dua, ada yang mengatakan MK berwenang dan ada juga yang lantang mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perppu, tentu dengan segala argumentasi dan perspektif hukumnya masing-masing.

Secara garis besar, dikotomi pendapat tersebut betolak dari perbedaan dalam menafsirkan kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:

“MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang undang terhadap Undang-Undang Dasar ...”

Bagi yang setuju bahwa MK dapat menguji Perppu, alasan utamanya adalah materi dan kedudukan (*hierarki*) Perppu sama dengan UU,¹⁴ sehingga dengan demikian Perppu masuk dalam cakupan kewenangan *judicial review* MK sebagaimana dimaksud Pasal 24C UUD 1945. Sementara disisi yang berhadapan dengan pendapat tersebut mengatakan MK tidak berwenang menguji Perppu dengan alasan bahwa Pasal 24C UUD 1945 sudah jelas dan tegas menyebutkan *objectum litis* (objek perkara) dalam perkara pengujian undang-undang di MK adalah undang-undang, bukan Perppu. Mekanisme pengujian (*review*) terhadap Perppu sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3), yaitu menjadi kewenangan DPR untuk membahas dan menentukan nasibnya pada persidangan berikutnya.

Berkenaan dengan persoalan kewenangan pengujian Perppu oleh MK, ada baiknya penulis mengingatkan kita kepada persoalan yang serupa yang terjadi tahun 2009-2010 silam. Pada tanggal 18 September 2009, presiden menerbitkan Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, sehubungan dengan “kegentingan memaksa” yang terjadi dalam dunia pemberantasan korupsi, khususnya KPK. Ketika itu, tiga (3) dari lima (5) pimpinan KPK dinonaktifkan karena berstatus tersangka. Peristiwa tersebut dinilai oleh presiden sebagai kegentingan memaksa sehingga membuka ruang bagi Presiden untuk menerbitkan Perppu tentang pengangkatan pimpinan sementara (plt) KPK. Alasan utamanya karena mekanisme pengisian kekosongan pimpinan KPK

¹⁴ Berdasarkan Pasal 7 jo Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa kedudukan (hierarki) Perppu sama/setara dengan undang-undang. Begitu pun dengan materi muatannya, sama dengan materi muatan undang-undang.

sebagaimana yang diatur dalam UU KPK memakan waktu yang sangat lama sehingga dikhawatirkan akan mengganggu kinerja KPK dengan hanya dua orang pimpinan yang tersisa.

Disahkannya Perppu No. 4 Tahun 2009 tersebut tak pelak menimbulkan kontroversi dan perdebatan yang tajam dikalangan masyarakat. Seperti biasa, ada yang setuju dan ada juga yang tidak setuju. Pada waktu itu, perbedaan pendapat terfokus pada substansi Perppu. Atas dasar itulah kemudian beberapa advokat, yaitu Saor Siagian dkk melakukan uji materi di MK untuk menguji konstusionalitas Perppu tersebut. Pada momen inilah sejarah baru pengujian undang-undang di MK terukir. Untuk pertama kalinya sebuah Perppu dibawa ke MK untuk diperiksa dan diuji konstusionalitasnya. Tidak dapat dipungkiri lagi, permohonan pengujian Perppu tersebut segera menjadi perhatian publik dan publik menantikan sikap MK, apakah akan menguji Perppu tersebut atau tidak.

Dalam pengujian tersebut ternyata MK menyatakan berwenang untuk menguji Perppu dengan pertimbangan hukum bahwa kedudukan (hierarki) maupun materi muatan Perppu sama dengan undang-undang.^{15[2]} Namun dalam amar putusannya MK menyatakan Permohonan Tidak Dapat Diterima (*Niet Onvankelijke Veerklaard*) karena pemohon tidak memenuhi legal standing. Namun demikian, walaupun amar putusan MK menyatakan Tidak Dapat Menerima permohonan tersebut (karena alasan legal standing) tetapi satu perkembangan dan sejarah baru telah lahir dengan adanya permohonan pengujian Perppu tersebut, karena ternyata MK memutuskan bahwa dirinya berwenang dalam menguji Perppu melalui pengujian perkara 138/PUU-VII/2009 tersebut.

Penting untuk diketahui bahwa dalam putusan tersebut, suara sembilan hakim konstitusi tidak bulat. Terdapat satu *concurring opinion* dari Mahfud M.D dan satu *dissenting opinion* dari Muhammad Alim. *Concurring opinion* berarti terdapat alasan/argumentasi yang berbeda dalam membangun pertimbangan hukum namun tetap pada kesimpulan atau amar yang sama. Sedangkan *dissenting opinion* berarti menunjukkan pendapat berbeda, baik dari alasan/argumentasi dalam pertimbangan hukumnya maupun pada kesimpulan atau amarnya. Pada prinsipnya Mahfud M.D. mempunyai konstruksi pemikiran tersendiri dalam menafsirkan kewenangan MK menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 namun tetap dengan kesimpulan yang sama, yaitu MK berwenang menguji Perppu. Sedangkan

¹⁵ Lihat Pertimbangan Hukum MK terkait "Kewenangan Mahkamah" dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009.

M. Alim memiliki pandangan dan kesimpulan yang berbeda, dimana menurutnya kewenangan MK hanya sebatas pada pengujian undang-undang terhadap UUD, tidak termasuk Perppu, karena rumusan norma yang memuat kewenangan tersebut (Pasal 24C UUD 1945) sudah jelas menyebutkan kata “undang-undang” dan tidak lain daripada itu. Oleh karenanya ia berkesimpulan bahwa MK sesungguhnya tidak berwenang menguji Perppu dan merupakan suatu pelanggaran terhadap UUD itu sendiri apabila MK mengujinya.¹⁶

Melalui penelusuran sejarah pengujian Perppu di MK sebagaimana dipaparkan diatas didapati kesimpulan bahwa MK pernah menerima dan menguji permohonan *judicial review* terhadap Perppu. Namun apa yang pernah dilakukan oleh MK tersebut tidak berarti menutup ruang-ruang bagi kajian akademis terhadap persoalan pengujian Perppu oleh MK. Sebab seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa konstitusi itu dinamis dan berkembang (*living constitution*).^{17/4} Oleh karena itulah penulis mencoba mengemukakan gagasan dan perspektif yang berbeda dalam menjawab pertanyaan “dapatkah MK menguji Perppu?” jawaban dan pilihan perspektif hukum ini mungkin seperti “jalan tengah” diantara dua perbedaan pandangan yang saling berhadapan dalam menilai pengujian Perppu oleh MK.

Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, salah satu diantara empat kewenangan MK ialah menguji undang-undang terhadap UUD. Rumusan Pasal 24C ayat (1) khususnya yang mengatur kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sudah jelas dan tegas, bahwa objek dalam pengujian undang-undang terhadap UUD adalah undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) merupakan salah satu hak konstitusional yang dimiliki Presiden. Kendati pun hak membuat Perppu merupakan salah satu hak konstitusional dan prerogratif Presiden untuk menanggulangi suatu keadaan “kegentingan memaksa”, namun UUD melalui Pasal 22 ayat (2) dan (3) mengatur pula pembatasan dan kontrol terhadap hak tersebut. Singkat kata, dalam satu pasal ini (Pasal 22) di dalamnya telah tercakup prinsip *check and balance* antara Presiden dan DPR. Mekanisme saling mengecek dan mengimbangi tersebut sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3). Dimana setiap Perppu yang dikeluarkan Presiden harus dibawa ke DPR untuk ditentukan nasibnya, apakah akan disetujui menjadi undang-undang atau menolaknya

¹⁶ Lihat concurring opinion dan dissenting opinion dalam Putusan MK No. 138/PUU-VIII/2009.

¹⁷ Bagir Manan, *Beberapa Persoalan Paradigma Setelah atau Akibat Perubahan UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Jakarta, 2010, h. 10.

(dicabut). Jadi dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut sudah diterangkan secara spesifik dan sistematis mengenai penetapan Perppu dan mekanisme pengujiannya. Jadi meskipun Perppu itu notabene merupakan *noodverordeningsrecht* (hukum darurat) yang sudah lazim diterima oleh negara-negara di dunia ini sebagai prerogratif kepala negara untuk menanggulangi kegentingan yang memaksa, namun UUD 1945 tetap memberikan pengawasan dan pembatasan terhadap hak istimewa tersebut, yaitu melalui keharusan persetujuan DPR terhadap Perppu tersebut pada masa persidangan berikutnya. Artinya, masa berlaku Perppu itu bersifat terbatas, sampai pada persidangan (DPR) berikutnya. Dengan demikian, pengujian terhadap Perppu yang diterbitkan oleh Presiden adalah kewenangan sekaligus kewajiban konstitusional DPR. Jadi mekanisme pengujiannya ialah melalui *legislative review* oleh DPR, bukan melalui *judicial review* oleh MK.

Ditinjau dari penafsiran historis pun jelas bahwa perumus amandemen UUD 1945 berkehendak untuk tidak memasukan Perppu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, karena seandainya perumus amandemen berkehendak memasukan Perppu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, maka melalui perubahan ketiga, perumus amandemen dapat saja memasukan "Perppu" kedalam rumusan Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan MK. Namun pada kenyataannya perumus amandemen UUD tidak menghendaki hal tersebut dan tetap mempertahankan Pasal 22 apa adanya. Dari segi penafsiran historis dan penelusuran terhadap *original intent* (kehendak asli) perumus amandemen UUD 1945, jelas bahwa kewenangan *judicial review* MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) tidak dapat menjangkau Pasal 22 UUD 1945. Karena Pasal 22 sudah mengatur mekanisme *review* tersendiri, yaitu melalui *legislative review* (pengujian oleh legislatif).

Demikian juga apabila ditinjau dari penafsiran atau pendekatan sistematis, pengujian Perppu oleh MK akan berpotensi merusak sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang telah terkandung dan dibangun oleh UUD 1945. Betapa tidak, MK dapat menguji dan membatalkan Perppu yang dikeluarkan oleh presiden, padahal Perppu tersebut merupakan prerogratif yang diberikan konstitusi kepada Presiden untuk selalu bertindak konstitusional melalui perangkat yang telah disediakan oleh UUD, sekalipun negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Jika bisa diuji dan dibatalkan sembarang waktu oleh MK tanpa memperhatikan ketentuan Pasal 22, lalu apalagi yang tersisa dari seorang presiden

sebagai kepala negara? demikian juga apa arti dari Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) jika kewenangan DPR tersebut dapat “dianeksasi” oleh MK? pada tahap inilah penulis merasa berkepentingan untuk turut merekonstruksi kewenangan MK menguji Perppu agar MK sebagai *the guardian of the constitution and the sole interpreter of the constitution* tidak menerobos rambu-rambu konstitusional yang seharusnya ia tegakan.

Pengujian Perppu dilakukan oleh DPR (*legislative review*) dan menjadi hak sekaligus kewajiban konstitusional DPR untuk menguji Perppu dalam waktu yang telah ditentukan, yaitu pada masa persidangan berikutnya. Jadi MK tidak boleh menganeksasi atau melangkahi ketentuan konstitusional tersebut sepanjang Perppu itu belum memasuki masa persidangan berikutnya dan belum disidangkan oleh DPR. Jika MK menguji Perppu sementara Perppu itu belum melewati masa berlakunya sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (2), maka dapat dikatakan MK telah melakukan tindakan *ultra vires*, yaitu suatu tindakan yang melampaui kewenangannya. Hal mana tentu tidak boleh dilakukan oleh MK yang seharusnya merawat dan menjaga UUD 1945.

Penulis berpendapat bahwa MK dapat menguji Perppu manakala Perppu tersebut sudah melewati masa persidangan berikutnya namun belum juga dibawa ke DPR dan belum ditentukan apakah disetujui menjadi UU atau dicabut. Dalam keadaan yang seperti ini maka *legislative review* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Pasal 22 ayat (2) dan (3) dengan sendirinya telah hapus dan bahkan terlanggar, karena sudah melewati masa persidangan berikutnya sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) namun belum juga disidangkan oleh DPR untuk ditentukan nasibnya. Maka pada titik inilah kewenangan MK untuk menguji sebuah Perppu sudah terbuka, karena ketentuan konstitusional untuk mereview Perppu tersebut oleh DPR telah diabaikan. Bahkan pada tahap yang seperti ini, menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab MK (apabila ada permohonan pengujian Perppu) untuk menguji Perppu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzakerheid*) dalam sistem ketatanegaraan kita.

Dalam contoh konkret banyak sekali Perppu yang sudah melewati masa persidangan dimana Perppu itu seharusnya disidangkan oleh DPR namun belum juga disidangkan, sehingga sudah bertahun-tahun diterbitkan tetapi bentuknya masih berupa Perppu. Padahal jika merujuk kepada Pasal 22 UUD 1945, Perppu itu bersifat sementara, sampai ditentukan nasibnya pada persidangan DPR

berikutnya, setelah itu harus ditetapkan apakah disetujui menjadi undang-undang atau ditolak dan dicabut.¹⁸ Contoh, dari tahun 2004-2012 Presiden telah mengeluarkan sebanyak 18 Perppu. Dari jumlah tersebut, hanya 11 Perppu yang sudah diajukan kepada DPR dan ditentukan nasibnya; ada yang disahkan menjadi UU dan ada juga yang dicabut. Sehingga dengan demikian masih ada 7 Perppu yang belum sempat disidangkan dan ditentukan nasibnya oleh DPR sebagaimana diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.¹⁹ Dikaitkan dengan kewenangan Pengujian Perppu oleh MK, maka menurut penulis, ketujuh Perppu itulah yang secara konstitusional dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK, karena syarat dan ketentuan (*term and conditions*) yang membatasi kewenangan MK untuk mengujinya sebagaimana dipagari oleh ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 telah hapus karena hukum. Oleh karenanya, pada waktu itulah MK baru dapat menguji sebuah Perppu.

Dengan rekonstruksi kewenangan MK seperti yang dikemukakan diatas maka diharapkan MK tidak lagi melakukan tindakan *ultra vires*. Dengan pembatasan mengenai kapan MK dapat dan tidak dapat menguji Perppu, maka diharapkan MK (dalam menjalankan kewenangannya) tetap patuh pada rambu-rambu pembatas yang digariskan UUD 1945, namun disisi yang lain MK tetap dapat memastikan konstitusionalitas suatu Perppu manakala keharusan *legislative review* menurut Pasal 22 itu sendiri diabaikan.

Perppu No. 1 Tahun 2013 Versus Putusan Final MK

Makna hukum secara harfiah dari putusan MK yang final dan mengikat. Frase “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “terakhir dari rangkaian pemeriksaan”²⁰ sedangkan frase mengikat diartikan sebagai “mengeratkan”, “menyatukan”. Bertolak dari arti harfiah ini maka *frase final* dan *frase mengikat*, saling terkait sama seperti dua sisi mata uang artinya akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.

Makna harafiah di atas, bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan MK artinya telah tertutup segala kemungkinan untuk menempuh upaya

¹⁸ Menurut Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu harus diajukan kepada DPR pada masa persidangan berikutnya dalam bentuk RUU (RUU tentang Penetapan Perppu). Apabila disetujui maka disahkan menjadi UU. Namun apabila tidak disetujui maka Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku untuk kemudian diajukan RUU tentang Pencabutannya.

¹⁹ Lihat www.setneg.go.id. Diakses tanggal 28 Oktober 2013.

²⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2001, h. 317

hukum. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat (*verbindende kracht*).

Penjelasan pasal, 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Konsep tersebut mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni secara sederhana dan cepat sebagaimana diuraikan dalam penjelasan No. 24 Tahun 2003 tentang MK yang secara utuh menjelaskan bahwa: MK dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat.

Putusan MK yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan dengan mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap obyek sengketa. Apabila suatu peraturan perundang-undangan oleh hakim menyatakan tidak sah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti peraturan perundang-undangan tersebut berakibat menjadi batal dan tidak sah untuk mengikat setiap orang.²¹ Putusan MK memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap semua komponen bangsa termasuk obyek yang disengketa.

Secara Substansial makna hukum dari putusan MK yang final dan mengikat dibagi dalam beberapa bagian yaitu:

a. Menjaga konstitusi (*The Guardian of Constitution*), menafsirkan konstitusi (*The Interpreter of Constitution*), menjaga demokrasi, menjaga persamaan di mata hukum, dan koreksi terhadap undang-undang.

Kehadiran MK diberi fungsi sebagai penjaga konstitusi dan penafsir konstitusi. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam penjelasan resmi UU No. 24 Tahun 2003 bahwa: Keberadaan MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara, bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda

²¹ S.F. Marbun, *Peradilan. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997, h. 211.

terhadap konstitusi. Pada sisi lain juga menjelaskan bahwa kewenangan konstitusional MK melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Untuk itu, keberadaan MK merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan tidak lain berperan sebagai pengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*), agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat. MK berfungsi mengawal dan menjaga agar konstitusi ditaati dan dilaksanakan secara konsisten, serta mendorong dan mengarahkan proses demokratisasi berdasarkan konstitusi.²² Pada bagian ini MK berfungsi sebagai penafsir tunggal dan tertinggi atas UUD (*The Interpreter of Constitution*) yang direfleksikan melalui putusan-putusan sesuai dengan kewenangannya.

Dengan adanya MK, proses penjaminan demokrasi yang konstitusional diharapkan dapat diwujudkan melalui proses penjabaran dari empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban (*constitutional obligation*). MK serta penyelesaian persengketaan yang bersifat konstitusional dapat diselesaikan secara demokratis.²³ MK menjadi instrumen demokratis yang sangat dibutuhkan publik untuk melindungi hak-hak konstitusional mereka. Karena, itu MK harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh elemen masyarakat untuk dapat memanfaatkan secara optimal keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan.²⁴

Dalam kaitan dengan hal di atas, A. Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa:²⁵ Penjelasan UU No. 24 Tahun 2003 dalam penjelasannya umumnya menegaskan beberapa butir arahan ikhwal MK Republik Indonesia menjadi penjaga, konstitusi yakni:

- a. Agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi;
- b. Menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil;

²² Disusun atas kerja sama MK dan KRHN, *Cetak Biru...Op.Cit.*, h. 46.

²³ *Ibid.*, h. 46.

²⁴ *Ibid.*, h. 48.

²⁵ A. Mukhtie Fadjar, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun MK*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, h. 37.

- c. Merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Dalam konteks ini, putusan-putusan yang final dan mengikat ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dimana pelaksanaannya harus bertanggungjawab, sesuai dengan kehendak rakyat (konstitusi untuk rakyat bukan rakyat untuk konstitusi), dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan).²⁶ Artinya MK tidak hanya sebagai penafsir melalui putusan-putusannya melainkan juga sebagai korektor yang aplikasinya yang tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interprestasinya dengan kritis dan dinamis.²⁷ Putusan MK yang final dan mengikat merupakan refleksi dari fungsinya sebagai penjaga konstitusi, penjaga demokrasi, penjaga persamaan dimata hukum, penafsir konstitusi dan korektor undang-undang agar disesuaikan dengan UUD.

b. Membumikan Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Filosofi negara hukum adalah negara melaksanakan kekuasaannya, tunduk terhadap pengawasan hukum. Artinya ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi).²⁸

MK sebagai lembaga pengawas tertinggi, tatkala putusannya yang final dan mengikat, makna hukumnya adalah membumikan negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Dimana, melalui putusan MK mengadili dan memutus hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan adribusi yang diberikan kepadanya untuk menjaga, keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Negara pun harus tunduk terhadap putusan MK tersebut sebab dalam menjalankan tugas adalah karena hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Oleh karena itu, tatkala terjadi sengketa kemudian gagal dimusyawarahkan maka diselesaikan melalui MK hal ini untuk

²⁶ *Ibid*, h. 38.

²⁷ *Ibid*, h. 38.

²⁸ **Ahmad Syahrizal**, *Peradilan Konstitusi, Suatu Study Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, h. 55.

menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pihak yang berkepentingan.

Selama rezim orde lama maupun orde baru justru konsep negara hukum hanya sebuah mimpi karena dalam pelaksanaannya jauh dari teon negara hukum (*rechtstaat*) yang dielu-elukan. Namun orde reformasi dengan kehadiran MK dalam kekuasaan kehakiman melalui putusan-putusannya justru menunjukkan pelaksanaan negara hukum yang sebenarnya (*rechtstaat*). Dimana MK dengan putusannya yang final dan mengikat dapat dimaknai sebagai upaya menata seluruh aturan-aturan hidup, yang telah dpositifkan secara formal sebagai undang-undang agar disesuaikan dengan konstitusi sebagai satu-satunya hukum tertinggi yang berlaku di suatu wilayah Negara Republik Indonesia. Salah satu contoh membumikan konsep negara hukum melalui putusan MK adalah adanya mekanisme *judicial review* undang-undang terhadap UUD.

c. Membangun sebuah penegakan hukum.

H.M. Laica Marzuki mengutip pendapat Lawrence M. Friedman penegakan hukum (*law enforcement*) adalah bagian dari sistem hukum. Tanpa penegakan hukum (*formeel recht*) maka kaidah-kaidah hukum materiil (*materieel recht*) niscaya menjadi tumpukan kertas (*ee pupieren muur*) saja. Negara hukum yang didambakan bakal menjadi impian belaka.²⁹ Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*rechisicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigheit*).³⁰

Selanjutnya ditegaskan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib, karena hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.³¹

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Oleh karena itu, pelaksanaannya harus memberi manfaat bagi

²⁹ H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 94.

³⁰ Sudikno Mertokusuma, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, h. 140.

³¹ *Ibid*, h. 140.

masyarakat.³² Dengan demikian, dalam penegakan hukum harus adil karena hukum tidak identik dengan keadilan.

Putusan MK yang final dan mengikat dapat dimaknai sebagai penegakan hukum tata negara. Khususnya menyangkut pengontrolan terhadap produk politik yaitu undang-undang yang selama ini tidak ada lembaga yang dapat mengontrolnya. Pada sisi lain, juga dapat menegakkan hukum dimana memutuskan tentang benar salahnya Presiden atau Wakil Presiden yang dituduh oleh DPR bahwa melakukan perbuatan melanggar hukum. Demikian juga dapat memutuskan tentang sengketa-sengketa khusus yang merupakan kewenangannya termasuk memutuskan untuk membubarkan partai politik. Dengan demikian, hal ini sangat diharapkan sebagai wujud perlindungan hak-hak masyarakat dan juga menempatkan semua orang sama di mata hukum (*equality before the law*).

d. Perekayasa Hukum

Putusan MK yang final dan mengikat (*final dan finding*) merupakan suatu bentuk rekayasa hukum. Frase “rekayasa” diartikan sebagai penerapan kaidah-kaidah ilmu dalam pelaksanaan seperti perancangan, pembuatan konstruksi, serta pengoperasian kerangka, peralatan, dan sistem yang ekonomis dan efisien.³³

Rekayasa politik hukum artinya mengkonstruksi sebuah norma hukum yang dipergunakan untuk merekayasa kondisi sosial politik menuju cita-cita negara hukum Indonesia. Rekayasa hukum tersebut dilakukan dengan cara: *Pertama*, melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD. *Kedua*, memutus sengketa-sengketa yang bersifat khusus:

- a. Sengketa antar kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD;
- b. Pembubaran partai politik;
- c. Perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- d. Memutus tentang pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum.

Hal ini secara tegas ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Perubahan UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 24 Tahun 2003. Putusan

³² *Ibid*, h. 141.

³³ Hasan Alwi, Kamus Besar Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, h. 942.

MK yang final dan mengikat sebagai sebuah bentuk rekayasa hukum yang diwujudkan dalam bentuk norma atau kaidah yang sifatnya membolehkan, mengajurkan, melarang, memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat.

Pelembagaan. nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.³⁴

Jimly Assiddiqie menyatakan bahwa pengertian norma atau kaidah sebagai pelembagaan nilai, kaidah atau norma dapat berisi:

- a. Kebolehan atau yang dalam bahasa Arab disebut *ibahah, mubah (permittere)*;
- b. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
- c. Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa arab disebut *makruh*;
- d. Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*);
- e. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau yang dalam bahasa Arab disebut *haram* atau larangan (*prohibere*).³⁵

Dengan demikian, nilai mengikat dari putusan MK yang final adalah sama dengan nilai mengikat dan sebuah undang-undang hasil produk politik, yang berfungsi sebagai alat rekayasa sosial politik, alat kontrol terhadap masyarakat dan penguasa serta memberikan perlindungan hukum terhadap seluruh komponen bangsa.

Rouscoe Pound menyatakan bahwa konsep hukum sebagai *a tool of social engineering* yaitu hukum digunakan untuk melakukan perubahan sosial.³⁶ Terinspirasi dengan konsep tersebut, kemudian Soerjono Soekanto menyatakan bahwa "... hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat *agent of change*."³⁷ Selain itu hukum juga berfungsi sebagai *a tool of social control*.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, J.S. Roueek menyatakan bahwa mekanisme pengendalian sosial (*mechanisme of social control*) ialah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan maupun yang tidak

³⁴ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 1.

³⁵ *Ibid*, h. 2.

³⁶ Ahmad Ali, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)* PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, h. 90.

³⁷ *Ibid*, h. 90.

direncanakan untuk mendidik, mengajak atau bukan memaksa para warga agar menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan.³⁸

Hal ini dapat dimaknai hukum sebagai *a tool of social control* artinya hukum sebagai salah satu alat kontrol sosial dalam masyarakat.³⁹ Sejalan dengan itu, maka terlebih dahulu hukum harus direkayasa disesuaikan dengan konsep-konsep negara Pancasila, artinya nilai-nilai hukum yang direkayasa tidak meniru filosofi negara lain melainkan menggunakan nilai-nilai filosofi yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat bangsa Indonesia sendiri. Jadi putusan MK yang final dan mengikat merupakan salah satu bentuk rekayasa hukum menuju kepada hukum yang responsif dalam negara hukum pancasila.

Perppu Pengawasan Hakim MK oleh KY

Tidak dapat disangkal bahwa Presiden berwenang secara konstitusional menerbitkan Perppu (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945). Menurut Bagir Manan, Perppu setidaknya harus memenuhi empat kriteria, yaitu: (1) Hanya dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, (2) Perppu tidak boleh mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD atau Tap MPR, (3) Perppu tidak boleh mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang Lembaga Negara, dan (4) Perppu hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka penerbitan Perppu harus jelas-jelas mengandung unsur *reasonable necessity* dan unsur *limited time*, serta tidak mencakup eksistensi dan lingkup kewenangan lembaga negara utama (*state ordinary organ*). Bahkan terbatas pada tindakan-tindakan pemerintahan saja. Berbeda dengan ketentuan mengenai “keadaan bahaya” pada Pasal 12 UUD 1945 dimana tindakan Presiden dikeluarkan dalam posisinya sebagai kepala negara, tindakan Presiden dalam penerbitan Perppu berada dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan untuk mengambil tindakan cepat dalam urusan legislasi.

Terdapat sejumlah hal krusial dalam Perppu No. 1 Tahun 2013 terkait MK yang dinilai sebagai akar persoalan sekaligus obat mujarab untuk tidak terulangnya kasus/praktek korup di MK, diantaranya adalah mengenai sistem pengawasan Hakim Konstitusi.

³⁸ *Ibid*, h. 88.

³⁹ *Ibid*, h. 87.

MK yang nir-pengawasan dipandang sejumlah pihak sebagai pendorong bagi timbulnya perilaku menyimpang Hakim Konstitusi. Sulit membantah ungkapan Lord Acton bahwa setiap kekuasaan selalu memiliki kecenderungan korupsi, dan korupsi mutlak terjadi pada kekuasaan yang absolut. Karena itu, pengawasan terhadap MK dianggap sebagai suatu keniscayaan.

Hakim MK sesungguhnya pernah menjadi objek pengawasan KY, namun sejak terbitnya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, kewenangan KY mengawasi Hakim Konstitusi diputuskan sebagai inkonstitusional.

Selain putusan MK bersifat *final and binding*, putusan tersebut dari perspektif ketatanegaraan memang sudah tepat. Salah satu kewenangan MK menurut UUD 1945 adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Jika KY berwenang mengawasi Hakim MK, lalu pada suatu waktu MK dihadapkan pada sengketa kewenangan antar lembaga negara yang melibat KY, bagaimana MK dapat menjamin obyektifitas putusannya?

Ada beberapa hal yang patut ditakar oleh Presiden dalam menerbitkan Perppu tentang kewenangan KY mengawasi Hakim MK:

***Pertama**, betapapun peristiwa tangkap tangan Ketua MK oleh KPK beberapa waktu lalu telah menggemparkan negara ini dan pasti memperburuk citra internasional mengenai penegakan hukum di Indonesia, namun perilaku dan pelaku korupsi bukan hanya ada pada dunia peradilan khususnya MK. Jika subyektifitas Presiden menilai bahwa korupsi di MK telah memenuhi unsur *reasonable necessity* untuk menerbitkan Perppu, lalu bagaimana dengan korupsi di tubuh legislatif dan eksekutif yang jauh lebih parah? Karena itu, akan rentan timbulnya prasangka bahwa Presiden mengeluarkan Perppu hanya sebagai ajang pencitraan menjelang kontestasi politik 2014.*

***Kedua**, saat ini MK masih memiliki 8 Hakim Konstitusi yang praktis tidak memiliki track record yang buruk, bahkan sebaliknya dikenal sebagai begawan hukum berintegritas tinggi sebelum dan setelah menjadi Hakim MK. Pemberhentian atau berhentinya Ketua MK tidak menimbulkan darurat institusional di MK, apalagi darurat ketatanegaraan. Sebab dengan 8 orang Hakim MK tersebut, tugas dan fungsi MK tetap dapat berjalan seperti biasanya. Karena itu, penerbitan Perppu tentang kewenangan KY mengawasi MK belum memenuhi unsur *limited time*.*

Ketiga, Perppu yang akan dikeluarkan oleh Presiden seharusnya tidak memuat materi tentang pemberian kewenangan kepada KY untuk mengawasi MK, sebab Perppu tersebut akan bertentangan dengan putusan MK yang bersifat final and binding, yang berarti bertentangan dengan konstitusi, khususnya pada makna kata "Hakim" pada Pasal 24B yang merupakan objek pengawasan KY, yang menurut tafsir MK tidak mencakup Hakim Konstitusi. Jika dipaksakan masuk, maka Presiden dapat pula dinilai telah melanggar konstitusi yang malah menimbulkan masalah baru: keniscayaan timbulnya kisruh politik nasional yang bisa digiring kepada usaha pemakzulan.

Di sisi lain, Perppu tersebut seakan melembagakan sikap reaktif publik atas kejadian di MK yang kemudian semakin memperburuk citra MK dan sekaligus menurunkan wibawa putusan MK.

Untuk mengatasi problem nir-pengawasan terhadap Hakim MK dan untuk memenuhi ekspektasi agar KY berwenang pula mengawasi Hakim MK, maka jalan satu-satunya adalah melalui amandemen UUD 1945. Kewenangan pengawasan KY adalah domain konstitusi, sedangkan konstitusi saat ini tidak memberi wewenang kepada KY mengawasi Hakim MK. Agar KY dapat mengawasi Hakim MK, maka Pasal 24B UUD 1945 harus diamandemen dengan menegaskan bahwa objek pengawasan KY meliputi seluruh Hakim dan Hakim *ad hoc* pada tingkat pertama dan banding pada 4 lingkungan badan peradilan dibawah MA, Hakim Agung dan Hakim Agung *ad hoc* pada MA, dan Hakim Konstitusi.

Amandemen tersebut tentunya harus sekaligus memberi jalan keluar terhadap potensi kisruh ketatanegaraan pada saat MK diperhadapkan dengan perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan KY, termasuk dalam hal sengketa yang melibatkan lembaga MK itu sendiri. Karena Hakim pada Mahkamah Agung juga merupakan objek pengawasan KY, maka Mahkamah Agung juga tidak tepat diberi kewenangan itu. Maka tepatlah jika sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan KY, termasuk sengketa yang melibatkan MK secara langsung, kedepannya dikembalikan langsung kepada MPR untuk menyelesaikannya. Agar mekanismenya tidak "sangat rumit", boleh jadi dengan cara membentuk tim khusus penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang bersifat internal dan bekerja secara temporal.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Perppu adalah hak konstitusional Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, yang pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak tersangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera;
2. Substansi Perppu Pengawasan Hakim MK oleh KY akan mereduksi karakter Putusan MK yang final dan mengikat, karena pasca Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, kewenangan KY mengawasi Hakim Konstitusi diputuskan sebagai *inkonstitusional*;
3. Pemberian Kewenangan Pengawasan Hakim MK kepada KY seyogyanya dilakukan dengan cara "Amandemen Konstitusi" bukan dengan "Perppu".

DAFTAR PUSTAKA

- A. Mukhtie Fadjar, 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun MK*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Ahmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- Ahmad Syahrizal, 2006, *Peradilan Konstitusi, Suatu Study Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill. Co.
- , 2010, *Beberapa Persoalan Paradigma Setelah atau Akibat Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Jurnal Konstitusi.
- H.M. Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hasan Alwi, Kamus Besar Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.
- I Gde Pantja Astawa, 1992, *Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung, Thesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1992, Dalam dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Cetakan ke 1, PT. Alumni Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2006 *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Cetakan Pertama, Kerja sama MK RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- , 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Cetakan Pertama, Gama Media kerja sama Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

R. Kranenburg, 1996, *De Grondslagen der Rechtswetenschap*, Cetakan ketiga, 1951, sebagaimana dikutip kembali oleh Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta: Djambatan.

S.F. Marbun, 1997, *Peradilan. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Sudikno Mertokusuma, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK.

UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK.

Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009.