



**FOCUS GROUP DISCUSSION
KERJASAMA
LEMBAGA PENGKAJIAN MPR-RI
DENGAN
UNIVERSITAS Dr. SOETOMO SURABAYA**

“MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PENGUATAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL”

OLEH

Dr. ACH. RUBAIE, SH., MH.

SURABAYA

2016



Telah terdaftar di perpustakaan Univ. Dr. Soetomo
Ka. UPT. Perpustakaan

Bambang E. Rusdiono

No. Reg. Perp. 802/ X1 / 2018

MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PENGUATAN KEWENGAN KOMISI

YUDISIAL¹

Dr. Ach. Rubaie SH., MH.²

Salah satu buah reformasi dalam bidang hukum tata negara ialah lahirnya badan peradilan baru yang bergerak pada lapangan peradilan konstitusi yakni Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut MK. Gagasan pembentukan MK adalah produk dari hasil perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan MPR RI tanggal 9 November 2001. Perubahan konstitusi tersebut menambah pelaku kekuasaan kehakiman baru yaitu MK, melengkapi pelaku kekuasaan kehakiman yang telah ada sebelumnya yaitu Mahkamah Agung yang bergerak pada lapangan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer. Keberadaan Mahkamah Agung dan MK sebagai badan peradilan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*.

Selanjutnya mengenai ketentuan yang mengatur tentang kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat empat kewenangan konstitusional dan satu kewajiban konstitusional dengan rumusan sebagai berikut: *“(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan*

¹ Paper disampaikan pada *Forum Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Universitas Dr. Soetomo Surabaya di Hotel Paragon Surabaya tanggal 24 November 2019.

² Dosen tetap Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya.

tentang hasil pemilihan umum. (2) Mahkamah konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”.

Dalam konteks penegakan konstitusi yang berkepastian dan berkeadilan, empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut memiliki peran penting dan strategis. Kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 atau yang lazim disebut *judicial review* adalah kewenangan yang ingin memastikan dan menjamin bahwa undang-undang yang menjadi pedoman warga dan penyelenggara negara terbebas dari parsialisme, personalisme dan diskriminatif sehingga undang-undang yang dilahirkan oleh DPR RI bersama Presiden selaras dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan menguji undang-undang oleh MK mestinya berdampak pada kinerja dan kecermatan DPR RI sebagai lembaga pembentuk undang-undang dalam merumuskan norma undang-undang agar tidak bertentangan dengan norma konstitusi yang menjadi cita hukum yakni keadilan, sebab bila tidak selaras terbuka peluang undang-undang tersebut diuji konstitusionalitasnya.

Selanjutnya kewenangan MK memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya disingkat SKLN adalah kewenangan yang dapat memberi jaminan perlindungan kepada semua lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan berjalan diatas rel yang dijamin oleh konstitusi. Kewenangan ini dipersiapkan untuk mengantisipasi munculnya perbedaan pendapat yang berujung pada sengketa kewenangan antar lembaga negara yang mungkin disebabkan oleh supremasi lembaga, ego sektoral dan supremasi personal. Sampai naskah ini ditulis belum ada catatan MK mengadili jenis sengketa ini.

Terkait dengan kewenangan MK memutus pembubaran partai politik adalah kewenangan untuk mengantisipasi keberadaan partai politik yang tidak lagi sesuai keberadaannya dengan spirit yang menjadi cita hukum *The founding fathers* kita dalam membentuk negara bahwa tujuan mendirikan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, partai politik sebagai wadah warga negara menyalurkan kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat yang dijamin oleh konstitusi harus selaras dengan tujuan mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bila pada prakteknya ada partai politik yang dalam melakukan kegiatan politiknya maupun visi dan missinya tidak selaras dengan tujuan negara RI maka yang berwenang melakukan pembubaran partai politik tersebut bukan lagi Pemerintah melainkan MK. Sampai naskah ini ditulis MK belum memiliki pengalaman memutus perkara jenis ini.

Terkait kewenangan MK memutus perselisihan hasil pemilihan umum selanjutnya disingkat menjadi PHPU adalah kewenangan yang menjamin agar penyelenggaraan pemilu baik pemilu legislatif maupun pemilu Presiden proses maupun hasilnya harus selaras dengan semangat yang tertuang dalam jiwa konstitusi Pasal 22E bahwa "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*". Penyelenggaraan pemilu yang tidak sesuai dengan jiwa konstitusi yang telah ditetapkan menjadi asas penyelenggaraan pemilu ini harus dibatalkan atau digugurkan keterpilihannya, dan proses pembatalannya terlebih dahulu harus dibawa ke peradilan PHPU dengan MK sebagai aktor penyelenggaranya. Maka untuk menjamin hasil putusan PHPU yang berkeadilan dibutuhkan Hakim MK yang berkualitas, memiliki pengetahuan hukum yang luas, berintegritas, memiliki jiwa kenegarawanan, tidak memihak, tidak diskriminatif dan

tunduk pada sumpahnya bahwa dalam memutus perkara hanya untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Sementara, mengenai kewajiban MK memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut undang-undang adalah kewajiban konstitusial MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus berdasarkan hukum apakah pendapat DPR tersebut benar atau tidak. Mekanisme pengadilan hukum atas pendapat DPR dimaksudkan untuk menghindari mekanisme pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden dilakukan semata-mata oleh karena alasan politik yang bersifat subyektif. Namun kalau pemakzulan itu harus terjadi maka alasannya harus benar-benar obyektif sesuai dengan apa yang dimaksud oleh kandungan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi *"Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden"*. Untuk sampai pada kesimpulan apakah Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah telah melakukan pelanggaran hukum ditentukan oleh peran strategis MK melakukan kewajiban konstitusionalnya menggelar persidangan yang adil, obyektif dan bertanggungjawab.

Sekelumit uraian diatas menggambarkan betapa luas cakupan kewenangan MK yang hampir meliputi semua aspek kehidupan ketatanegaraan kita. Harus diakui kehadiran MK sejak tahun kelahirannya sampai dengan sekarang telah memberi warna tersendiri dalam dunia peradilan, terutama dengan terobosannya dalam memutus perkara MK tidak hanya terikat pada aspek-aspek yang bersifat prosedural tetapi juga menerobos pada hal-hal yang lebih hakiki, fondamental dan substantif. Bagi MK memeriksa, mengadili dan memutus

perkara bukan hanya dalam rangka menegakkan hukum semata melainkan menegakkan hukum dan sekaligus menegakkan keadilan. Tidak jarang MK membuat putusan yang bersifat *Ultra Petita* yaitu putusan melebihi dari apa yang dimohon oleh pemohon, sehingga putusannya mengejutkan banyak pihak.

Mengingat begitu besarnya cakupan kewenangan yang diberikan konstitusi kepada MK, bila kendali MK dengan kewenangan yang luas dan atrategis ini dipegang dan dikendalikan oleh hakim yang tidak memiliki integritas, tidak memiliki pengetahuan hukum yang luas, tidak memiliki jiwa kenegarawanan dan juga tidak memiliki jiwa keluhuran martabat bisa saja kewenangan yang begitu agung ini terjerembab pada perilaku nista seperti yang pernah diperagakan oleh mantan Ketua MK M. Akil Mochtar yang telah divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi dengan hukuman seumur hidup. Agar perbuatan nista tidak terulang kembali dilakukan oleh para hakim dipandang perlu dilakukan penguatan peran pengawasan internal maupun eksternal semua badan peradilan. Dalam konteks pengawas eksternal MK saya berpendapat perlunya dilakukan penguatan peran Komisi Yudisial atau KY diberi kewenangan tidak hanya kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan kewenangan lain yang tidak dirinci, melaikan harus diberi kewenangan lain yang lebih berwibawa berupa kewenangan pengawasan hakim yang kewenangannya harus diatur dan diletakkan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 sehingga aman dari upaya dianulir oleh MK melalui mekanisme *judicial review*.

Melalui Lembaga Pengkajian MPR RI saya mengusulkan perlunya digagas amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka memperbaiki wibawa dan martabat Kekuasaan Kehakiman baik Kekuasaan Kehakiman yang bergerak dibawa naungan Mahkamah Agung pada lingkungan peradilan umum, agama, tata usaha negara dan militer maupun Kekuasaan Kehakiman yang bergerak pada peradilan konstitusi pada lingkup peradilan tata negara yang diselenggarakan oleh MK dengan memasukkan pasal pengaturan

kewenangan pengawasan KY terhadap semua para hakim tanpa pandang bulu. Untuk lebih kongkritnya saya mengusulkan untuk dibahas tambahan ayat Pasal 24B sekiranya amandemen tersebut dapat dilaksanakan dengan usulan ayat ditempatkan pada urutan nomor 2 dengan bunyi sebagai berikut: ***“(2) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim Komisi Yudisial berwenang melakukan pengawasan, penyadapan dan penindakan yang diatur dengan undang-undang”***. Dengan tambahan usulan ayat tersebut yang semula ayat 2 menjadi ayat 3, ayat3 menjadi ayat 4, dan ayat 4 menjadi ayat 5 sehingga keseluruhan ayat pada Pasal 24B yang semula 4 ayat menjadi 5 ayat.

Disamping usulan tambahan ayat, saya mengusulkan perubahan penempatan pasal yang semula Pasal 24B diletakkan menjadi Pasal 24C, sedang Pasal 24C diletakkan menjadi Pasal 24B sehingga pengaturan mengenai kewenangan MK medahului ketentuan yang mengatur kewenangan KY. Dengan penempatan posisi Pasal yang mengatur kewenangan MK setelah kewenangan yang mengatur kewenangan KY seperti penempatan posisi sekarang seolah-olah dikesankan *pertama*, kewenangan KY menjaga keluhuran martabat hakim hanya diperuntukkan pada hakim yang pengaturannya berada pada Pasal yang mendahuluinya yaitu Pasal 24A. *Kedua*, karena hakim MK yang pengaturan kewenangannya diatur setelah Pasal kewenangan KY yaitu Pasal 24C seolah lepas tidak menjadi kewenangan KY dalam menjaga keluhuran martabat hakimnya. Maka dengan usulan perubahan penempatan pengaturan Pasal yaitu Pasal 24B menjadi Pasal 24C dan Pasal 24C menjadi 24B diharapkan pemahaman tentang kewenangan KY dalam rangka menjaga keluhuran martabat hakim mencakup seluruh hakim dibawah naungan Mahkamah Agung maupun hakim MK.

Berkaitan dengan permasalahan yang menyangkut tata-hubungan antara MA dengan MK terutama berkaitan dengan kewenangan melakukan *judicial review* dari kedua lembaga tersebut yang masih terpisah, MA menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang sedang MK menguji undang-undang terhadap UUD, dengan kewenangan

yang terpisah itu patut diduga mudah menimbulkan pertentangan norma hukum dalam membuat putusan yang tidak saja putusan tersebut membingungkan bahkan juga bisa merugikan masyarakat pengguna hukum. Oleh karena itu, meminjam pendapat Jimly Asshiddiqie, saya sependapat sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan sebaiknya diintegrasikan dalam badan di bawah MK. Sehingga dengan demikian MA dapat memfokuskan perhatiannya pada masalah penanganan perkara keadilan dan ketidakadilan yang dihadapi masyarakat sedang MK fokus perhatiannya pada pengujian konstiusionalitas peraturan perundangan.

Sejatinya sangat beralasan secara filosofis, teoritis dan normatif terhadap gagasan penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan berada dalam satu badan peradilan, mengingat jenis, hirarki dan materi muatan peraturan perundang undangan yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis berurutan dengan urutan sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat: c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: d. Peraturan Pemerintah: e. Peraturan Presiden: f. Peraturan Daerah Provinsi: dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, menandakan Negara Indonesia menganut satu kesatuan sistem Perundang-undangan yang terintegrasi, padu dan harmoni. Kesatuan sistem tersebut berkonsekuensi pada keharusan terintegrasi dan harmoninya norma peraturan yang ada dibawahnya dengan peraturan yang ada diatasnya. Jikalau pada saat pembuatan peraturan perundangan terjadi bertentangan dengan peraturan yang ada diatas, maka penyelesaiannya diserahkan pada satu badan peradilan agar produktif dan efisien.

Jika kita sependapat mengenai perlunya penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan berada dalam satu badan peradilan, maka dipandang perlu melalui Lembaga Pengkajian MPR RI ini didorong agar segera dilakukan amandemen guna

perkara bukan hanya dalam rangka menegakkan hukum semata melainkan menegakkan hukum dan sekaligus menegakkan keadilan. Tidak jarang MK membuat putusan yang bersifat *Ultra Petita* yaitu putusan melebihi dari apa yang dimohon oleh pemohon, sehingga putusannya mengejutkan banyak pihak.

Mengingat begitu besarnya cakupan kewenangan yang diberikan konstitusi kepada MK, bila kendali MK dengan kewenangan yang luas dan atrategis ini dipegang dan dikendalikan oleh hakim yang tidak memiliki integritas, tidak memiliki pengetahuan hukum yang luas, tidak memiliki jiwa kenegarawanan dan juga tidak memiliki jiwa keluhuran martabat bisa saja kewenangan yang begitu agung ini terjerembab pada perilaku nista seperti yang pernah diperagakan oleh mantan Ketua MK M. Akil Mochtar yang telah divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi dengan hukuman seumur hidup. Agar perbuatan nista tidak terulang kembali dilakukan oleh para hakim dipandang perlu dilakukan penguatan peran pengawasan internal maupun eksternal semua badan peradilan. Dalam konteks pengawas eksternal MK saya berpendapat perlunya dilakukan penguatan peran Komisi Yudisial atau KY diberi kewenangan tidak hanya kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan kewenangan lain yang tidak dirinci, melaikan harus diberi kewenangan lain yang lebih berwibawa berupa kewenangan pengawasan hakim yang kewenangannya harus diatur dan diletakkan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 sehingga aman dari upaya dianulir oleh MK melalui mekanisme *judicial review*.

Melalui Lembaga Pengkajian MPR RI saya mengusulkan perlunya digagas amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka memperbaiki wibawa dan martabat Kekuasaan Kehakiman baik Kekuasaan Kehakiman yang bergerak dibawa naungan Mahkamah Agung pada lingkungan peradilan umum, agama, tata usaha negara dan militer maupun Kekuasaan Kehakiman yang bergerak pada peradilan konstitusi pada lingkup peradilan tata negara yang diselenggarakan oleh MK dengan memasukkan pasal pengaturan

memperbaiki pengaturan Pasal-pasal kewenangan yang mengatur kewenangan melakukan pengujian atau *Judicial Review*. Misalnya Pasal kewenangan MA melakukan *Judicial Review* yang diatur pada Pasal 24A ayat (1) dikeluarkan dengan mengeluarkan kalimat*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*... sehingga Pasal 24A ayat (1) menjadi berbunyi: “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”. Dengan mengeluarkan kewenangan MA tidak lagi melakukan *Judicial Review* diyakini akan meringankan beban tugas MA dalam menuntaskan penyelesaian tumpukan perkara kasasi yang keputusannya sangat ditunggu masyarakat pencari keadilan.

Selanjutnya kalimat yang dikeluarkan dari Pasal 24A ayat (1) yang mengatur tentang kewenangan MA melakukan *Judicial Review* dipindah masuk ke dalam Pasal 24C ayat (1) sehingga berbunyi: “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum*”. Dengan konstruksi bunyi pasal tersebut kewenangan menguji undang-undang terhadap peraturan dibawahnya yang semula menjadi kewenangan MA pindah menjadi kewenangan MK. Penambahan kewenangan MK ini sebagai konsekuensi penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi satu wadah dibawah MK.

Dengan dimasukkannya kewenangan menguji undang-undang terhadap peraturan dibawahnya menjadi kewenangan MK, menurut hemat penulis kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebaiknya dicabut tidak lagi menjadi kewenangan MK hal demikian dimaksudkan untuk mengurangi beban tugas MK sehingga MK lebih fokus pada

penyelesaian perkara pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengenai kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum meliputi perselisihan hasil pemilukada, hasil pemilu legislatif, dan hasil pilpres kewenangannya diserahkan kepada badan peradilan lain yang khusus dibentuk menangani penyelesaian perselisihan hasil pemilu tersebut. Agar pengaturan kewenangan badan peradilan yang khusus menangani perselisihan hasil pemilu kokoh dan kuat sebaiknya diatur di dalam UUD. Jika gagasan ini terwujud berarti Kekuasaan Kehakiman nantinya meliputi Kekuasaan Kehakiman yang fokus menangani peradilan umum, agama, tata usaha negara dan militer, Kekuasaan Kehakiman yang fokus mengurus pengadilan konstitusi, dan Kekuasaan Kehakiman baru yang fokus menangani perselisihan hasil pemilu, yang penulis usulkan nama dengan sebutan nama Mahkamah Pemilu.

Demikian sumbangan pemikiran penulis semoga ada guna dan manfaatnya.