

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peradilan dan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman merupakan benteng terakhir tegaknya keadilan di Indonesia. Cabang kekuasaan kehakiman atau *judiary* merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri.¹ Sehingga kekuasaan kehakiman terkait erat independensi peradilan.² Independensi peradilan dan independensi hakim merupakan unsur esensial dari Negara hukum atau *rechtsstaat (rule of law)*.³

Kepercayaan dan harapan masyarakat Indonesia terhadap independensi peradilan dan hakim rontok ketika ditangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) beserta 4 (empat) orang tersangka lainnya pada tanggal 02 Oktober 2013 dalam kasus suap sengketa pilkada di MK.⁴ Penangkapan Pimpinan lembaga Kehakiman ini sontak membuat kaget seluruh elemen masyarakat termasuk juga Presiden Republik Indonesia (RI), Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).⁵

Reaksi pun dilontarkan para kalangan aktivis agar kasus tangkap tangan ketua MK ini diperiksa dengan transparan dan mendukung KPK agar

¹ Jimly Asshiddiqie Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 310.

² *Ibid*, hlm 311.

³ Lihat lebih lengkap pada pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 005/PUU-IV/2006.

⁴ Lihat lebih lengkap di www.voaindonesia.com, *KPK Tangkap Ketua MK Terkait Suap*, dikunjungi 27/10/2013 pukul 00.24 WIB.

⁵ Lihat lebih lengkap di www.tempo.co, *SBY Kaget Ketua MK Akil Mochtar Ditangkap KPK*, dikunjungi 28/10/2013 pukul 00.22 WIB.

meyelesaikan kasus ini sampai tuntas. Kasus ini menambah daftar panjang pejabat negara yang tersangkut tindak pidana korupsi. Akibat kasus korupsi ini lembaga yang di gembor-gemborkan sebagai benteng keadilan dan penjaga konstitusi (*Guardian of Constitutions*) mulai goyah dan menghilangkan kepercayaan publik. Sebelum kasus tangkap tangan ini terjadi, pakar hukum tata Negara, Refly Harun pernah mengungkapkan dugaan kasus suap di MK pada tahun 2010 silam.⁶ Namun tim investigasi yang diketuai oleh Refly kala itu tak bisa membuktikan dugaan suap di MK dan Refly sempat berseteru dengan Ketua MK kala itu Moh. Mahfud MD dan Hakim MK Akil Mochtar.

Akibat kasus ini, berbagai pihak mulai meragukan kredibilitas MK dalam menangani perkara konstitusional juga termasuk perkara-perkara yang telah diputus sebelumnya. Mantan Wakil Presiden RI, Jusuf Kalla mengatakan bahwa akibat tertangkap tangannya Ketua MK sudah dipastikan menurunkan kredibilitas dan tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga Negara dan partai politik terlebih lagi yang melakukan korupsi adalah lembaga penegak hukum.⁷

Refly Harun berpendapat bahwa:

sejak beberapa tahun yang lalu meragukan integritas hakim MK. Alasannya karena hakim konstitusi dipilih melalui cara yang menurutnya tak memenuhi prinsip transparansi, objektivitas, akuntabel, dan partisipatif. Pemilihan hakim konstitusi juga melibatkan DPR, Mahkamah Agung, dan Presiden, hal ini menyebabkan pemilihan hakim

⁶ Tribun News, www.tribunnews.com, *Refly Harun Akhirnya Dugaan Saya Dulu Mengenai Akil Mochtar Terbukti*, dikunjungi 28/10/2013 pukul 00.23 WIB.

⁷ Sindo News, www.sindonews.com, *JK Sebut Tindakan Akil Turunkan Kredibilitas MK Parpol*, dikunjungi 28/10/2013. Pukul 00.26 WIB.

konstitusi terlalu kental nuansa politisnya ketimbang profesionalitasnya.⁸

Menanggapi kasus ini, Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono mengadakan pertemuan dengan pimpinan lembaga Negara pada tanggal 5 Oktober 2013 di Istana Negara, Jakarta. Selain memberhentikan sementara Akil Mochtar sebagai ketua MK, Presiden juga membuat lima langkah penyelamatan MK pasca KPK menangkap Akil Mochtar terkait dugaan suap.⁹

Langkah penyelamatan ini oleh Presiden SBY sebagai solusi atas banyaknya kritik dan protes masyarakat terhadap proses pengisian hakim konstitusi dan pengawasan hakim konstitusi. Sebagaimana diketahui bahwa pengisian hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan 3 (tiga) orang oleh Presiden.¹⁰ Proses pencalonan dan pemilihan pun dilaksanakan secara transparan, partisipatif, obyektif dan akuntabel serta mekanismenya diatur oleh masing-masing lembaga.¹¹

Proses pengisian hakim konstitusi mulai dari pencalonan hingga pemilihan hakim konstitusi hanya di DPR yang membuka ruang partisipasi publik dalam bentuk *fit and proper test*.¹² Sementara calon hakim konstitusi yang berasal dari

⁸ Tribun News, *loc. cit.*

⁹ Lebih lengkap di www.merdeka.com, 5 Agenda Penyelamatan MK Yang Diputuskan SBY, dikunjungi 28/10/2013 pukul 00.28 WIB.

¹⁰ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

¹¹ Lihat Pasal 19, dan Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹² Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, hlm 177.

MA dan Presiden tidak transparan dan partisipatif.¹³ Sehingga kualitas dan integritas calon hakim konstitusi pun tidak teruji oleh publik.

Tidak hanya dalam hal proses pengisian hakim saja yang bermasalah. Dari segi pengawasan, Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak diawasi oleh pengawasan eksternal. Hal ini dikarenakan akibat putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 dimana Komisi Yudisial tidak mempunyai wewenang untuk mengawasi Hakim Konstitusi. Praktis Mahkamah Konstitusi hanya diawasi oleh pengawasan internal saja.

Latar belakang atau jejak rekam hakim konstitusi pun juga menjadi sorotan tajam. Banyak pihak mengusulkan untuk menolak calon hakim konstitusi yang memiliki latar belakang sebagai politisi aktif. Hal ini agar MK tetap dipandang independen karena MK juga memeriksa dan mengadili perkara sengketa Pilkada dan sengketa Pemilu dimana pesertanya adalah partai politik.

Adapun langkah-langkah yang disampaikan Presiden SBY pada pertemuan pimpinan lembaga negara yaitu sebagai berikut:

1. Presiden berharap persidangan yang saat ini berlangsung di MK dijalankan dengan sangat hati-hati. Jangan sampai ada penyimpangan baru agar kepercayaan masyarakat tidak menurun.
2. Presiden dan pimpinan lembaga Negara berharap penegakan hukum oleh KPK dilaksanakan dengan cepat dan konklusif. Sehingga bisa membuktikan ada pihak lain di MK yang ikut terlibat dalam kasus suap.
3. Presiden akan menyiapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai pengaturan persyaratan seleksi hakim konstitusi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

¹³ *Ibid.*

4. Dalam peraturan perundangan yang diatur, Komisi Yudisial (KY) akan melakukan pengawasan terhadap MK.
5. Presiden berharap MK melakukan konsolidasi internal. Presiden berharap MK melakukan audit internal dan bahkan dipandang perlu dilakukan audit eksternal oleh lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk itu.¹⁴

Pada tanggal 17 Oktober 2013, Presiden SBY menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁵ Berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, Presiden berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, Presiden telah mendalilkan terjadinya kegentingan di dalam Mahkamah Konstitusi sehingga Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 untuk mengatasi kegentingan tersebut. Perppu tersebut menurut Djoko Suyanto memuat tiga hal penting, yakni persyaratan Hakim Konstitusi, proses penjaringan dan pemilihan Hakim Konstitusi, dan pengawasan Hakim Konstitusi.¹⁶

Walaupun Perppu merupakan hak prerogative Presiden yang dijamin dalam Pasal 22 UUD 1945, pro dan kontra pun muncul sebelum dikeluarkannya Perppu MK. Berbagai pihak menyatakan ini bentuk intervensi eksekutif terhadap lembaga peradilan.

Sebagaimana dikatakan dalam Pasal 22 UUD 1945 bahwa Perppu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa dan memerlukan

¹⁴ Republika, *www.republika.co.id*, *Lima Langkah Penyelamatan MK*, dikunjungi 28/10/2013 Pukul 00.19.

¹⁵ Setkab, *www.setkab.go.id*, *Presiden Teken Perpu MK Hakim Konstitusi Diawasi Majelis Kehormatan Secara Permanen*, dikunjungi 27/10/2013 pukul 00.20 WIB.

¹⁶ *Ibid.*

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada persidangan selanjutnya.¹⁷ Rumusan pokok atau materi muatan dalam Perppu adalah rumusan norma hukum atau materi muatan yang sama dan setara undang-undang. Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi Undang-Undang.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Perppu itu secara materiil adalah Undang-Undang, hanya bentuknya bukan Undang-Undang.¹⁸ Dari segi bentuknya Perppu itu adalah peraturan pemerintah, tetapi dari segi isinya perppu itu sebenarnya adalah Undang-Undang yang karena alasan kegentingan yang memaksa ditetapkan sendiri oleh Presiden tanpa lebih dahulu mendapat persetujuan DPR.¹⁹ Bajunya Peraturan Pemerintah, tetapi isinya adalah Undang-Undang, yaitu undang-undang dalam arti materiil atau "*wet in materiele zin*".²⁰

Pasca dikeluarkannya Perppu MK ini, gelombang kritik dan protes terus disampaikan berbagai pihak. Hal yang paling disorot dalam Perppu MK ini adalah mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat formil dikeluarkannya Perppu. Para advokat yang tergabung dalam Forum Pengacara Konstitusi melayangkan gugatan pengujian Perppu Nomor 01 Tahun 2013 ke

¹⁷ Lihat Pasal 22 UUD 1945.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 60.

¹⁹ *Ibid*, hlm 24.

²⁰ *Ibid*, hlm 60.

MK. Pihak penggugat menilai Perppu MK bertentangan dengan UUD 1945 karena dikeluarkan tidak dalam kondisi kegentingan yang memaksa.²¹

Syarat kondisi kegentingan yang memaksa menjadi syarat formil dalam proses pembentukan Perppu. Oleh karena itu, syarat ini harus terpenuhi agar produk hukum yang dikeluarkan betul-betul untuk mengatasi keadaan yang genting dan bukan dalam agenda pencitraan politik. Menurut Robikin, penangkapan Ketua MK nonaktif Akil Mochtar oleh KPK bukanlah sesuatu kegentingan yang memaksa sehingga perppu tidak perlu dikeluarkan.²² Seperti yang dikatakan Djoko Suyanto rumusan yang diatur didalam perppu MK hanya mengatur mengenai mekanisme seleksi Hakim MK dan pengawasan Hakim MK, yang notabene tidak menggambarkan kondisi kegentingan yang memaksa.

Contoh lain yang menganalogikan tidak terjadinya kegentingan yang memaksa adalah MK tetap dapat melaksanakan sidang walau salah satu anggota hakim MK ditangkap penyidik KPK. Kegentingan yang memaksa dapat terjadi jika 3 (tiga) orang hakim MK ditangkap penyidik, dan MK tidak dapat melakukan persidangan karena jumlah hakim tidak kuorum untuk melaksanakan persidangan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

²¹ Kompas, www.kompas.com, *Ini 3 Syarat Kondisi Genting Untuk Terbitkan Perppu*, dikunjungi 28/10/2013.

²² *Ibid.*

Bagaimanakah pemenuhan syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

untuk mengetahui bagaimanakah pemenuhan syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Penulis mengharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen maupun masyarakat luas dalam menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat dijadikan bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi yang konkret berkenaan dengan perkembangan ilmu perundang-undangan terutama tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.²³ Dalam menyusun proposal ini, dibutuhkan bahan atau data yang konkrit, yang berasal dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan metode-metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.²⁴ Hal ini dikarenakan yang menjadi sumber utama analisa dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm 43.

²⁴ *Ibid*, hlm 41.

Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Sifat dari penelitian ini antara lain adalah bersifat deskriptif dan historis. Bersifat deskriptif bertujuan untuk menjelaskan alur dan proses serta syarat ihwal yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang serta bersifat historis yaitu untuk membuat rekonstruksi secara sistematis dan obyektif dari kejadian atau peristiwa masa lalu dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, memverifikasi, serta mensintesis data untuk menegakkan fakta dengan kesimpulan yang kuat (sahih).²⁵ Sehingga penulis memerlukan observasi terhadap antara lain dokumen resmi, catatan pribadi, surat-menyurat dan dokumen peninggalan lainnya.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini antara lain pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan sejarah berusaha untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan

²⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (ed. 1, 12), Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 34.

hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkungannya menjadi sejarah peraturan perundang-undangan.²⁶

Jadi dapat dilihat tahapan perkembangan hukum atau perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan pendekatan konseptual dilakukan dengan cara menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum.

3. Sumber Data

Dalam penulisan ini, penulis memperoleh data dari penelitian kepustakaan (*library research*). Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (Penelitian Kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan.²⁷ Bahan hukum primer ini terdiri dari :
 - 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang; dan
 - 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁶ *Ibid*, hlm 98.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Op. cit*, hlm. 52.

- 3) Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VI/2009.
- 4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012
Tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah, buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.²⁸

c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.²⁹ Bahan-bahan hukum tertier antara lain:

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia
- 3) Kamus Bahasa Inggris

4. Metode Pengumpulan Data

Data yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan menggunakan:

- a. Studi Kepustakaan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

Studi kepustakaan atau bahan pustaka, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, lalu menganalisis isi data tersebut.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis bahan-bahan tertulis yang didapatkan dalam bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya.

5. Pengolahan Data

Terhadap semua data dan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian diolah dengan cara :

- a) editing, yaitu data yang diperoleh baik dari studi pustaka maupun hasil wawancara akan diteliti dan diedit kembali untuk memastikan catatan-catatan sudah cukup baik untuk keperluan proses berikutnya.³⁰
- b) *Coding*, data yang telah di editing tersebut kemudian dilakukan *coding* yaitu pemberian kode untuk

³⁰ Bambang Sunggono, *Op. Cit*, hlm 125.

mengklasifikasikan berdasarkan sumbernya dan jawaban responden.³¹

6. Analisis Data

Bahan hukum primer dan sekunder yang telah diperoleh akan dianalisis kembali secara kualitatif, yaitu dengan memperlihatkan fakta-fakta dan data hukum yang dianalisis dengan uraian kualitatif untuk mengetahui bagaimana proses penetapan Perppu oleh Presiden, serta deskriptif analisis, yaitu dari penelitian yang telah dilakukan nanti diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis tentang hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2013. Setelah dianalisis, penulis akan menjadikan hasil analisis tersebut menjadi suatu karya tulis berbentuk skripsi.

³¹ *Ibid*, hlm 126.