FUNGSI HUKUM TERHADAP POLITIK DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI

Annisa Salsabila
Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: annisasalsabila2000@mail.ugm.ac.id

Zico Junius Fernando
Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
Email: zjfernando@unib.ac.id

Abstract

The establishment of Act No. 7 of 2020 (Act 7/2020) as the third amendment of Act No. 24 of 2003 concerning the Constitutional Court received a negative response from the public. This study aims to answer two important questions: first, how is the form of public rejection of Act 7/2020 on the Constitutional Court, and second, how is the state's response in facing public demands for rejection of Act 7/2020 on the Constitutional Court. To answer these two questions, this study utilizes normative juridical research with a statutory, conceptual, and comparative approach. This study argues that Miro Cerar's three basic aspects on the law functions in relation to politics are quite helpful as an interpretive tool to understand how the law functions towards politics and to see how the legal character is generated. It appears that the form of public rejection of Act 7/2020 is realized by judicial review of Act 7/2020 to the Constitutional Court. The formation of laws that tend to be abnormal makes law function as a means to achieve certain political goals and places politics as an independent variable while law becomes a dependent variable. The state's response to the public's demands for rejection of Act 7/2020 is manifested by refusing in its entirety by the judiciary and the preparation of the fourth amendment to Act 24/2003 by legislators. The facts indicate that the revision of the third amendment and fourth amendment of the Law of Constitutional Court has a conservative and orthodox character. This study suggests developing the public participation concept in the law-making process, expanding the use of the Presidential Mandate, and considering the expansion of the constitutional injury doctrine in judicial review.

Keywords: Constitutional Court, law making process, political interest.

Abstrak

Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 (UU 7/2020) sebagai perubahan ketiga dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mendapat sorotan besar dari publik. Tulisan ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan penting, pertama bagaimana bentuk penolakan masyarakat terhadap UU 7/2020 tentang Mahkamah Konstitusi dan kedua, bagaimana respon negara dalam menghadapi tuntutan masyarakat atas penolakan terhadap UU 7/2020 tentang Mahkamah Konstitusi. Guna menjawab dua pertanyaan itu, penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Tulisan ini mengakui bahwa tiga aspek dasar fungsi hukum terhadap hubungannya dengan politik oleh Miro Cerar sangat membantu untuk menganalisis bagaimana hukum difungsikan terhadap politik serta bagaimana karakter hukum yang dihasilkan dalam fenomena ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk penolakan masyarakat terhadap UU 7/2020 diwujudkan dengan pengujian UU 7/2020 ke Mahkamah Konstitusi. Pembentukan UU yang cenderung abnormal menjadikan hukum difungsikan sebagai alat (means) untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu dan menempatkan politik menjadi independent variabel sedangkan hukum menjadi dependent variable. Adapun respon negara dalam menghadapi tuntutan masyarakat atas penolakan terhadap UU 7/2020 diwujudkan

dengan menolak permohonan pengujian UU 7/2020 untuk seluruhnya oleh yudikatif dan penyusunan perubahan keempat UU 24/2003 oleh pembentuk undang-undang. Hal tersebut mencerminkan revisi perubahan ketiga dan keempat UU MK memiliki karakter hukum yang bersifat konservatif/ortodoks. Penelitian ini menyarankan pengembangan konsep partisipasi dalam pembentukan UU, perluasan penggunaan Amanat Presiden, dan mempertimbangkan perluasan dokrin kerugian konstitusional pada pengujian UU di Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, pembentukan undang-undang, kepentingan politik.

A. Pendahuluan

Hadirnya Mahkamah Konstitusi membawa iklim ketatanegaraan yang positif guna menunjang eksistensi penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan hukum disuatu negara. Sebagaimana yang didefinisikan oleh Alec Stone, 'a constitutionally established, independent organ of the state whose central purpose is to defend the normative superiority of constitutional law within the juridical order'. Artinya, Mahkamah Konstitusi sejak awal diekspektasikan dapat berperan untuk memeriksa undang-undang sebagai bagian dari aktivitas dan hasil keputusan eksekutif. Hal tersebut difungsikan untuk menentukan apakah eksekutif dan legislatif telah secara konstitusional mengesahkan undang-undang atau apakah tersedia pemulihan dalam kasus-kasus dimana tindakan dan keputusan mereka tidak sah.[1]

Kewenangan eksklusif atas hal-hal bersifat konstitutif yang dimiliki Mahkamah Konstitusi umum disebut sebagai centralized system of constitutional review. Sedangkan, ada pula Mahkamah Konstitusi yang tersebar yang umum disebut sebagai 'diffused' atau 'American system' dengan yurisdiksi umum atas semua masalah perdata, pidana, dan hukum publik yang biasanya finalitasnya terdapat pada pengadilan puncak, yaitu Mahkamah Agung. Model ini biasa terlihat di Argentina, Australia, Filipina, dan negara lainnya.[2] Hal inilah yang mendasari tidak semua negara memiliki lembaga Mahkamah Konstitusi secara terpisah. Terlepas dari pembagian jenis itu, setidaknya Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) jenis kekuasaan sebagai berikut:[3]

1. Constitution-drafting jurisdiction (mengawasi konstitusi itu sendiri);
2. Judicial review of legislative acts (mengawasi pembentuk undang-undang);
3. Jurisdiction over officials and agencies (mengawasi eksekutif);
4. Jurisdiction over political parties and elections (mengawasi jalannya pemilihan umum).

   Guna menjalankan 4 (empat) jenis kekuasaan tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam konteks Indonesia diatur secara konstitusional melalui Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 dalam bab Kekuasaan Kehakiman sebagai hasil perubahan ketiga di tahun 2001. I Dewa Gede Palguna yang saat itu mewakili Fraksi PDI Perjuangan menegaskan bahwa dalam bingkai prinsip integrated justice system, menjadi logis jika kekuasaan kehakiman dijalankan oleh 2 (dua) badan peradilan, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[4]

Sembilan belas tahun berkiprah, Undang-Undang yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi yakni Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU 24/2003 tentang MK) telah mengalami beberapa kali perubahan. Diantara perubahan itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 (selanjutnya disebut sebagai UU 7/2020 tentang MK) sebagai perubahan ketiga dari UU 24/2003 tentang MK adalah perubahan yang mendapat sangat banyak sorotan hingga menghasilkan 3 (tiga) nomor perkara di Mahkamah Konstitusi (tidak termasuk amar putusan tidak dapat diterima), yakni perkara nomor 90/PUU-XVIII/2020,

[1]Andrew Harding, "The Fundamentals of Constitutional Courts", Constitution Brief, International IDEA, April 2017, 1.
[2]Ibid., 1-2.
[3]Ibid., 3.
[4]Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku VI, Kekuasaan Kehakiman, 364.

96/PUU-XVIII/2020, dan 100/PUU-XVIII/2020.

Sorotan tersebut diperoleh karena beberapa hal, diantaranya publik menilai yang pertama, bahwa pembentukan perubahan ketiga UU MK dianggap untuk mencapai sebuah tujuan atau misi tertentu, sebab pembentukan perubahan ketiga UU MK dilaksanakan pada tahun 2020 yang pada saat itu baru beradaptasi dengan adanya pandemi COVID-19 sehingga pembentukan UU ini tidak mencerminkan adanya sense of crisis. Krisis yang dihadapi negara karena pandemi itu muncul dalam berbagai jenis, diantaranya economic crisis, health crisis, social crisis, political crisis, cultural crisis, labor crisis, hingga education crisis.[5]

Kedua, UU ini dilaksanakan dengan proses yang sangat cepat dan terkesan tergesa-gesa. Diketahui, usulan perubahan ketiga UU MK sampai pada tahap pengesahan revisi UU tersebut hanya membutuhkan waktu 7 (tujuh) bulan sehingga proses yang cepat tersebut terkesan sengaja mengabaikan partisipasi yang bermakna (meaningful participation) yang terdiri dari tiga prasyarat, yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (rights to be heard), hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (rights to be explained), dan hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (rights to be considered).

Ketiga, substansi UU ini dinilai publik mengandung banyak konflik kepentingan (conflict of interest).[6] Salah satu substansi yang dimaksud ialah mengenai masa jabatan Hakim Konstitusi yang berlaku hingga Hakim berusia 70 (tujuh puluh tahun) atau tidak melebihi masa jabatan selama 15 (lima belas) tahun yang juga diberlakukan untuk Hakim Konstitusi yang saat itu menjabat. Meskipun diskursus mengenai penghapusan periodisasi Hakim Konstitusi sudah lama diperbincangkan, namun ketentuan tersebut dinilai sarat akan transfer kepentingan karena digadang-gadang sebagai 'hadiah' yang menguntungkan bagi Hakim Konstitusi yang saat itu menjabat.

Proses pembentukan UU yang cenderung 'abnormal' tersebut mencerminkan bahwa politik memang masih menjadi determinan atas hukum. Sebab hukum diposisikan sebagai kristalisasi atau produk atas keputusan-keputusan politik yang terdiri dari berbagai macam kepentingan dan sarat akan persaingan politik. Asumsi yang lahir dari keserampangan pembentukan undang-undang ini ialah hukum sebagai produk politik. Hal ini membawa konsekuensi bahwa corak atau isi produk hukum akan sangat bergantung pada konfigurasi politik yang melahirkannya.[7]

Beberapa kelompok yang menentang proses pembentukan UU 7/2020 diantaranya Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KoDe Inisiatif), Indonesia Corruption Watch (ICW), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta) serta beberapa lembaga dan individu lainnya yang terhimpun dalam sebuah perkumpulan Koalisi Selamatkan Mahkamah Konstitusi (KSMK). Ketidakberpihakan tersebut diekspresikan KSMK melalui judicial review UU 7/2020 dengan nomor perkara 100/PUU-XVIII/2020 yang menghasilkan Amar Putusan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya.

Terlebih, saat ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sedang membahas rancangan perubahan keempat atas UU 23/2004 tentang MK. Melalui draft yang beredar di masyarakat hingga saat tulisan ini dibuat, Hakim Konstitusi akan dievaluasi setiap 5 (lima) tahun dan dapat dievaluasi sewaktu-waktu oleh lembaga yang mengangkatnya sebagai Hakim MK. Substansi demikian jelas mengejutkan publik sebab DPR, MA, dan Presiden akan bertindak sebagai lembaga pengawas Hakim MK. Hingga kini, proses dengar pendapat belum kunjung dilakukan untuk menyempurnakan perubahan keempat atas UU MK tersebut.

Tanda-tanda unsur politik yang kuat ini kiranya tidak hanya terjadi dalam proses pembentukan undang-undang yang melibatkan lembaga legislatif dan eksekutif, namun juga turut menyeret lembaga yudikatif yang dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Berdasarkan keadaan demikian, maka penting kiranya untuk mengkaji kemungkinan transfer kepentingan dalam proses pembentukan kebijakan

[5]Gabisel Barsallo and Elisa Mendoza, "Enough Crises to Choose from: The Perceived Sense of Crisis in Panama", Social Science Article, 2022, 7.

[6]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 393.

[7]Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), 64.

dalam tulisan yang berjudul "Fungsi Hukum Terhadap Politik dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi".

Sejauh ini, belum ditemukan penelitian yang dipublikasikan terkait hubungan hukum dan politik yang terfokus pada proses pembentukan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi. Penelitian sebelumnya terfokus pada hubungan hukum dan politik yang dialami Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan, penelitian itu salah satunya "The Indonesian Constitutional Court and the Democratic Institutions in Judicial Review" oleh Andy Omara yang berfokus pada hubungan antara Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang dapat membatalkan keputusan mayoritas (counter majoritarian), legislatif, dan eksekutif dalam mekanisme judicial review.[8]

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tulisan ini setidaknya akan mengidentifikasi 2 (dua) hal, yakni pertama, bagaimana bentuk penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan kedua, bagaimana respon negara (state respond) dalam menghadapi tuntutan atas penolakan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan (statue approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), serta pendekatan perbandingan (comparative approach). Sumber bahan hukum yang digunakan dalam jurnal ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah, dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tulisan ini menggunakan prosedur studi pustaka dalam pengumpulan bahan hukum dengan melakukan analisis bahan hukum secara yuridis kualitatif.

B. Pembahasan

B.1 Bentuk Penolakan Masyarakat Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

B.1.1 Tinjauan tentang Proses Pembentukan Undang-Undang yang Konstitusional

W. Zevenbergen menyebut bahwa setiap kaidah hukum wajib memenuhi syarat-syarat pembentukannya.[9]Hal mendasar mengapa undang-undang yang disusun harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya selain karena corak negara hukum modern, ialah karena konsep negara hukum saat ini tidak lagi dimaknai sebagai thinner concept yang mengutamakan hukum dari segi formal, melainkan dimaknai dalam bentuk thicker concept yang menekankan aspek substantive social welfare. [10] Sudah barang tentu bahwa prosedur pembentukan undang-undang yang baik dan konstitusional akan menentukan kadar substantive social welfare yang dimaksud.

Mekanisme formal pembentukan undang-undang telah dirumuskan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah mengalami beberapa kali perubahan (selanjutnya disebut UU 12/2011 tentang P3). Guna mengukur konstitusionalitas pembentukan suatu UU, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan parameter pengujiannya melalui Putusan

[8]Andy Omara, "The Indonesian Constitutional Court and the Democratic Institution in Judicial Review", Constitutional Review, Vol. 3 No. 2, (December 2017).

[9]Sirajuddin, dkk, Legislative Drafting (Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Malang: Setara Press, 2016), 23.

[10]Brian Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law", Legal Studies Research Paper Series, St. Johns University School of Law, September 2007, hlm. 3 sebagaimana dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang (Yogyakarta: EA Books, 2022). 23.

Nomor 79/PUU-XVII/2019, sebagai berikut:

1. Pengujian atas tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam tataran pembahasan hingga pengambilan keputusan bersama eksekutif dan legislatif;
2. Pengujian atas bentuk atau sistematika suatu undang-undang;
3. Pengujian mengenai wewenang lembaga yang sah untuk mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang;
4. Pengujian atas hal-hal lainnya diluar objek pengujian materil.

Hal-hal lain yang dimaksud diatas termasuk pula pada kesesuaian dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Kesemua parameter pengujian diatas bersifat kumulatif, artinya jika ada satu poin yang tidak terpenuhi, maka suatu undang-undang akan dinyatakan cacat formil atau inkonstitusional. Secara garis besar, setidaknya parameter pengujian tersebut akan dinilai dalam 3 (tiga) tahapan pembentukan undang-undang, yakni tahap ante legislative, tahap legislative, dan tahap post legislative. Masing-masing tahapan setidaknya terdiri dari:[11]

1. Ante Legislative, terdiri dari tahap penelitian, tahap pengajuan usul inisiatif, tahap perancangan, dan tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU);
2. Tahap Legislative, terdiri dari tahap pembahasan, tahap penetapan RUU menjadi UU, dan tahap pengesahan UU;
3. Tahap Post Legislative, terdiri dari tahap pengundangan, tahap pemberlakuan, dan tahap penegakan.

Pertama, dalam tahap ante legislative, Presiden, DPR, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk materi muatan tertentu akan menjadi aktor dalam inisiasi RUU yang wajib disertai dengan Naskah Akademik sebagai dokumen yang menjelaskan asbabun nuzul rancangan undang-undang yang diajukan.[12] Naskah RUU tersebut akan berubah status sesuai dengan proses yang dilaluinya, yang terdiri dari Naskah Akademik (ketentuan normatif yang bersifat akademik), akan berubah menjadi Naskah Politik (ketika telah disepakati oleh pemegang otoritas politik), dan RUU akan berubah menjadi Naskah Yuridis (ketika telah disahkan menjadi UU).[13]

Terdapat beberapa hal yang perlu dicermati dalam tahap ante legislative, utamanya ketika RUU berasal dari Presiden, maka Presiden akan menyiapkan Naskah Akademik dan RUU yang hendak diusulkan. Ketika naskah tersebut telah disepakati di lingkungan Presiden, maka Presiden akan menyerahkan draft tersebut secara resmi ke Pimpinan DPR yang disertai dengan Amanat Presiden (Ampres) atau yang disebut juga sebagai Surat Presiden (Suspres) dalam UU 12/2011 tentang P3.[14] Namun, Ampres tersebut hanya berisikan amanat untuk menunjuk kementerian mana yang akan mewakili Pemerintah selama proses pembahasan berlangsung.

Ampres tersebut tidak dijadikan sebagai media bagi Presiden untuk mengarahkan jajarannya mengenai bagaimana politik hukum pemerintah terhadap RUU tersebut.[15] Idealnya, Ampres tersebut dijadikan sebagai alat bagi Presiden untuk memberitahu tindakan apa yang harus diambil dan tindakan apa yang tidak boleh diambil oleh Kementerian yang bersangkutan saat mewakili Pemerintah.[16] Sehingga kelak produk hukum yang dihasilkan akan menjadi jelas apakah ini merupakan sikap Presiden dalam artian sebagai politik hukum Presiden, atau justru RUU tersebut merupakan arah yang didorong oleh Menteri yang terafiliasi dengan partai politik tertentu.

[11]Jufrina Rizal, "Sosiologi Perundang-Undangan", Makalah, Disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Teknis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI (Jakarta: Sekretaris Jenderal DPR RI, 1998/1999), hlm. 8 sebagaimana dikutip dalam A. Rosyid Al Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Malang: Setara Press, 2015), 33-37.

[12]Lihat ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[13]Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Cetakan Kelima, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 224 sebagaimana dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar, Op Cit., 86.

[14]Lihat ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[15]Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang (Yogyakarta: EA Books, 2022). 88.

[16]Ibid.

Kedua, dalam tahap legislative, pertanyaan yang paling krusial untuk di tanyakan adalah apakah dimungkinkan masyarakat melakukan penolakan atas adanya RUU? Konstitusi negara-negara tertentu memberikan wewenang kepada warga negara untuk menolak RUU sebelum disahkan diundangkan, contohnya Swiss.[17] Secara garis besar, Konstitusi Federal Swiss menyediakan 3 (tiga) instrumen utama bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang, yakni konsultasi (consultation), referendum, dan inisiatif rakyat (popular initiative).[18] Tidak ada ukuran bahwa suatu RUU akan menjadi UU selain sampai warga negara menyetujuinya. Setiap perubahan konstitusi yang diusulkan oleh parlemen Swiss misalnya, harus disetujui dalam referendum.

Konsep diatas menggambarkan bahwa ada negara-negara tertentu yang menempatkan konstituennya dalam posisi yang sangat strategis dalam pembentukan undang-undang. Metode referendum di Swiss melengkapi warga negara dengan kekuatan untuk melakukan veto terhadap undang-undang jika mereka tidak setuju dengan RUU yang diinisiasi. Bahkan Swiss dapat membuat undang-undang melalui inisiatif yang digerakkan oleh warga negara. Inisiatif tersebut setidaknya memerlukan petisi dengan 100.000 (seratus ribu) tanda tangan melalui sistem yang disebut popular inisiative.

Kekuatan rakyat dalam mempengaruhi pembentukan undang-undang dalam konteks Indonesia selalu menjadi polemik. Setidaknya, setiap permohonan judicial review secara formil pasti selalu mencantumkan minimnya partisipasi masyarakat. Secara garis besar, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang terdiri dari 3 (tiga) tingkatan, yaitu non-participation, tokenism, dan citizen power.[19] Tokenism (partisipasi semu) nampaknya menjadi kecenderungan tingkat partisipasi dalam konteks Indonesia yang terdiri dari placation, consultation, dan informing. Nyatanya, tokenism ini hanya memberikan ruang bagi mereka untuk mendengar dan didengar. Namun, warga negara tidak memiliki justifikasi untuk memastikan bahwa pandangan mereka akan didengar dan dipertimbangkan oleh pembentuk undang-undang. [20]

Kecenderungan ini membuat Mahkamah Konstitusi memperkenalkan konsep partisipasi yang bermakna (meaningful participation) melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Melalui putusan tersebut, diamanatkan bahwa partisipasi yang bermakna harus dilaksanakan setidaknya dalam tahap pengajuan RUU, tahap pembahasan antara Presiden dan DPR serta tahap pembahasan antara Presiden, DPR, dan DPD dalam lingkup materi muatan yang menyangkut daerah[21] , serta dalam tahap persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Artinya, setidaknya Mahkamah Konstitusi telah menyadari bahwa partisipasi warga negara dalam pembentukan kebijakan publik masih semu sehingga harus ditekankan dengan frasa 'bermakna'.

Partisipasi dalam pembentukan undang-undang menjadi penting karena itu erat kaitannya dengan hak setiap warga negara untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan yang dijamin oleh konstitusi. Maka setidaknya model partisipasi masyarakat dapat dikembangkan dalam beberapa bentuk, misalnya (i) Negara dapat memaksimalkan lembaga-lembaga survey untuk mengetahui kecenderungan warga negara terhadap sebuah RUU sebelum RUU tersebut diundangkan menjadi UU, (ii) Negara dapat mempertimbangan petisi sebagai sarana partisipasi masyarakat untuk membuat, mengubah, atau mencabut undang-undang. Terkait petisi, kegunaan petisi demikian telah dimaksimalkan melalui Article 119 of the Constitution Kenya, bahkan petisi dari masyarakat juga digunakan Kenya sebagai bahan pertimbangan untuk menurunkan pejabat publik dari jabatannya berdasarkan Article 251.[22]

---

[17]Markus Bockenforde, "A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature", International IDEA resources on Constitution Building, 2011, 41.

[18]Hofler, Stefan, and friends, "Legislation in Switzerland", Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich, 2020, 483.

[19]Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Volume 35, Issue 4, 2007, 216-224.

[20]Ibid.

[21]Lihat ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945.

[22]The National Assembly, Parliament of Kenya, "Public Participation in the Legislative Process", Fact Sheet, No. 27, 4.

Model lain partisipasi yaitu (iii) mekanisme pertanggungjawaban partisipasi publik oleh legislatif dan eksekutif. Saat proses pembahasan selesai, pembentuk undang-undang idealnya membentuk sebuah draft pertanggungjawaban bahwa beberapa atau bahkan keseluruhan substansi UU adalah hasil masukan dari publik yang diadopsi oleh pembentuk undang-undang. Sekalipun beberapa masukan publik ditolak, pembentuk UU dalam draft tersebut harus mampu menjelaskan konsiderasi secara logis mengapa pendapat tertentu tidak dapat diadopsi dalam RUU yang dimaksud. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan atau dengan kata lain menjadi jaminan bahwa pendapat publik benar-benar diperhitungkan pendapatnya dan menggeser paradigma partisipasi semu yang selama ini dipraktikkan.

B.1.2 Judicial Review sebagai Bentuk Penolakan Warga Negara terhadap Pembentukan Suatu Undang-Undang

Pembentukan suatu undang-undang sangat dimungkinkan mengalami cacat formil dan cacat materil sejak awal pembentukannya. Jeremy Bentham menyebut hal demikian sebagai bentuk ketidaksempurnaan dan membagi ketidaksempurnaan itu menjadi 2 (dua) tingkatan, yakni tingkatan pertama disebabkan oleh arti ganda (ambiguity), kekaburan (obscurity), dan terlalu luas (overbulkiness). Sedangkan tingkatan kedua disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya ketidaktepatan ungkapan (unsteadiness in respect of ezpression), ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (unsteadiness in respect of import), berlebihan (redundancy), terlalu panjang lebar (longwindedness), membingungkan (entanglement), tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (nakedness in respect of helps to intellection), dan ketidakteraturan (disorderliness).[23]

Oleh karena ketidaksempurnaan itu, judicial review menjadi sarana yang dapat ditempuh oleh warga negara baik secara perseorangan maupun kelompok untuk merespons ketidaksempurnaan atas pembentukan suatu UU. Dengan kata lain, judicial review dimaknai sebagai bentuk penolakan masyarakat atas ditetapkannya suatu undang-undang. Hal ini didasarkan bahwa konsep judicial review merupakan "a key vehicle for enabling the judiciary to prevent and check the abuse of executive power"[24]. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa politik saat ini menjadi independent variabel sedangkan hukum menjadi dependent variabel[25], namun hadirnya Mahkamah Konstitusi merupakan manifestasi dari prinsip check and balances yang meletakkan semua lembaga negara setara dan dapat saling mengimbangi dan mengawasi sebagai proses pendewasaan politik dalam praktik penyelenggaraan negara.[26] Lebih lanjut, judicial review merupakan sarana mempertahankan lex specialis pada jalur yang semestinya apabila bertentangan dengan aturan yang lebih umum (lex generalis).[27]

Pembentukan Mahkamah Konstitusi Indonesia pada tahun 2003 yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 ini mengadopsi sistem centralized atau kerap dikenal dengan istilah European Model of Constitutional Review. Centralized system ini dicirikan dengan hanya memiliki satu organ negara yang terpisah dengan badan peradilan umum. Sedangkan sistem lain seperti yang terdapat di Amerika Serikat mengadopsi sistem decentralized (all courts) dimana judicial review adalah kompetensi yang melekat pada hampir semua pengadilan.[28] Artinya, kewenangan review tersebut disebar ke semua tingkat pengadilan dan review dilakukan berdasarkan kasus konkret baik yang disebabkan oleh pertentangan norma ataupun tindakan pejabat publik. [29]

---

[23]Zainal Arifin Mochtar, Op Cit., 177.

[24]Lee Bridges, et al., 1995, Judicial Review in Perspective, Second Edition, Cavendish Publishing Ltd.: London, hlm. 1 dan 7, sebagaimana dikutip dalam I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, 153.

[25]Ibid., 15.

[26]Ni'matul Huda & R. Nazriyah, Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Nusa Media, 2011), 145.

[27]Andryan, "Open Court Principle for the Public in Material Judicial Review Right in the Supreme Court", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 22, No. 3, 2022, 387.

[28]Ran Hirschl, The Judicialization of Politics, The Oxford Handbook of Political Science, (2013): 266.

[29]I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 13.

Salah satu esensi penting dalam konsep negara hukum ialah kemandirian kekuasaan kehakiman. Mengutip pernyataan George Tridimas, bahwa sejatinya independensi politik hakim akan meningkat bila diikuti dengan hal-hal berikut, (i) semakin kecil keterlibatan pemerintah dalam proses pengangkatan mereka, bahkan independensi hakim akan lebih tinggi ketika hakim dicalonkan oleh lembaga peradilan itu sendiri, (ii) semakin lama masa kerja mereka, kemerdekaan juga lebih tinggi ketika hakim hanya menjabat untuk satu periode atau tidak mencari pengangkatan kembali, (iii) semakin besar otonomi keuangan hakim yang menyiratkan bahwa gaji dan anggaran tidak dapat dikurangi dengan tindakan diskresi eksekutif, (iv) transparansi, meningkatkan informasi yang tersedia untuk umum, (v) mendisiplinkan hakim dan memberhentikan hakim, dan (vi) lebih sulit lagi bagi pemerintah untuk membatalkan putusan pengadilan yang tidak disukainya.[30]

Maka dari itu, Mahkamah Konstitusi harus sebisa mungkin dibangun dan dipertahankan bersamaan dengan aspek independensinya. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi didesain sebagai counter majoritarian, yaitu Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan untuk menetapkan hal yang bisa saja bertentangan dengan keinginan dari institusi politik.[31] Artinya, Mahkamah Konstitusi berhadapan dengan 2 (dua) institusi politik, yaitu pemerintah dan parlemen. Mahkamah Konstitusi tentu tidak dapat membawa pengaruh yang signifikan apabila MK sebagai lembaga juga diwarnai dengan unsur politik. Jika demikian, maka Mahkamah Konstitusi tidak lagi berperan sebagai counter majoritarian sebab MK memiliki unsur yang sama dengan lembaga pembentuk undang-undang, yakni sama-sama memiliki unsur politik.

Masyarakat yang tergabung dalam Koalisi Selamatkan Mahkamah Konstitusi (KSMK) yang terdiri dari Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KoDe Inisiatif), Indonesia Corruption Watch (ICW), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta) serta sejumlah lembaga dan individu lainnya menyuarakan penolakannya terhadap UU 7/2020 sebagai perubahan ketiga atas UU 24/2003 tentang MK. Penolakan tersebut teregistrasi dengan nomor perkara 100/PUU-XVIII/2021 yang mempermasalahkan UU secara formil dan materil.

Secara formil, KSMK setidaknya mendasari argumentasinya pada 5 (lima) poin, yaitu (i) pembentuk undang-undang melakukan penyelundupan hukum dengan memasukkan substansi diluar amanat putusan MK; (ii) revisi UU MK tidak terkualifikasi dalam syarat carry over; (iii) pembentuk undang-undang gagal memperhatikan dan memenuhi asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dalam membentuk suatu undang-undang; (iv) naskah akademik UU MK tidak bisa dipertanggungjawabkan secara akademik; (v) proses pembentukan undang-undang tidak memberi ruang bagi publik, tergesa-gesa, tertutup, serta tidak mencerminkan adanya sense of crisis pandemi COVID-19, (vi) revisi UU MK berdasar hukum undang-undang yang invalid.

Sebagaimana didalilkan, bahwa revisi UU MK tidak masuk dalam Prolegnas Jangka Menegah Tahun 2020-2024. Oleh karenanya, revisi UU MK menggunakan daftar kumulatif terbuka dalam poin sebagai akibat putusan MK untuk tetap dapat melakukan revisi terhadap UU MK. Namun, KSMK menilai bahwa terdapat beberapa substansi yang sama sekali tidak pernah diamanatkan dalam putusan manapun. Artinya, KSMK menilai bahwa revisi UU MK ini menyelundupkan beberapa substansi yang didasari atas politik kepentingan. dengan mengatasnamakan tindak lanjut atas putusan MK. Substansi yang dimaksud diantaranya:

1. Perpanjangan masa jabatan Hakim Konstitusi selama 15 (lima belas tahun) atau hingga usia purna tugas yakni 70 (tujuh puluh) tahun dan diberlakukan bagi hakim yang pada waktu itu menjabat (incumbent);
2. Peningkatan usia minimal Hakim Konstitusi yang semula berada pada usia 47 (empat puluh tujuh) tahun menjadi 55 (lima puluh lima) tahun;
3. Dihapuskannya periodisasi masa jabatan Hakim Konstitusi;
4. Adanya perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK dari dua tahun enam bulan menjadi 5 (lima) tahun;
5. Penambahan 1 (satu) orang akademisi sebagai anggota Majelis Kehormatan MK yang berlatar belakang hukum;

[30]George Tridimas, "Independent Judiciary", Springer Encyclopedia of Law and Economics, New York, 2014, 5

6. Persyaratan calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh Mahkamah Agung wajib berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, sedang menjabat sebagai hakim tinggi, atau sebagai hakim agung.

Kesemua substansi diatas termasuk substansi lain didalamnya diyakini disusun dengan melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang setidaknya tertuju pada asas kejelasan tujuan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Lebih lanjut, KSMK menganggap bahwa naskah akademik RUU MK terkesan cherry picking dan gagal menjelaskan mengapa revisi UU MK saat itu menjadi prioritas di tengah pandemi COVID-19.

Pembentukan suatu undang-undang idealnya berdasar atas sistem bottom-up (dari bawah ke atas). Sistem itu digunakan untuk memastikan bahwa suatu UU memang dibentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat dan dalam rangka melindungi hak konstitusional masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, naskah akademik menduduki posisi strategis untuk bertindak sebagai wadah yang menampung dan menganalisis kebutuhan masyarakat.[32] Namun dalam revisi UU MK, KSMK menilai bahwa naskah akademik RUU MK hanya sekedar formalitas belaka dan tidak mengikuti standar penyusunan naskah akademik yang baik.

Revisi UU MK juga diyakini tidak mengadopsi prinsip transparansi. Pengusulan RUU dilakukan pada bulan Februari 2020 dan pengesahan dilakukan pada awal September 2020. Bahkan, pembahasan DIM UU MK diyakini hanya berlangsung selama 3 (tiga) hari saja. Proses pembahasan yang kilat ini berkonsekuensi pada minimnya partisipasi publik dalam pembentukan UU. Jika dikomparasikan, UU lain mengalami proses advokasi pembentukan yang sangat panjang. Misalnya Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) yang pertama kali diinisiasi tahun 2012 dan baru disahkan pada tahun 2022, RUU Masyarakat Adat yang disuarakan sejak tahun 2009, Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (PDP) yang dibahas sejak tahun 2016, hingga RUU Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang diusulkan sejak tahun 2004.

Sedangkan secara materil, setidaknya terdapat 5 substansi yang diperkarakan oleh KSMK, yaitu berkaitan dengan (i) limitasi latar belakang calon hakim konstitusi usulan Mahkamah Agung dan kedudukan calon hakim konstitusi sebagai representasi internal lembaga pengusul, (ii) sistem rekrutmen hakim konstitusi dari sudut pandang penafsiran konstitusional, (iii) penafsiran konstitusional usia minimal menjadi hakim konstitusi dan masa bakti hakim konstitusi, (iv) hapusnya Pasal 59 ayat (2) revisi UU MK, dan (v) Pasal 87 revisi UU MK.

Pada intinya, KSMK mempersoalkan banyaknya konflik kepentingan di balik pembentukan perubahan UU MK. Padahal judicial review ini juga bertentangan dengan asas nemo judex idoneous in propria causa, yang berarti bahwa hakim tidak boleh mengadili perkara yang berkaitan dengan dirinya. Hal ini disebabkan bahwa tidak ada orang yang benar-benar bisa objektif dalam mengadili perkara dimana dia menjadi salah satu pihak yang berperkara, memiliki kepentingan substansial di dalamnya, memiliki kepentingan substansial dengan orang-orang yang berperkara dimana kepentingan orang tersebut dapat mempengaruhi hasil putusan, atau terlihat telah mempengaruhi putusan.[33] Namun hal ini tetap dilakukan karena tidak ada forum lain untuk melakukan pengujian UU MK.

Karakteristik pembentukan UU demikian memiliki kemiripan dengan legislasi era otoritarianisme Orde Baru, dimana produk hukum berwatak positivistik-intrumentalistik. Watak ini lebih banyak digunakan sebagai sarana untuk membenarkan (mempositifkan) tindakan pemerintah atau memberi wadah bagi keinginan-keinginan penguasa[34]. Penguasa bisa saja "memperalat" UU menjadi instrumen yang dapat melegalkan perbuatan penguasa, sehingga keinginannya tersebut menjadi sah karena berlandaskan atas hukum positif.

[31]Andy Omara, Op Cit., 190.

[32]Zainal Arifin Mochtar, Op Cit., hal. 81.

[33]Robert Uwe Hess, "Nemo Judex in Sua and The Challenge Procedure Under the Uncitral Model Law", International Law and Politics, Vol. 50, 2018, 1431.

[34]Moh. Mahfud MD, Op Cit., 38-39.

Berdasarkan permohonan pengujian yang diajukan oleh KSMK, maka kita dapat melihat bagaimana fungsi hukum ditempatkan. Terdapat beberapa fungsi hukum dalam hubungannya dengan politik yang disebut sebagai three basic aspects on the law functions in relation to politics oleh Miro Cerar, yaitu:[35]

1. Hukum sebagai tujuan (goals), pemahaman politik terhadap nilai atau institusi menjadi sama persis dengan pemahaman hukum terhadap nilai dan institusi;
2. Hukum sebagai alat (means), politik memahami hukum sebagai alat untuk pemenuhan kepentingan politik tertentu;
3. Hukum sebagai rintangan (obstacles), politik memahami hukum sebagai halangan dalam realisasi tujuan politik tertentu. Dalam hal ini akan ada 2 (dua) kemungkinan, yakni apakah politik yang menang atau hukum yang akan menang.

Maka dalam konteks ini tampak bahwa hukum difungsikan sebagai alat untuk pemenuhan kepentingan politik tertentu (means). Hal ini tampak bahwa sebenarnya perubahan ketiga UU MK diajukan secara perorangan (bukan dari fraksi tertentu), namun rencana tersebut tetap memperoleh kemudahan karena kepentingan yang kuat didalamnya. Idealnya, hukum harus mampu difungsikan sebagai rintangan (obstacle) bagi realisasi tujuan politik yang bertolak belakang dengan keadaan masyarakat. Hukum memang merupakan hasil kristalisasi dari kekuatan politik, namun ketika produk hukum tersebut telah mengikat secara sah, maka politik harus tunduk pada hukum yang telah disepakati tersebut.

B.2 Respon Negara (state respond) dalam Menghadapi Tuntutan Masyarakat Atas Penolakan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

B.2.1. Raison D'etre Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XVIII/2020

Sikap Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 100/PUU-XVIII/2020 merupakan perlambangan dari bagaimana negara merespon tuntutan masyarakat akan keberlakuan perubahan UU MK. Hal ini disebabkan bahwa negara memiliki tanggungjawab untuk menegakkan konstitusionalisme melalui praktik penyelenggaraan negara yang setidaknya terdiri dari 3 (tiga) kesepakatan, yakni (i) kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (the general goals of society or general acceptance of the philosophy of government), (ii) kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (the basis of the government), (iii) kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (the form of institutions and procedures).[36]

Terdapat beberapa pertimbangan hukum Hakim Konstitusi yang menggambarkan bagaimana MK bersikap sebagai lembaga yang menguji perkara yang berkaitan dengan dirinya sendiri. Pertama, MK menerima kedudukan hukum para pemohon dalam hal pengujian formil. Hal ini dikarenakan ditemukan adanya hubungan pertalian antara profesi pemohon dengan substansi pengujian formil yang dimohonkan pengujian. Adapun profesi Pemohon I hingga Pemohon IV dalam perkara ini merupakan peneliti yang memiliki concern terhadap perkembangan hukum tata negara termasuk perkembangkan MK secara kelembagaan. Sedangkan profesi dari Pemohon V hingga Pemohon VII merupakan dosen yang mengimplementasikan pilar pengabdian kepada masyarakat dengan memohonkan pengujian UU di MK.

Namun, MK menilai bahwa KSMK tidak memiliki kedudukan hukum dalam pengujian materiil UU MK. Sebab, KSMK dinilai tidak mampu menguraikan adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) terhadap anggapan potensi kerugian konstitusionalnya ataupun terhadap kerugian faktual terhadap pasal-pasal yang dimohonkan dalam UU 7/2020. MK menilai bahwa setidaknya para pemohon harus memiliki

[35]Miro Cerar, "The Relationship Between Law and Politics", Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 15, Issue 1, 2009, 19.

[36]I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaints), (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 30.

pengalaman kerja setidak-tidaknya 15 (lima belas) tahun dibidang hukum dan/atau sedang menjabat sebagai hakim tinggi atau sebagai Hakim Agung bagi calon hakim yang berasal dari Mahkamah Agung. Sehingga jika dilihat kualifikasi pemohon, pemohon belum memenuhi persyaratan apapun untuk menjadi hakim konstitusi karena salah satu syarat untuk menjadi hakim konstitusi ialah harus memiliki pengalaman kerja setidak-tidaknya 15 (lima belas) tahun dibidang hukum dan/atau sedang menjabat sebagai hakim tinggi atau sebagai Hakim Agung bagi calon hakim yang berasal dari Mahkamah Agung.

Artinya, Mahkamah menginginkan pemohon benar-benar memiliki kerugian konstitusional yang konkrit terhadap pasal-pasal yang dimohonkan, sehingga ketika permohonan pemohon dikabulkan oleh Mahkamah, maka kerugian yang dimaksud tidak akan terjadi lagi. Ketiadaan kedudukan hukum tersebut membuat MK sama sekali tidak mempertimbangkan pokok-pokok permohonan materil yang dimohonkan oleh para pemohon.

Persoalan legal standing memang membutuhkan diskursus lebih komprehensif. Jika merujuk pada Putusan MK Nomor 7/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU 8/2011 tentang MK, persoalan apakah pemohon memiliki legal standing atau tidak menjadi perdebatan sengit yang diwarnai dengan dissenting opinion. Pengujian UU tersebut menyoal batas atas dan batas bawah hakim konstitusi saat pengangkatan yang berpotensi tidak dapat memperoleh kesempatan untuk melanjutkan periode kedua sebagai hakim konstitusi karena harus diberhentikan dengan hormat di usia 70 (tujuh puluh) tahun. Pengujian UU tersebut diajukan oleh akademisi yang telah memperoleh gelar doktor ilmu hukum dan masing-masing berpengalaman sebagai asisten hakim konstitusi dan Panitera Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah menilai pemohon pada waktu yang akan datang berpotensi diangkat menjadi hakim konstitusi dan berpeluang pula diperpanjang masa jabatannya.

Namun, pendapat berbeda justru disuarakan oleh Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati dan Hakim Konstitusi Harjono mengenai pemberian legal standing tersebut. Pendapat berbeda tersebut pada intinya menyatakan bahwa pemohon tidak sedang menduduki jabatan sebagai hakim konstitusi, sehingga pemohon tidak mungkin dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Lebih lanjut, pemohon juga belum jelas kapan akan diangkat dan belum tentu juga bahwa para pemohon akan menjadi Hakim Konstitusi suatu hari nanti, atau dengan kata lain proyeksi pemohon untuk menjadi Hakim Konstitusi masih sangat abstrak. Secara ringkas, kerugian konstitusional harus diwujudkan dengan keadaan pemohon yang benar-benar berpotensi akan menjadi hakim konstitusi suatu hari nanti, misalnya para pemohon telah dinyatakan sebagai calon hakim konstitusi baik oleh Presiden, DPR, atau MA saat mengajukan permohonan pengujian.

Menurut penulis, menjadi sangat wajar bila KSMK tidak memperoleh legal standing dalam pengujian materiil. Sebab, KSMK tidak memiliki keterkaitan secara langsung atau keterkaitan yang konkret terhadap MK, Presiden, DPR, ataupun MA. Memang doktrin kedudukan hukum ini cukup membingungkan masyarakat mengenai bagaimana rakyat harus bertindak menghadapi keserampangan pembentukan undang-undang. Meskipun begitu, MK setidaknya harus menunjukkan keberpihakannya terhadap masyarakat yang peduli dengan perkembangan ketatanegaraan melalui mekanisme pengujian formil.

Kedua, berkaitan dengan pengujian formil, berdasarkan keterangan DPR bahwa perubahan ketiga atas UU 24/2003 telah masuk dalam daftar Prolegnas 2015-2019, prioritas tahun 2019. Lebih lanjut, DPR juga menjelaskan bahwa revisi UU ini merupakan usulan yang masuk dalam daftar kumulatif terbuka dalam rangka menindaklanjuti putusan MK (6 putusan). Berdasarkan fakta tersebut, MK meyakini bahwa tata cara perubahan UU a quo yang didasarkan atas dalil tindak lanjut putusan MK dapat dibentuk dalam rentang waktu kapanpun dan jumlahnya tidak terbatas sepanjang memenuhi kriteria sehingga tidak relevan lagi untuk dipersoalkan. MK menilai bahwa UU yang telah dimasukkan dalam daftar Prolegnas tidak berarti bahwa perubahan UU tersebut menjadi tertutup untuk diusulkan dalam daftar kumulatif terbuka. Sepanjang UU yang diusulkan memang memenuhi kriteria dalam UU 12/2011, maka tidak menutup kemungkinan sebuah UU tetap diusulkan dalam daftar kumulatif terbuka.

Oleh karena revisi UU ini menggunakan jalur daftar kumulatif terbuka dalam rangka menindaklanjuti

putusan MK, maka MK meyakini bahwa proses revisi UU ini menjadi tidak perlu lagi melalui proses pembahasan dan tidak perlu dilekatkan dengan syarat partisipasi publik yang bermakna. MK beralasan bahwa mekanisme yang berbeda dari UU yang diajukan di luar daftar kumulatif terbuka ditujukan untuk menjaga kemurnian substansi yang memang dikhususkan sebagai penyesuaian atas putusan MK.

Padahal, jika merujuk pada UU 12/2011 tentang P3 utamanya dalam bagian penyusunan undang-undang dan partisipasi masyarakat, maka tidak ditemukan satupun klausul yang menjelaskan baik secara eksplisit maupun implisit bahwa UU yang dibentuk dengan jalur daftar kumulatif terbuka tidak perlu diikat dengan partisipasi yang bermakna dan pembahasan secara terbuka. Mekanisme demikian justru akan membuat substansi UU cenderung 'disusupi' dengan materi-materi lain diluar jalur daftar kumulatif terbuka. Oleh karenanya, tidak ada mekanisme kontrol yang mengawasi bahwa substansi yang dimasukkan dalam UU tertentu murni apa yang pernah diamanatkan oleh MK dalam putusan-putusan tertentu.

Justru UU yang diperkarakan di MK secara logika adalah UU yang paling berpotensi menyimpan banyak kepentingan politik, UU yang paling berpotensi melanggar prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, UU yang paling berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara, dan UU yang paling mendapat sorotan dari masyarakat dibanding UU yang tidak dipersoalkan di MK. Maka dalam batas penalaran yang wajar, jenis UU yang memiliki karakteristik demikian harus diawasi lebih ekstra karena substansinya yang sangat rentan.

B.2.2 Usulan Pembahasan Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Pembentuk undang-undang mencanangkan perubahan keempat atas UU 24/2003 tentang MK yang resmi menjadi usul inisiatif DPR. Perubahan keempat ini disebut dalam rangka penyesuaian atas putusan MK dan penyempurnaan teknis redaksional yang disesuaikan dengan perubahan atas UU 12/2011 yang diubah menjadi UU 13/2022 tentang P3.[37] Secara tidak langsung, langkah pembentuk UU dalam melakukan perubahan keempat atas UU MK merupakan bentuk state respond. Respon negara terhadap penolakan masyarakat umum terhadap UU MK baik secara formil dan materil justru semakin diperkeruh dengan penormaan substansi baru.

Berdasarkan draft yang beredar hingga tulisan ini dibuat, terdapat beberapa substansi dalam perubahan keempat UU MK. Diantaranya (i) perubahan batas usia minimal Hakim Konstitusi dari 55 tahun menjadi 50 tahun, (ii) perubahan komposisi Majelis Kehormatan MK, (iii) mekanisme evaluasi hakim konstitusi lima tahunan dan evaluasi sewaktu-waktu oleh masing-masing lembaga yang berwenang, (iv) penghapusan substansi masa jabatan hakim hingga usia 70 (tujuh puluh) tahun selama keseluruhan masa tugasnya tidak melebihi 15 (lima belas) tahun.

Pertama, pembentuk UU tampak mengalami inkonsistensi dalam penormaan batas minimal usia dan masa jabatan Hakim Konstitusi. UU 24/2003 memberikan usia minimal Hakim Konstitusi yaitu 40 (empat puluh) tahun, UU 7/2020 memberikan usia minimal yaitu 55 (lima puluh lima) tahun, sedangkan revisi keempat UU 24/2003 ini memberikan batas usia minimal yaitu 50 (lima puluh) tahun. Padahal, tingginya usia minimal Hakim Konstitusi ini telah disuarakan oleh KSMK melalui permohonan pengujian materilnya di MK. KSMK menilai tingginya usia minimal Hakim Konstitusi akan menyulitkan regenerasi Hakim Konstitusi dikemudian hari. Sedangkan untuk masa jabatan hakim, pembentuk undang-undang menghapus masa jabatan hakim hingga usia 70 (tujuh puluh) tahun yang menjadi pokok perubahan dalam UU 8/2011 tentang MK. Perubahan usia minimal dan perubahan masa jabatan hakim konstitusi ini menggambarkan ketidakcermatan pembentuk undang-undang dengan tidak melakukan kajian yang komprehensif sebelum merubah suatu pasal tertentu.

[37]Dewan Perwakilan Rakyat, "Baleg Sepakati Revisi UU Mahkamah Konstitusi Jadi Inisiatif DPR", 23 September 2022, dikutip pada tanggal 12 Oktober 2022 dari https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/40883/t/Baleg+Sepakati+Revisi+UU+Mahkamah+Konstitusi+Jadi+Inisiatif+DPR.

Kedua, perubahan komposisi majelis kehormatan MK juga sudah disuarakan oleh KSMK melalui berkas permohonannya. Melalui perubahan keempat, MK menghapuskan unsur Komisi Yudisial dalam Majelis Kehormatan MK dan menggantikannya dengan 1 (satu) orang dari unsur tokoh masyarakat yang memiliki integritas tinggi yang memahami hukum dan konstitusi serta tidak menjadi anggota partai politik. Ketentuan ini berhubungan erat dengan point ketiga, mekanisme evaluasi hakim konstitusi lima tahunan dan evaluasi sewaktu-waktu oleh masing-masing lembaga yang berwenang. Mekanisme ini merupakan hal yang keliru. Hal ini semakin membuat Hakim Konstitusi secara organisatoris terikat intervensi yang sangat kuat dari lembaga yang mengusungnya. Hal ini sesuai dengan watak korps dan birokrasi yang secara umum mempunyai ikatan-ikatan tertentu di kalangan anggota-anggotanya.[38] Kekhawatiran ini semakin beralasan setelah 'kudeta' yang dilakukan oleh DPR terhadap mantan Hakim Konstitusi Aswanto pada September 2022.

Mekanisme evaluasi oleh masing-masing lembaga pengusung ini artinya memperbesar keterlibatan pemerintah dalam proses pengangkatan hakim konstitusi, menurunkan transparansi, serta membuka ruang yang sangat longgar bagi pemerintah untuk membatalkan putusan pengadilan yang tidak disukainya. Sedangkan Mahkamah sendiri melalui putusan nomor 56/PUU-XX/2022 menyatakan bahwa lembaga negara setingkat Komisi Yudisial pun tidak bisa mengawasi MK karena hal itu akan mereduksi sifat independensi dan imparsialitasnya, utamanya ketika Mahkamah mengadili sengketa kewenangan lembaga negara. Oleh karenanya, unsur dari Komisi Yudisial dihapus dari komponen Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Artinya, penormaan dalam perubahan keempat UU MK telah menabrak logika Mahkamah.

Lebih lanjut, substansi ini bukan merupakan amanat dari putusan konstitusi manapun. Hal ini menandakan bahwa lagi-lagi pembentuk UU menggunakan dalil menindaklanjuti putusan MK untuk 'menyusupi' materi muatan sesuai dengan kehendak pembentuk UU. Padahal, berdasarkan pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 100/PUU-XVIII/2020, Hakim Konstitusi justru mengamanatkan bahwa jika UU diubah dengan dalil tindak lanjut atas putusan MK, maka pembentuk UU harus menjaga kemurnian substansi UU yang dimaksud hanya untuk mengakomodir hal-hal yang telah diputus oleh MK.

Banyak faktor yang menentukan arah pembentukan sebuah undang-undang, utamanya ialah faktor politik. Beberapa faktor itu diantaranya besarnya kepentingan partai dari kepentingan masyarakat, partai politik dipengaruhi oleh pemerintah yang berkuasa, serta partai politik dan pemerintah dikuasai oleh elit politik.[39] Meskipun antara hukum dan politik menjadi sulit dipisahkan karena hukum tanpa politik akan lumpuh sedangkan politik tanpa hukum akan menciptakan kesewenang-wenangan, namun terdapat beberapa hal yang membedakan antara hukum dan politik, yakni sebagai berikut:[40]

1. Politik diekspresikan melalui dokumen politik dan aktivitas (seperti deklarasi politik, program partai politik, kunjungan lapangan, dsb) dan juga aksi hukum (seperti membentuk UUD, UU dan peraturan perundang-undangan lainnya), sedangkan hukum diekspresikan dalam interpretasi dan penerapan hukum oleh institusi hukum melalui teori dan praktik dari para lawyers sebagai kelompok professional;
2. Kepentingan dan kekuasaan di dalam politik memiliki peran dan legitimasi yang lebih besar daripada hukum. Sedangkan di dalam hukum, kekuasaan diganti dengan konsep yurisdiksi dan kepentingan diganti dengan konsep evaluasi hukum (judicial review);
3. Dalam struktur normatif dan fungsi aktualnya, politik lebih beradaptasi dan fleksibel daripada hukum. Politik juga lebih fleksibel dalam mencari kompromi antara ideologi, kepentingan, atau premis normatif;
4. Dengan sifat dan fungsi praktisnya, politik cenderung kurang bisa diprediksi dan cenderung kurang dapat diandalkan daripada hukum;
5. Politik dan hukum sangat berbeda dalam hal sanksi. Misalnya, ada sanksi politik khusus yang tidak dikenal oleh undang-undang, seperti kecenderungan tidak memilih seseorang, kritik spontan atau terorganisir, permintaan untuk pengunduran diri seseorang, dsb.

[38]Moh. Mahfud MD, Op Cit., 100.

[39]M. Nur Rasyid, dkk "The Decrease of Legislative Functions of The People's Representative Council of The Republic of Indonesia In the Reform Era", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 22, No. 2, 2022, 221-222.

[40]Miro Cerar, Op Cit., 31-35.

Oleh karena terdapat perbedaan itulah maka seringkali kekacauan muncul ketika politik memasukan unsur kepentingan dan kekuasaannya dalam sistem hukum. Padahal, konsep kepentingan dan kekuasaan antara politik dan hukum memiliki perbedaan. Banyaknya kepentingan politik yang masuk ke dalam sistem hukum akan melahirkan produk hukum dengan karakter konservatif/ortodoks sebagai lawan dari produk hukum yang responsif/otonom.[41]

C. Penutup

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka dapat diketahui bahwa pertama, bentuk penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi diwujudkan dengan pengujian UU 7/2020 ke Mahkamah Konstitusi. Pembentukan UU yang cenderung abnormal menjadikan hukum difungsikan sebagai alat (means) untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu.

Kedua, respon negara dalam menghadapi tuntutan masyarakat atas penolakan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi diwujudkan dengan menolak permohonan pengujian UU 7/2020 untuk seluruhnya oleh yudikatif dan penyusunan perubahan keempat UU 24/2003 oleh pembentuk undang-undang. Banyaknya kepentingan politik yang masuk ke dalam sistem hukum melahirkan produk hukum dengan karakter konservatif/ortodoks.

Adapun saran yang diajukan ialah pertama, pembentuk undang-undang perlu meningkatkan ruang partisipasi bagi publik untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang baik dengan cara memaksimalkan lembaga-lembaga survey, mempertimbangan petisi sebagai sarana partisipasi masyarakat untuk membuat, mengubah, atau mencabut undang-undang, ataupun dengan menyusun mekanisme pertanggungjawaban partisipasi publik oleh legislatif dan eksekutif. Kedua, pemerintah perlu kiranya memperluas penggunaan Amanat Presiden (Ampres) sebagai sarana penyampaian politik hukum Presiden terhadap suatu rancangan undang-undang. Ketiga, negara perlu mempertimbangkan kemungkinan perluasan doktrin kerugian konstitusional dalam pengujian UU di Mahkamah Konstitusi.

[41]Mahfud MD, Op Cit., 73.

Daftar Pustaka

A. Rosyid Al Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Malang: Setara Press, 2015).

I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku VI, Kekuasaan Kehakiman.

Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017).

Ni'matul Huda & R. Nazriyah, Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Nusa Media, 2011).

Ran Hirschl, The Judicialization of Politics, The Oxford Handbook of Political Science, (2013).

Sirajuddin, dkk, Legislative Drafting (Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Malang: Setara Press, 2016).

Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang (Yogyakarta: EA Books, 2022).

Andrew Harding, "The Fundamentals of Constitutional Courts", Constitution Brief, International IDEA, April 2017.

Andryan, “Open Court Principle for the Public in Material Judicial Review Right in the Supreme Court”, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 22, No. 3, 2022.

Andy Omara, “The Indonesian Constitutional Court and the Democratic Institution in Judicial Review”, Constitutional Review, Vol. 3 No. 2, (December 2017).

M. Nur Rasyid, dkk “The Decrease of Legislative Functions of The People’s Representative Council of The Republic of Indonesia In the Reform Era”, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 22, No. 2, 2022.

Markus Bockenforde, "A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature", International IDEA resources on Constitution Building, 2011.

The National Assembly, Parliament of Kenya, "Public Participation in the Legislative Process", Fact Sheet, No. 27.

Gabisel Barsallo and Elisa Mendoza, "Enough Crises to Choose from: The Perceived Sense of Crisis in Panama", Social Science Article, 2022.

George Tridimas, "Independent Judiciary", Springer Encyclopedia of Law and Economics, New York, 2014.

Hofler, Stefan, and friends, "Legislation in Switzerland", Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich, 2020.

Miro Cerar, "The Relationship between Law and Politics", Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 15, Issue 1, 2009.

Robert Uwe Hess, "Nemo Judex in Sua and the Challenge Procedure Under the Uncitral Model Law", International Law and Politics, Vol. 50, 2018.

Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Volume 35, Issue 4, 2007.

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Dewan Perwakilan Rakyat, "Baleg Sepakati Revisi UU Mahkamah Konstitusi Jadi Inisiatif DPR", 23 September 2022, dikutip pada tanggal 12 Oktober 2022 dari https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/40883/t/Baleg+Sepakati+Revisi+UU+Mahkamah+Konstitusi+Jadi+Inisiatif+DPR