

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI KUASA PERMANEN PRESIDEN DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Oleh: Andi Mattalatta¹

Abstract

"In the judicial review of the law, the Constitutional Court may request to the President information relating to the application being trialed. Presidential statement is a government's official statement both orally and in writing on the subject matters as a result of coordination of the relevant ministers and/or Institutions/Government Agencies. Considering President activities either as Head of state or Head of Government, the President appoints permanently the Minister of Law and Human Rights and the relevant ministers, and/or minister level officials as its proxy with substitution right. Because of the position of the Minister of Law and Human Rights as the assistant of the President in the field of Law and Human Rights, with one of his responsibilities in the field of legislation, Minister of Law and Human Rights is appointed as the permanent proxy by the President for the purpose of judicial review of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945".

Key words: judicial review of the law, substitutions rights

Abstrak

"Dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Presiden. Keterangan Presiden merupakan keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari

¹ Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

menteri-menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait. Mengingat kesibukan Presiden yang sangat padat baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan, maka Presiden dapat menunjuk kuasa dengan hak substitusi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia beserta para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait. Oleh karena kedudukan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku pembantu Presiden di bidang hukum dan hak asasi manusia, yang salah satu tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan, maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia secara permanen ditunjuk menjadi kuasa Presiden dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kata kunci: pengujian undang-undang, hak substitusi

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dilakukan berturut-turut dengan Perubahan Pertama yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 Nopember 2001 dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 secara langsung membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu pelaku kekuasaan kehakiman yang semula hanya dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, maka dengan adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan kehakiman juga dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Perubahan yang sangat mendasar tersebut diatur dalam Pasal 24 ayat (2) yang menegaskan bahwa : “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Secara limitatif kewenangan Mahkamah Konstitusi disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi: “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 tentang hasil pemilihan umum”. Sebagai pelaksanaan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pada tanggal 13 Agustus 2003 diundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

Dalam melaksanakan kewenangannya untuk kepentingan pemeriksaan atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi dapat memanggil Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden untuk didengarkan keterangannya baik secara tertulis maupun secara lisan dalam persidangan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang selengkapnya berbunyi : Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden.

Dalam hal Lembaga Negara (Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden) telah resmi dipanggil atau diminta keterangannya oleh Mahkamah Konstitusi, maka lembaga negara yang bersangkutan wajib memenuhi permintaan mahkamah itu sebagaimana mestinya. Apabila permintaan keterangan itu berupa keterangan tertulis, maka keterangan tersebut harus sudah disampaikan dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim konstitusi diterima (Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi), sedangkan apabila keterangan yang diminta berupa keterangan lisan, maka keterangan tersebut disampaikan pada persidangan pleno Mahkamah Konstitusi.

B. Keterangan Presiden Atas Pengujian Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 25 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan bahwa “Keterangan Presiden adalah keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari menteri-menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait.

Dalam kaitannya dengan permintaan keterangan lisan atau tertulis kepada Presiden oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, muncul suatu pertanyaan mengapa dalam pemeriksaan persidangan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, Presiden/Pemerintah harus didengar keterangannya baik secara lisan maupun tertulis, padahal berdasarkan perubahan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden sudah bukan lagi sebagai pembentuk undang-undang. Berdasarkan perubahan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terjadi adanya pergeseran kekuasaan pembentuk

undang-undang dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga pemerintah tidak lagi menjadi pelaku utama kekuasaan pembentuk undang-undang (*legislator*). Meskipun demikian, karena berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, maka wajar jika dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi keterangan Presiden sangat diperlukan dengan alasan sebagai berikut :

1. Pemerintah/Presiden mempunyai peran yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari proses perencanaan, perancangan, pembahasan, dan pengundangan suatu undang-undang.
2. Kedudukan pemerintah selaku pelaksana undang-undang, artinya berbagai ketentuan yang diatur dalam setiap undang-undang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah, terutama Presiden selaku kepala pemerintahan sehingga Pemerintah/Presiden dianggap merupakan pihak yang paling berkepentingan dengan terbentuk tidaknya suatu undang-undang
3. Selaku pemegang kekuasaan eksekutif, maka wajar jika pemerintah dianggap menguasai informasi, memiliki banyak tenaga ahli, menguasai sumber pendukung seperti dana dan daya dalam proses pembentukan undang-undang.

Mengingat peranan Pemerintah/Presiden yang sangat besar dalam penyusunan undang-undang dan sebagai pelaksana suatu undang-undang (eksekutif), maka Presiden/Pemerintah dianggap lebih berkepentingan untuk memberikan keterangannya mengenai undang-undang yang sedang diuji oleh Mahkamah Konsitusi. Kedudukan Presiden/ Pemerintah dalam persidangan di Mahkamah Konsitusi bertindak sebagai pemberi keterangan atau informasi faktual terhadap undang undang yang sedang diuji tersebut.

Selain dapat diminta keterangannya dalam persidangan mengenai undang-undang yang sedang diuji oleh Mahkamah Konstitusi, Presiden/Pemerintah dapat pula diminta pendapatnya mengenai riwayat pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Hal ini sangat relevan untuk dipertimbangkan khususnya apabila pemerintah benar-benar mempunyai kepentingan langsung yang strategis dengan undang-undang yang diuji (*original intent*). Dengan demikian, kalau kita lihat dari segi kualitas keterangan Pemerintah/Presiden dalam pemeriksaan dipersidangan di Mahkamah Konstitusi, keterangan Pemerintah/ Presiden dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Keterangan yang bersifat informasi dan faktual belaka.
2. Keterangan yang berisi pendapat yang mencerminkan pandangan dan kepentingan pemerintah terhadap riwayat pembentukan isi undang-undang yang diuji (*original intent*).

Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi yang memeriksa suatu permohonan pengujian undang-undang, terdapat ketentuan yang mengharuskan adanya forum untuk mendengar dan/atau meminta keterangan Presiden/ Pemerintah dilakukan dalam persidangan yang berbentuk pleno, dimaksudkan untuk memperlihatkan penghormatan kepada Presiden yang akan menghadiri sendiri secara resmi dalam persidangan untuk menyampaikan keterangannya baik secara lisan maupun tertulis.

Mengingat kesibukan Presiden yang sangat padat baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan, Presiden tidak dapat menghadiri sendiri sidang pleno Mahkamah Konstitusi untuk menyampaikan keterangannya. Untuk itu Presiden dapat menunjuk kepada para menteri dan/ atau pejabat setingkat menteri untuk menyampaikan keterangan resmi atas nama Pemerintah. Hal tersebut dimungkinkan karena secara tegas diatur dalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005

tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yang menyebutkan “Presiden dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada Menteri Hukum dan HAM beserta para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait dengan pokok permohonan”.

C. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Sebagai Kuasa Permanen Presiden

Ketentuan Pasal 25 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang diatas, dapat ditafsirkan bahwa Presiden dalam menyampaikan keterangannya dapat menunjuk Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia beserta para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait dengan pokok permohonan sebagai Kuasa Presiden.

Seperti halnya dalam proses beracara di peradilan umum atau tata usaha negara, kuasa Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi memiliki pengertian yang sama dengan kuasa dalam peradilan umum atau tata usaha negara. Menurut kamus bahasa Indonesia, kuasa adalah pelimpahan wewenang dari seseorang atau pejabat tertentu kepada seseorang atau pejabat lain. Namun dalam konteks pengujian undang-undang, kuasa tersebut diberikan oleh Presiden kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia beserta para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait dengan pokok permohonan baik sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk mewakili Presiden dalam memberikan keterangan dan penjelasan yang diperlukan dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal penunjukan kuasa Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, dapat dipertanyakan mengapa dalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan secara tersurat (eksplisit) dalam pasal tersebut sebagai kuasa Presiden, sedangkan

menteri-menteri lainnya dan/atau pejabat setingkat menteri tidak secara eksplisit disebut dalam pasal tersebut?.

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disebutkan secara eksplisit dalam peraturan tersebut dapat ditafsirkan bahwa dalam setiap pengujian undang-undang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ditunjuk Presiden sebagai kuasa Presiden/Pemerintah, sedangkan menteri-menteri dan/atau pejabat setingkat menteri lainnya hanya ditunjuk sebagai kuasa Presiden untuk mendampingi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia apabila undang-undang yang diuji atau pokok permohonan pengujian undang-undang tersebut substansinya terkait dengan tugas pokok dan kewenangan dari menteri-menteri lainnya dan/atau pejabat setingkat menteri lainnya. Oleh sebab itu sangat tepat apabila Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam kaitannya dengan uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebut sebagai kuasa permanen dari Presiden.

Penunjukan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai kuasa permanen Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, adalah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yaitu sebagai pembantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, yang salah satu tugas dan tanggung jawabnya adalah di bidang peraturan perundang-undangan. Selain itu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan strategis Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dilihat dari peran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam setiap rangkaian kegiatan pembentukan perundang-undangan yaitu dari hulu sampai hilir, mulai dari perencanaan (Program Legislasi Nasional), penyusunan, pengharmonisasian,

pembahasan, sampai dengan pengundangan undang-undang harus melibatkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Berdasarkan peran dominan tersebut, adalah wajar dan tidak berlebihan apabila ketika ada pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ditunjuk oleh Presiden sebagai “Kuasa Permanen Presiden” dalam persidangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Penunjukan kuasa Presiden dalam pengujian undang-undang kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia diberikan dengan hak substitusi, dimaksudkan apabila Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai kuasa Presiden berhalangan hadir dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, maka kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia diberikan hak substitusi dengan melimpahkan kuasanya kepada para Direktur Jenderal, pejabat eselon I atau pejabat yang ditunjuk, dimana kuasa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan atau para menteri ini tidak disertai dengan hak substitusi lagi. Dengan demikian kuasa para menteri yang diberikan kepada para Direktur Jenderal, pejabat eselon I atau pejabat yang ditunjuk tidak dapat diwakilkan lagi.

Dalam praktek pengujian undang-undang selama ini, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, selalu menunjuk Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai kuasa menteri. Di samping itu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia juga menunjuk direktur jenderal lainnya dan/atau pejabat eselon I lainnya yang berkaitan dengan pokok permohonan seperti Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum, Direktur Jenderal Hak Asasi Manusia, atau Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Kuasa Presiden tersebut, diberikan secara khusus untuk keperluan memberikan keterangan Pemerintah baik secara tertulis maupun lisan dan untuk menghadiri atau mengikuti seluruh rangkaian pemeriksaan persidangan di Mahkamah Konstitusi, yang tercakup di dalamnya antara lain mengajukan bukti tertulis, saksi dan ahli.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 25 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005, dalam praktek persidangan pemeriksaan perkara pengujian undang-undang, menteri atau pejabat setingkat menteri sebagai kuasa Presiden/ Pemerintah dapat mengikuti seluruh rangkaian persidangan dan wajib hadir sekurang-kurangnya satu kali untuk setiap perkara.

Untuk memenuhi ketentuan di atas, maka keterangan Presiden/Pemerintah baik lisan maupun tertulis dalam persidangan perkara pengujian undang-undang harus disampaikan oleh menteri yang telah diberi kuasa oleh Presiden sedangkan kuasa untuk menghadiri seluruh rangkaian persidangan atau memberikan tanggapan atas keterangan saksi atau ahli dapat disampaikan oleh pejabat eselon I atau pejabat lain yang ditunjuk oleh menteri.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam kaitannya sebagai pengemban kuasa permanen Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, maka sejak tahun 2003 dilingkungan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dibentuk Direktorat Litigasi Perundang-undangan yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan di bidang litigasi perundang-undangan berdasarkan kebijakan teknis Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

D. Penutup

Pada dasarnya pengertian kuasa Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi adalah sama dengan pengertian kuasa dalam proses beracara di peradilan umum maupun tata usaha negara, yaitu pelimpahan wewenang dari seseorang atau pejabat tertentu kepada seseorang atau pejabat lain. Namun dalam konteks pengujian undang-undang, kuasa tersebut diberikan oleh Presiden kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia beserta para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait

dengan pokok permohonan. Pemberian kuasa permanen kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dimaksudkan bahwa dalam setiap pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selalu ditunjuk sebagai kuasa Presiden sedangkan para menteri, dan/atau pejabat setingkat menteri lainnya hanya ditunjuk sebagai kuasa Presiden apabila terkait dengan permohonan.

Pemberian kuasa permanen dari Presiden kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dengan alasan karena Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sejalan dengan maksud dari penyampaian keterangan pemerintah dalam proses pengujian undang-undang di Mahkamah Konsitusi yaitu untuk memberi Keterangan yang berisi pendapat yang mencerminkan pandangan dan kepentingan pemerintah terhadap riwayat pembentukan isi undang-undang yang diuji (*original intent*).

DAFTAR PUSTAKA

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2003.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2007.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, 2006.
- Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I Nomor M.09-Pr.07.10 Tahun 2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM R.I*, Jakarta, 2008.