

Kritik Atas Mahkamah Konstitusi

Mohammad Fajrul Falaakh

MAJELIS Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah membentuk lembaga baru dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 (Pasal 24 Ayat (2) yis. 24C dan 7B), yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, seorang anggota PAH-I BP-MPR menyatakan keganjilan atas pengaturan *super-constitutional-body* itu (*Kompas*, 22/4/2002). Kalangan P3I Setjen DPR juga menunjuk kekaburan status MK dalam struktur lembaga negara (*Kompas*, 23/4/2002), sedangkan penjelasan lain bahwa MK dan MA terpisah (*Kompas*, 24/4/2002) belum mengena sasaran.

Pengaturan tentang MK ternyata mengacaukan skema pengujian undang-undang (*constitutional review*). Rumusan kompetensi MK pun bermasalah, sedangkan pengisian jabatannya dapat menimbulkan ketegangan politik baru menjelang Pemilu 2004. Tulisan ini membicarakan *constitutional anomalies* tersebut.

PROSES perubahan konstitusi menunjukkan kesimpangsiuran. Ketika MPR menetapkan kewenangannya untuk menguji undang-undang dalam Tap No III/MPR/2000 Pasal 5 Ayat (1), MPR juga mengagendakan pembentukan MK pada MA (lihat Tap No IX/MPR/2000). Berarti MPR menetapkan kewenangan baru tetapi mementahkannya melalui rancangan perubahan tentang kekuasaan kehakiman.

Kini perubahan Pasal 24 Ayat (2) menempatkan MK paralel dengan MA. Dalam lingkup kekuasaan kehakiman, penempatan MK mengaburkan kedudukannya dalam struktur baru ketatanegaraan Indonesia. Bukankah MK merupakan lembaga negara setingkat MPR? Perbedaan utama keduanya pada yurisdiksi. MK "mengatasi" MA, bukan sejajar atau di bawahnya. Ini karena MK berhak memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara sehingga membuka peluang bagi suatu lembaga negara guna menggugat putusan MA dalam perkara *judicial review*.

Pengisian keanggotaan MK dimonopoli Presiden, DPR, dan MA tanpa membuka peran rakyat. Privilese ketiga lembaga ini juga bersifat diskriminatif terhadap DPD, BPK, dan KPU. Model MK ini terkesan mengimpor mentah-mentah dari Perancis dan Jerman (Barat). Namun, presiden di Perancis dan di Jerman bukan kepala pemerintahan seperti di Indonesia. Maka, Presiden Indonesia akan menentukan arah MK melalui dua jalur, jalur kepresidenan dan jalur partai di DPR.

Selain itu, karena masih dibutuhkan undang-undang, proses pengisian keanggotaan dan kelengkapan organisasi MK hanya menyisakan waktu singkat sebelum Pemilu 2004. Padahal, dua masalah menghadang MK: pembubaran partai politik, termasuk kasus-kasus partai kembar, dan sengketa hasil pemilu. Ketaksiapan MK sudah membayangi proses pemilu mendatang. Penyelesaian sengketa yang berlarut-larut akan menimbulkan kemacetan politik.

KOMPETENSI absolut MK mencakup tiga kategori: *constitutional review* dan sengketa antarlembaga negara; *impeachment process*, serta perkara politik berupa sengketa hasil pemilu dan pembubaran partai. Namun, pengaturan kompetensi itu tak memadai. MK akan "kedodoran" karena tradisi hukum yang tak mapan, misalnya tradisi *judicial review* untuk penerapan *constitutional review* dan kualitas penanganan pidana politik sebagai basis penanganan sengketa pemilu dan kepartaian.

Mengubah konstitusi di luar dokumen Perubahan Pertama UUD 1945 dan dokumen Perubahan Kedua UUD 1945, Tap No III/MPR/2000 menentukan kewenangan MPR untuk menguji konstitusionalitas undang-undang. Skema ini diganti dengan pembentukan MK dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Namun, skema tahun 2001 ini melahirkan kekosongan hukum. Dikarenakan kewenangan MPR sudah dialihkan ke MK, yang belum dibentuk, ke manakah pengujian undang-undang dimintakan? Masalah ini mengemuka, saat pihak terdakwa pelanggaran berat HAM di Timor Timur 1999 menggugat kesesuaian antara UU Pengadilan HAM 2000 dengan Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28I (larangan penuntutan hukum retroaktif).

Kekosongan juga disebabkan hierarki hukum dalam Tap No III/MPR/2000 (Pasal 2). Hierarki baru ini terdiri atas UUD, Ketetapan MPR, UU, Perpu, PP, Keppres, dan Perda. Hierarki ini menghalangi MK dan MA menguji Perpu. MK tak dapat menguji Perpu karena kedudukannya di bawah UU. MA tak berwenang mengujinya, karena Perpu merupakan bentuk hukum kebijakan Presiden "dalam hal-hal kegentingan yang memaksa." Penerimaan atau penolakan Perpu menjadi kewenangan DPR. Hanya *judicial activism* dan interpretasi hakim yang memungkinkan MA untuk menguji Perpu (vide Pasal 5 Ayat (2)); ini menarik MA ke dalam percaturan politik antara Presiden dan DPR.

Di sisi lain, kewenangan MA untuk menguji Perda dalam bidang desentralisasi dapat ditolak atas dasar Pasal 18 Ayat (5), UU Pemda 1999, serta legitimasi politik dan konstitusional Perda yang dibuat bersama DPRD. Perda dalam bidang desentralisasi termasuk yurisdiksi otonom daerah dan hanya dapat dinilai MK, karena ketaksesuaiannya dengan UU dan/atau UUD atau karena menimbulkan konflik kewenangan antarlembaga negara.

MPR masih mengacaukan lagi melalui Tap No X/MPR/2001, yang merekomendasi MA agar aktif menguji Perda tanpa melalui proses peradilan kasasi. Tepatkah rekomendasi ini? Pertama, rekomendasi itu menuntut *judicial activism* dari MA, yang terkendala selama Orde Baru dan belum tumbuh. Kedua, MA tidak memantau Perda karena Perda hanya dilaporkan kepada pemerintah pusat cq. Depdagri (UU Nomor 22/1999 Pasal 113). Ketiga, tunggakan perkara yang menumpuk di MA akan menggunung jika MA aktif menguji Perda. Keempat, Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau dengan kepentingan umum, termasuk sengketa kewenangan antarlembaga negara dan diperiksa oleh MK.

MK menangani sengketa antarlembaga negara, termasuk KPU, Komisi Yudisial, MA, dan BI (independen). Apakah kewenangan MK juga mencakup antarlembaga di daerah dan antara lembaga daerah dengan pusat? Hal ini termasuk kewenangan MA jika hierarki hukum yang terkait dalam sengketa itu terletak di bawah undang-undang, misalnya antar-Perda dan antara Perda bidang

nondesentralisasi dengan PP. Jika sengketa itu menyangkut keputusan administratif pejabat lembaga negara, sudah termasuk yurisdiksi peradilan administrasi negara.

Masalahnya, apakah pemberhentian Walikota Surabaya oleh DPRD Kota Surabaya, yang melibatkan sikap intervensi Mendagri Hari Sabarno, awal 2002, termasuk sengketa hasil pemilu atau sengketa antarlembaga negara? Karena kewenangan memilih kepala daerah sudah didesentralisasikan ke daerah, semestinya hal ini termasuk sengketa kewenangan antarlembaga daerah (DPRD dan Kepala Daerah) dan ditangani MK.

Kini muncul pernyataan sepihak Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno (atau DPR sekalipun), bahwa Komnas HAM tak berwenang menyelidiki dugaan pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum UU Pengadilan HAM 2000. (*Kompas*, 30/3/2002) Siapa yang akan menyelesaikan masalah ini sebelum MK terbentuk?

BERSAMA DPR dan MPR, MK terlibat proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya. Tetapi dugaan DPR dalam *impeachment procedure* ini cukup diputuskan oleh $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ anggota, yaitu kurang dari 50 persen jumlah anggota DPR. Dugaan ini juga dapat dilontarkan DPR tanpa melibatkan DPD, sehingga memantulkan arogansi dan diskriminasi terhadap daerah.

"Uji sah" atas dugaan DPR dilakukan MK. Tetapi tidak jelas, apakah MK memutuskan dasar konstitusionalnya belaka, menyelesaikan sengketa antara DPR dan kepresidenan, atau melakukan pemeriksaan dan memutus berdasarkan pembuktian sekaligus. Jika memeriksa pembuktian, semestinya putusan MK memiliki akibat hukum. Hal ini tidak ditegaskan dalam amandemen konstitusi. Anehnya, putusan MK ditunda efektivitas hukumnya, karena DPR harus meneruskan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

Penundaan efektivitas hukum (*legal efficacy*) putusan MK makin terasa, karena MPR harus menyelenggarakan Sidang Istimewa dengan memberi kesempatan kepada Presiden dan/atau Wapres untuk membela diri. Apakah SI-MPR dan pembelaan diri Presiden atau Wapres itu serupa dengan proses pembuktian, atau sekadar politik simbolis? Masih belum cukup, efektivitas putusan MK digantungkan lagi kepada keputusan yang disepakati oleh 50 persen anggota MPR (yaitu oleh $\frac{2}{3}$ anggota dari korum $\frac{3}{4}$); rumusan ini rawan, jika keanggotaan MPR dan korum SI-MPR berjumlah genap.

Bagaimana jika MK memutuskan bahwa dugaan DPR tak berdasar, tetapi DPR meneruskan prosesnya ke SI-MPR agar Presiden dan/atau Wapres diberhentikan? Dapatkah Presiden dan/atau Wapres yang diberhentikan itu mengadu ke MK dengan memperkarakan putusan MPR sebagai sengketa kewenangan antarlembaga negara?

Anehnya, *impeachment* hanya diancamkan kepada Presiden dan/atau Wapres. Di negara lain, pemeriksaan ini dilakukan pula terhadap anggota parlemen, badan pemeriksa keuangan, komisi

pemilu, para hakim, dan lain-lain. Di Indonesia, dan untuk kenyamanan sendiri, para politisi MPR tak ingin diancam dengan *impeachment*.

MK memutuskan pembubaran parpol dan sengketa hasil pemilu. Selama Pemilu 1999 sengketa pemilu ditangani Panwas Pemilu. Tetapi hal ini tak cukup diatur dan Panwas tak cukup diberdayakan. Kini kewenangan ini dipindahkan ke MK, yang belum terbentuk dan kemungkinan besar tanpa struktur lembaga di daerah-daerah. Sengketa hasil pemilu ini akan mencakup hasil akhir yang diumumkan KPU dan ratusan ribu hasil penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Pemilu yang dimaksud meliputi pemilihan anggota DPR, DPRD, dan DPD. Sengketa ini juga akan mencakup hasil pemilihan paket presiden dan wakil presiden, mungkin pula termasuk ratusan pemilihan kepala daerah.

MK harus menangani semua ini.

Semua ini terkait undang-undang pemilu, kepartaian, dan parlemen.

Jika revisi tiga UU ini diajukan kini tanpa tenggat penyelesaiannya, kapan dan bagaimana MK akan bekerja? Revisi ketiga UU itu masih bergantung pada amandemen konstitusi tentang tipe parlemen (bikameral atau unikameral) serta cara pemilihan presiden dan wakil presiden. Akibatnya, KPU terbatas waktunya dalam menyiapkan aturan internal untuk menerapkan *electoral laws*.

URAIAN di muka telah menunjukkan kekacauan amandemen konstitusi dewasa ini. Kekacauan muncul karena terlalu banyak bahan namun tanpa sinkronisasi. Banyak bahan diperoleh PAH dan BP MPR, misalnya dari tim ahli dan hasil studi banding ke luar negeri, tetapi tidak menghasilkan pola hubungan yang sinkron di antara *structure of state arms and powers*. MPR juga belum menghasilkan koherensi dalam *constitutional construct*. Penyebab lain adalah amandemen yang sepotong-sepotong dan berkesinambungan (*piecemeal and consecutive amendments*) yang diberlakukan secara instan.

Rekonstruksi ketatanegaraan memang sulit dilakukan sekaligus.

Diperlukan pentahapan. Tetapi amandemen parsial yang diberlakukan secara instan justru mengacaukan hukum tata negara. Jika hal ini berlanjut maka (perubahan) konstitusi hanya mencerminkan pandangan dan kepentingan para perumus. Dalam konteks transisi politik dewasa ini, dan banyak di antara perumus itu tak tercerahkan di bawah sosialisasi politik Orde Baru, kepentingan itu bersifat parokial, sesaat, dan menjengkelkan publik. Perubahan-perubahan konstitusi oleh MPR memang harus mengalami amandemen. (Sumber: *Kompas*, 22/5/2002, Hal. 4)