



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 30/PUU-XX/2022**

Tentang

**Konstitusionalitas Jumlah Anggota, Proses Seleksi dan Rekrutmen Anggota
Komisi Hak Asasi Manusia**

- Pemohon** : **Achmad Kholidin dan Tasya Nabila**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pengaturan jumlah anggota Komnas HAM dalam Pasal 87 ayat (1) UU 39/1999 dan Penjelasannya; pengaturan tentang pemilihan, pemberhentian Anggota Komnas HAM, oleh DPR dan tidak melibatkan Presiden dalam Pasal 85 UU 39/1999; pengaturan tata cara pemilihan, pengangkatan serta pemberhentian keanggotaan dan pimpinan Komnas HAM yang ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib Komnas HAM serta pengaturan hak Anggota Komnas HAM untuk mengajukan bakal calon Anggota Komnas HAM dalam Sidang Paripurna dalam Pasal 86 dan Pasal 87 UU 39/1999 bertentangan dengan asas system presidensial dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, jaminan mendapat kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang diatur Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, jaminan tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan, pemajuan, penegakkan dan pemenuhan hak asasi manusia yang diatur Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.
- Amar Putusan** : 1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “berjumlah paling tinggi”;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya
- Tanggal Putusan** : Senin, 20 Juni 2022.

Ikhtisar Putusan :

Pemohon I adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan advokat dan dosen/pengajar di S1 serta Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta juga merupakan pembicara dan narasumber berbagai seminar terkait dengan hukum dan hak asasi manusia (HAM); aktivis dan penggiat lingkungan hidup; dan aktif dan turut menjabat sebagai Wakil Ketua Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia DPP Forsa. Pemohon I juga aktif dan turut menjabat sebagai Ketua Bidang Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia DPP Forum Ulama dan Habaib Jakarta (FUHAB Jakarta). Pemohon II adalah warga negara Indonesia yang merupakan anggota LSM Lentera HAM di Ciputat dan pernah mengikuti Pendidikan Advokasi Hukum dan Hak Asasi Manusia 2017, Program Kamu Bela Hak Asasi Manusia 2018 yang diadakan oleh Amnesty International Indonesia. Pemohon II juga aktif dalam organisasi Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) yang menganggap berlakunya ketentuan Pasal 83 ayat (1) dan Penjelasannya, Pasal 85 ayat (1), Pasal 86 dan Pasal 87 ayat (2) huruf d UU 39/1999 merugikan hak konstitusional para Pemohon yang dijamin dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (4) UUD 1945;

Terhadap kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* UU 39/1999 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;

Terhadap kedudukan hukum Pemohon, dalam menerangkan kedudukan hukumnya sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menguraikan kualifikasinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang merupakan dosen dan aktivis HAM yang potensial mencalonkan diri sebagai anggota Komnas HAM. Dalam uraiannya, para Pemohon beranggapan menurut penalaran yang wajar pihaknya potensial dirugikan hak konstitusionalnya untuk ikut serta dalam pemerintahan, *in casu* menjadi anggota Komnas HAM, jika sistem rekrutmen dan seleksi calon diusulkan oleh anggota Komnas HAM. Karena, sistem rekrutmen dan seleksi keanggotaan Komnas HAM berpotensi menimbulkan praktik nepotisme. Oleh karena itu, para Pemohon telah dapat menguraikan adanya hubungan sebab-akibat (kausalitas) antara anggapan potensi kerugian hak konstitusional para Pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan para Pemohon dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi akan terjadi. Dengan demikian, berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil permohonan para Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujiannya, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa oleh karena pokok permasalahan yang dimohonkan untuk diputus telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat relevansinya untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

Terhadap pokok permohonan Pemohon Mahkamah berpendapat bahwa jaminan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia (HAM) adalah salah satu elemen penting dalam sistem negara hukum. Dalam kaitan dengan penegakkan HAM, Pemerintah Orde Baru telah membentuk Komisi Nasional HAM (Komnas HAM) melalui Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Keppres 50/1993). Selanjutnya keberadaan Komnas HAM diperkuat oleh UU 39/1999 yang disebut sebagai lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM [vide Pasal 1 angka 7 UU 39/1999]. Walaupun keberadaan Komnas HAM tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945 namun diatur dalam UU 39/1999, tetapi memiliki *constitutional importance* karena disebutkan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 bahwa “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”, dan Komnas HAM memiliki fungsi terkait dengan kekuasaan kehakiman;

Terhadap persoalan konstitusional mengenai besarnya jumlah anggota Komnas HAM yang mencapai 35 orang dan cara pemilihan yang para Pemohon dalilkan tidak memberikan kepastian hukum, sejak putusan-putusan Mahkamah terdahulu, Mahkamah telah berpendirian bahwa penentuan besarnya jumlah tertentu dalam norma suatu undang-undang merupakan ranah pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang dapat membuat pilihan kebijakan, sepanjang pilihan yang diambil tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah juga berpendirian bahwa penentuan besarnya jumlah tidak boleh bertentangan dengan rasionalitas, sehingga pembentuk undang-undang seharusnya memiliki perhitungan dan ukuran rasional dalam menentukan besarnya jumlah.

Pengaturan jumlah anggota Komnas HAM yang ditambah dalam UU 39/1999 merupakan refleksi dari upaya menghadapi berbagai tuntutan perlindungan HAM yang semakin meningkat di era reformasi yang semula 25 (dua puluh lima) menjadi 35 (tiga puluh lima), banyaknya jumlah anggota Komnas HAM sering dikaitkan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk Indonesia yang dinilai membutuhkan banyak anggota untuk menyelesaikan berbagai masalah HAM. Namun yang menjadi permasalahan adalah, adanya pengaturan jumlah anggota Komnas HAM yang menggunakan diksi atau kata “berjumlah” 35 (tiga puluh lima) orang, tetapi secara faktual jumlah anggota Komnas HAM tidak pernah penuh terisi hingga 35 (tiga puluh lima) orang.

Berdasarkan fakta selama ini jumlah anggota Komnas HAM yang tidak pernah terisi penuh 35 (tiga puluh lima) orang, maka menurut Mahkamah pengaturan mengenai kata “berjumlah” 35 (tiga puluh lima) orang tersebut menjadi tidak berkepastian hukum, sebab secara harfiah makna kata “berjumlah” mempunyai sifat imperatif yang harus dipenuhi, sementara fakta bahwa selama ini anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang tersebut tidak pernah dipenuhi dan hal tersebut dianggap pembenaran, maka hal ini justru semakin menimbulkan ketidakpastian hukum. Padahal norma Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 mengatur secara imperatif anggota Komnas HAM karena menggunakan kata “berjumlah” bukan frasa “paling tinggi” 35 (tiga puluh lima) orang [vide angka 256 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan]. Terlepas dari, apakah norma imperatif ini tidak dipenuhi karena tidak banyak calon yang memenuhi syarat, atau memang menjadi kebijakan Komnas HAM yang mengusulkannya, menurut Mahkamah untuk dapat memberi kepastian hukum yang adil, maka norma Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 seharusnya tidak bersifat imperatif, namun bersifat fakultatif, sehingga ketika tidak dapat terpenuhi tidak melanggar norma imperatif tersebut. Meskipun demikian, penentuan besaran jumlah dalam norma undang-undang merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang, namun dalam penentuannya harus memberikan kepastian hukum. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah untuk memberi kepastian hukum maka kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 dimaknai sebagai “berjumlah paling tinggi”.

Terhadap persoalan konstitusional mengenai pemilihan, pemberhentian Anggota Komnas HAM, oleh DPR dengan tidak melibatkan Presiden yang para Pemohon dalilkan telah menciderai sistem presidensial di Indonesia, menurut Mahkamah pengaturan yang tampak sangat DPR *heavy* dan meninggalkan peran kekuasaan eksekutif ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah berdirinya Komnas HAM. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di atas, Komnas HAM yang didirikan berdasarkan Keppres 50/1993, menyebabkan Komnas HAM dianggap awalnya hanya sebagai perpanjangan tangan Presiden, sehingga tidak akan menjangkau pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Presiden yang berkuasa saat itu. Sejalan dengan semangat reformasi 1998 yang menjadi latar belakang lahirnya UU 39/1999 justru berkehendak untuk membatasi kekuasaan Presiden yang sangat besar pada masa pemerintahan Orde Baru. Fakta-fakta yang melatarbelakangi terbitnya UU 39/1999 menyebabkan norma-norma yang berkaitan dengan keanggotaan Komnas HAM dijauhkan dari campur tangan Presiden, sehingga peran Presiden hanya meresmikan anggota Komnas

HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 dan Penjelasannya. Demikian pula halnya dalam proses pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian anggota dan pimpinan Komnas HAM yang diatur dalam Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 86 UU 39/1999, Presiden juga hanya menetapkan dengan Keputusan Presiden, atau hanya melaksanakan fungsi administratif. Mahkamah dapat memahami pilihan pembuat kebijakan untuk memberikan kewenangan kepada DPR untuk memilih anggota Komnas HAM adalah karena DPR sebagai perwakilan rakyat yang merepresentasikan suara rakyat, sehingga untuk pemilihan anggota Komnas HAM dikembalikan kepada lembaga representasi rakyat. Namun demikian, terlepas dari dalil para Pemohon mengenai pilihan sistem pemilihan anggota Komnas HAM yang tidak dapat menyeimbangkan kekuasaan DPR dan Presiden, menurut Mahkamah bagaimana cara pemilihan anggota Komnas HAM merupakan kebijakan hukum terbuka dari pembentuk UU.

Terhadap persoalan konstitusional mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan serta pemberhentian keanggotaan dan pimpinan Komnas HAM yang ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib Komnas HAM serta pengaturan hak Anggota Komnas HAM untuk mengajukan bakal calon Anggota Komnas HAM dalam Sidang Paripurna yang para Pemohon dalilkan akan melemahkan sistem *checks and balances* sehingga menghalangi orang lain untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, menurut Mahkamah dalil para Pemohon ini pada pokoknya bermuara pada persoalan tatacara pemilihan yang tidak dapat dilepaskan dari kesejarahan pembentukan Komnas HAM. Oleh karena hal ini berkaitan dengan pengaturan tatacara yang menurut Mahkamah merupakan pilihan kebijakan yang dapat diambil oleh pembentuk undang-undang, tentunya dengan mempertimbangkan secara saksama risiko-risiko dari pilihan kebijakan yang diambil, serta mendasarkan pada rasionalitas dengan memperhatikan syarat yang ditentukan oleh Mahkamah yaitu sepanjang pilihan yang diambil tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Dalam pelaksanaannya Mahkamah menyadari kekhawatiran yang para Pemohon dalilkan mungkin saja dapat terjadi, seperti kemungkinan ada oknum anggota Komnas HAM yang memanfaatkan celah kebijakan ini untuk melanggengkan kekuasaannya melakukan praktik nepotisme dengan memasukkan orang-orang yang memiliki kedekatan sehingga menutup kesempatan orang lain. Namun, menurut Mahkamah kekhawatiran para Pemohon bukanlah merupakan persoalan konstitusionalitas norma, jikapun terjadi persoalan demikian, *quod non*, hal ini merupakan persoalan implementasi norma undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas menurut Mahkamah dalil permohonan para Pemohon sepanjang terkait dengan kata “berjumlah” yang diatur dalam Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karenanya Mahkamah akan memberi pemaknaan yang tertuang dalam amar putusan di bawah ini. Sedangkan terhadap dalil-dalil permohonan para Pemohon lainnya terkait Pasal 85 ayat (1), Pasal 86 dan Pasal 87 ayat (2) huruf d UU 39/1999 bertentangan Pasal 4 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3), serta Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 adalah merupakan kebijakan hukum terbuka yang menjadi ranah pembentuk undang-undang untuk menentukannya, sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Meskipun Mahkamah menyatakan Pasal 85 ayat (1), Pasal 86, dan Pasal 87 ayat (2) huruf d UU 39/1999 konstitusional, namun Mahkamah mempertimbangkan pentingnya untuk dilakukan pemantauan dan peninjauan terhadap UU 39/1999 yang hasilnya dapat menjadi usulan dalam penyusunan Prolegnas. Terlepas dari apakah UU 39/1999 telah dilakukan pemantauan dan peninjauan, namun posisi UU *a quo* sejak tahun 2015 telah dimasukkan dalam daftar Prolegnas 2015-2019 dan saat inipun UU *a quo* dimasukkan kembali dalam Prolegnas 2020-2024. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang dapat memprioritaskan proses perubahan atas UU 39/1999. Namun demikian, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa dalam menentukan pilihan kebijakan mengubah UU 39/1999 perlu pula memperhatikan tata cara seleksi/rekrutmen anggota Komnas HAM dengan nilai-nilai demokrasi berkeadilan yang berkembang di masyarakat, perkembangan dinamika politik

ketatanegaraan dan menyesuaikan dengan model/proses pengisian anggota komisi negara lainnya dengan memperhatikan kekhasan Komnas HAM yang memiliki perbedaan dari komisi negara lain. Pilihan kebijakan yang diambil perlu mempertimbangkan risiko terjadinya pelanggaran ataupun penyalahgunaan pada tataran implementasi, sehingga tujuan untuk meningkatkan perlindungan HAM bagi warga negara Indonesia dapat tercapai dan institusi Komnas HAM dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan efektif dan efisien.

Dengan demikian, Mahkamah berkesimpulan permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian. Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan kata “berjumlah” dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “berjumlah paling tinggi”;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya