



**PUTUSAN  
Nomor 27/PUU-VII/2009**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. Nama : Asfinawati, S.H.  
Pekerjaan : Advokat,  
Alamat : Jalan Asem Dua Nomor II/4, Cipete Selatan,  
Jakarta Selatan.  
Selanjutnya disebut sebagai **PEMOHON I**;
2. Nama : Hasril Hertanto, S.H., M.H.  
Pekerjaan : Pengajar,  
Alamat : Jalan Panglima Polim II/32 Kebayoran Baru  
Jakarta Selatan.  
Selanjutnya disebut sebagai **PEMOHON II**
3. Nama : Johanes Danang Widoyoko, S.T.  
Pekerjaan : Swasta,  
Alamat : Jalan Siaga I Nomor 32, RT 004/ RW 005,  
Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan.  
Selanjutnya disebut sebagai **PEMOHON III**
4. Nama : Zainal Arifin Mochtar, SH, L.L.M.  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil/Pengajar,  
Alamat : Perum Dayu Permai B.99 RT 10/RW 40,  
Sinduhardjo, Ngaglik, Sleman, Yogyakarta  
Selanjutnya disebut sebagai **PEMOHON IV**

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada Supriyadi Widodo Eddyono, S.H., Taufik Basari, S.H., L.L.M., Uli Parulian, S.H., L.L.M., Illian Deta Arta Sari, S.H., Emerson Yuntho, S.H., Wahyu Wagiman, S.H., Anggara, S.H., Hermawanto, S.H., kesemuanya Advokat dan Asisten Advokat dari Tim Advokasi Aliansi Penyelamat Mahkamah Agung yang memilih domisili di Jalan Kalibata Timur IV/D Nomor 6, Jakarta Selatan. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 24 Februari 2009, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan dari Pemohon;  
 Mendengar keterangan dari Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar keterangan Saksi dan Ahli dari Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti;

## **2. DUDUK PERKARA**

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat bertanggal 7 Maret 2009 yang terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 14 April 2009 dengan registrasi Nomor 27/PUU-VII/2009 dan telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 6 Mei 2009, sebagai berikut:

Para Pemohon mengajukan permohonan Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

### **I. PENDAHULUAN**

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku Kekuasaan Kehakiman yang membawahi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan

peradilan tata usaha negara. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, lembaga negara ini mempunyai posisi strategis yang sangat penting untuk mewujudkan cita negara hukum seperti diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Tentang Kekuasaan Kehakiman itu sendiri, Undang-Undang Dasar 1945 mengaturnya pada Bab IX Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25.

Di tingkatan Undang-Undang, ketentuan tentang Mahkamah Agung diatur pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Merunut dari sejarah dan proses pembentukannya, Undang-Undang perubahan kedua MA ini sangat terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Pemohon saat itu adalah 31 Hakim Agung pada Mahkamah Agung yang secara umum mempersoalkan kewenangan pengawasan Komisi Yudisial yang diatur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Komisi Yudisial. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 tersebut membatalkan pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan Pengawasan Komisi Yudisial. Akan tetapi, untuk mengatasi akibat kekosongan hukum kewenangan pengawasan tersebut, Majelis Hakim MK justru merekomendasikan agar DPR dan Presiden menyempurnakan Undang-Undang Komisi Yudisial.

Seperti disebutkan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006: *“Oleh karena itu, segala ketentuan Undang-Undang KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (rechtsonzekerheid). Untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas KY, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim, Undang-Undang KY segera harus disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya. Keinginan untuk mengadakan perubahan undang-undang ini telah pula dikemukakan berkali-kali secara terbuka baik oleh MA maupun oleh KY sendiri. Karena itu, Mahkamah Konstitusi juga merekomendasikan kepada DPR dan Presiden untuk segera mengambil langkah-langkah penyempurnaan Undang-Undang KY”. (Hal. 201)*

Mengacu pada pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili Permohonan *Judicial Review* terhadap sejumlah Pasal di Undang-Undang Komisi Yudisial, maka DPR bersama dengan Pemerintah

memang sebaiknya memprioritaskan revisi Undang-Undang Komisi Yudisial. Namun perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa prioritas pembahasan dialihkan ke amandemen Undang-Undang Mahkamah Agung.

Awalnya menurut DPR dan Pemerintah, Undang-Undang 14 Tahun 1985 dan Undang-Undang 5 Tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan ketatanegaraan menurut UUD 1945, seperti tertuang pada konsideran dan penjelasan. RUU Mahkamah Agung seharusnya memberi harapan pada masyarakat mengenai adanya perbaikan di Mahkamah Agung. Akan tetapi, harapan tersebut justru dikhianati ketika proses pembahasan yang dilakukan DPR RI dinilai sangat kental dengan kepentingan politik sesaat.

Namun proses Revisi Undang-Undang Mahkamah Agung tersebut pun mendapat sorotan dan kritikan banyak pihak terkait dengan proses pembahasan yang diduga melanggar sejumlah ketentuan perundang-undangan. Pada tahap awal, pembahasan dinilai tertutup dan tidak partisipatif. Sedangkan di tahap paripurna, seperti diuraikan dalam permohonan ini, setidaknya ada dua hal yang dinilai melanggar ketentuan tentang proses pembentukan Undang-Undang (formil).

Segala tugas berat dan posisi krusial Mahkamah Agung menjadi terancam ketika proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Pemerintah Republik Indonesia (Pemerintah).

Perhatian publik dan pemberitaan media massa sangat masif terjadi ketika pembahasan RUU Mahkamah Agung yang dilakukan tertutup dan tergesa-gesa, sehingga terkesan mengejar kepentingan tertentu. Partisipasi masyarakat adalah satu hal penting yang disingkirkan dalam pembahasan tersebut. Begitu banyak penyimpangan proses pembentukan yang dinilai mengantarkan RUU Mahkamah Agung ini menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Di tingkatan Sidang Paripurna, sejumlah pelanggaran mendasar terjadi, dan bahkan dugaan pelanggaran tata tertib dan kode etik dilakukan. Pelanggaran tersebut tentu saja tidak dapat dilihat hanya di tataran prosedur dan proses formil pembentukan sebuah Undang-Undang, namun menjadi sebuah penyimpangan yang bersifat substansial, melukai rasa keadilan masyarakat dan melanggar kewajiban konstitusional anggota DPR RI yang seharusnya serius membahas Undang-Undang demi kepentingan rakyat.

Pada akhirnya proses pengesahan RUU Mahkamah Agung menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 akan menghambat pencapaian penegakan hukum dan keadilan, menggerus hak konstitusional masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum, kepastian hukum dan mereduksi hak untuk membangun masyarakat bangsa dan negara.

## II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*.
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu”*.
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji Undang-Undang terhadap UUD RI Tahun 1945”*.
4. Bahwa kewenangan menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 mencakup pengujian proses pembentukan Undang-Undang (Uji Formil) dan pengujian materi Undang-Undang (Uji Materi), yang didasarkan pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan *“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*
  - a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
  - b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

5. Bahwa yang menjadi objek pengajuan permohonan uji formil ini adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
6. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji formil ini.

### III. KEDUDUKAN HUKUM DAN KEPENTINGAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

7. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip Negara Hukum.
8. Melihat pernyataan tersebut maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan badan yudisial yang menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga Negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian, memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara.*”
10. Bahwa **Pemohon I** adalah seorang advokat yang seringkali berhadapan dan bersentuhan dengan proses peradilan. Salah satu perhatian dari Pemohon I adalah mengenai pembayaran uang perkara sebagai salah

syarat proses beracara di Pengadilan. Oleh karena pemohon I merasa bahwa pembayaran biaya perkara yang kerap kali Pemohon I ajukan ke Pengadilan haruslah transparan dan sebaiknya diaudit. Dengan proses pembahasan Undang-Undang *a quo* yang mana telah melanggar tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan yang ada, membuat harapan permohonan akan audit biaya perkara di pengadilan menjadi tidak dapat diterapkan pada MA. Di samping itu **Pemohon I** sebagai individu warga negara Republik Indonesia sering sekali memberikan perhatian terhadap reformasi peradilan dan penegakan hukum. **Pemohon I** seringkali melakukan upaya-upaya dalam rangka reformasi peradilan yang akan menjadi subjek dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Selama ini, **Pemohon I** telah banyak mencurahkan perhatian, waktu, tenaga dan pikirannya untuk merealisasikan cita-cita pemohon dalam mewujudkan peradilan yang bersih, adil dan akuntabel sesuai cita konstitusi RI.

11. Bahwa **Pemohon II** Pemohon individu warga negara Republik Indonesia yang memiliki perhatian terhadap reformasi peradilan dan penegakan hukum. Dalam kesehariannya sebagai staf pengajar fakultas hukum salah satu perguruan tinggi terkemuka di Indonesia, **Pemohon II** senantiasa menanamkan pentingnya peradilan yang bebas merdeka, mandiri dan bersih kepada para mahasiswa. **Pemohon II** juga kerap melakukan aktivitas dan upaya-upaya dalam rangka reformasi peradilan yang akan menjadi subjek dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. **Pemohon II** telah banyak mencurahkan perhatian, waktu, tenaga dan pikirannya untuk merealisasikan cita-cita pemohon dalam mewujudkan peradilan yang bersih, adil dan akuntabel sesuai cita konstitusi RI.
12. **Bahwa Pemohon III** merupakan Pemohon individu Warga Negara Republik Indonesia yang memiliki perhatian terhadap berlangsungnya proses reformasi peradilan dan penegakan hukum yang saat ini tengah digalakkan. **Pemohon I** kerap melakukan upaya-upaya dalam rangka reformasi

peradilan yang akan menjadi subjek dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. **Pemohon** juga telah banyak mencurahkan perhatian, waktu, tenaga dan pikirannya untuk merealisasikan cita-cita pemohon dalam mewujudkan peradilan yang bersih, adil dan akuntabel sesuai cita konstitusi RI.

13. Bahwa **Pemohon IV** merupakan Pemohon individu warga negara Republik Indonesia yang memiliki perhatian terhadap reformasi peradilan dan penegakan hukum. Dalam kesehariannya sebagai staf pengajar fakultas hukum salah satu perguruan tinggi terkemuka di Indonesia, **Pemohon IV** senantiasa menanamkan pentingnya peradilan yang bebas merdeka, mandiri dan bersih kepada para mahasiswanya. **Pemohon IV** juga kerap melakukan aktivitas dan upaya-upaya dalam rangka reformasi peradilan yang akan menjadi subjek dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. **Pemohon IV** telah banyak mencurahkan perhatian, waktu, tenaga dan pikirannya untuk merealisasikan cita-cita pemohon dalam mewujudkan peradilan yang bersih, adil dan akuntabel sesuai cita konstitusi RI.

14. Bahwa para Pemohon merupakan individu warga negara Republik Indonesia yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik berdasarkan UUD 1945 maupun perundang-undangan telah memberikan mandat, keterwakilannya melalui anggota dan institusi DPR RI yang salah satu tugasnya adalah membentuk Undang-Undang (legislasi). Bahwa anggota DPR dan DPR RI sebagai sebuah intitusi perwakilan dari pemohon seharusnya melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pembentukan perundang-undangan dengan baik, benar serta bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan tidak dilakukannya tugas dan kewajiban DPR dalam proses yang baik dan benar terkait dengan permohonan *a quo* maka jelaslah bahwa Pemohon yang telah memberikan mandatnya kepada anggota DPR telah berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya;

15. Bahwa para Pemohon merupakan individu warga negara Republik Indonesia merupakan warga masyarakat pembayar pajak. Sehingga dapat dipandang memiliki kepentingan sesuai Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal dimaksud sesuai dengan adagium *no taxation without participation* dan sebaliknya *no participation without tax*. Sehingga hak dan kepentingan mereka terpaut pula dengan proses pembahasan Undang-Undang *a quo* yang telah dibiayai oleh negara. Setiap proses penyusunan produk legislasi menggunakan uang negara demikian pula bagi pembayaran bagi intitusi DPR termasuk anggotanya yang setiap tahunnya dianggarkan dan dibebankan kepada biaya negara yang mana pemasukan uang negara salah satunya berasal dari pemasukan pajak yang telah dibayarkan oleh para Pemohon;
16. Bahwa para Pemohon merupakan individu warga negara Republik Indonesia yang dirugikan hak konsitusionalnya karena pembahasan Undang-Undang *a quo* yang dilakukan secara eksklusif dan tertutup dengan tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan transparansi sesuai dengan peraturan perundnag-undangan yang berlaku. Para Pemohon sebagai warga negara Indonesia seharusnya berhak dapat untuk melihat rapat-rapat pembahasan Undang-Undang *a quo* yang mana ternyata diakukan secara tertutup. Oleh karena itu maka jelaslah bahwa hak sebagai warga negara telah dilanggar dalam pembahasan Undang-Undang *a quo* sehingga menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon sebagai warga negara Indonesia
17. Bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Aatas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tersebut telah mengakibatkan kerugian konstitusional para Pemohon dan berpotensi dilanggarnya hak konstitusionalnya.
18. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas para Pemohon sudah memenuhi kualitas maupun kapasitas baik sebagai Pemohon "Perorangan warga negara Indonesia" dalam rangka pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Karenanya, jelas pula para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum

mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan menguji Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

#### IV. ALASAN-ALASAN HUKUM

##### A. Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung Bertentangan Dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945

19. Bahwa Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
20. Bahwa Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
21. Bahwa Pasal 22A UUD 1945 menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang;
22. Bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu Undang-Undang dari segi formilnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana Undang-Undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*) dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). (**Bukti P-2**)
23. Bahwa berdasarkan ketiga kriteria ini, pengujian formil dapat mencakup :
  - a. Pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan Undang-Undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
  - b. Pengujian atas bentuk, format atau struktur Undang-Undang;
  - c. Pengujian yang berkenaan dengan yang berkewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan Undang-Undang; dan
  - d. Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil
24. Bahwa menurut Hakim Maruarar Siahaan dalam buku **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi** disebutkan bahwa prosedur yang rinci dalam pembentukan Undang-Undang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang dan peraturan tata tertib DPR maka uji formil tersebut harus menggunakan

batu ujian dalam Undang-Undang dan Peraturan Tata Tertib tersebut yang telah mendapat mandat dari UUD. (**Bukti P-3**)

25. Bahwa ketentuan UUD 1945 sebagaimana disebut di atas ditindaklanjuti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya dan tata tertib DPR.
26. Bahwa untuk menguji pasal-pasal konstitusi di atas maka akan diuraikan beberapa pasal maupun ketentuan yang terkait dengan proses pembuatan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD (**Bukti P-4**) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (**Bukti P-5**)
27. Bahwa Pasal 26 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD menyatakan:
  - (1) DPR mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
  - (2) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR.
28. Bahwa Pasal 102 ayat (1) dan ayat(4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD menyatakan:
  - (1) Peraturan Tata Tertib MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh masing-masing lembaga dan berfungsi untuk memperjelas pelaksanaan tugas dan mengatur mekanisme kerja anggota/lembaga.
  - (2) Peraturan Tata Tertib sebagaimana dimaksud ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tata cara: (d) penyelenggaraan sidang/rapat (h) pembuatan keputusan
29. Bahwa dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa rancangan Undang-Undang yang baik yang berasal dari DPR, Presiden maupun dari DPRD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.

30. Bahwa dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa pembentukan pertauran perundang-undangan yang baik meliputi a. Kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan; dan g. Keterbukaan.
31. Bahwa selanjutnya Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud ayat (5) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan paripurna;
32. Bahwa selanjutnya Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan dengan Pasal 32 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan pernyataan “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR”.
33. Bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, Dewan Perwakilan Rakyat telah menetapkan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI melalui Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI, yang salah satu ketentuannya telah secara khusus mengatur mengenai proses pembuatan Undang-Undang (**Bukti P-6**).
34. Bahwa berdasarkan Pasal 77 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI Jenis Rapat DPR adalah: a. Rapat Paripurna. Selanjutnya Pasal 78 menyatakan Rapat Paripurna adalah rapat Anggota yang dipimpin oleh Pimpinan DPR dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR
35. Bahwa selanjutnya di dalam Pasal 205 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI dinyatakan:
  - (1) Pengambilan keputusan dalam Rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat;

- (2) Apabila cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak;

36. Bahwa Pasal 206 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI menyatakan:

- (1) Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.
- (2) Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, rapat ditunda sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.
- (3) Setelah 2 (dua) kali penundaan, kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum juga tercapai, cara penyelesaiannya diserahkan kepada:
  - a. Badan Musyawarah, apabila terjadi dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, Rapat BURT, Rapat BKSAP, Rapat Badan Kehormatan, atau Rapat Panitia Khusus;
  - b. Pimpinan Badan Musyawarah, dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Fraksi apabila terjadi dalam Rapat Badan Musyawarah; dan
  - c. Rapat Paripurna, apabila terjadi dalam Rapat Paripurna, setelah terlebih dahulu diadakan konsultasi antar Pimpinan DPR dan unsur Pimpinan Fraksi, sekalipun tidak memenuhi kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

37. Bahwa dalam Pasal 208 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI dinyatakan: Pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dilakukan setelah kepada anggota rapat yang hadir diberikan kesempatan untuk mengemukakan pendapat serta saran, yang kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh rapat sebagai sumbangan pendapat dan pemikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan.

38. Bahwa menurut Pasal 209 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh Anggota dan unsur Fraksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (1), dan disetujui oleh semua yang hadir.

39. Bahwa dalam Pasal 210 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI, keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain.
40. Bahwa dalam Pasal 212 ayat (1) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI, keputusan berdasarkan suara terbanyak adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh Anggota dan unsur Fraksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (1), dan disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang hadir.
41. Bahwa selanjutnya Keputusan DPR-RI Nomor 16/DPR RI/I/2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI (**Bukti P-7**) dan Lampiran Keputusan DPR-RI Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005 khususnya Pasal 6 telah menentukan bahwa:
- (1) Anggota harus mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya.
  - (2) Ketidakhadiran anggota secara fisik sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam rapat sejenis, tanpa ijin dari Pimpinan Fraksi, merupakan suatu pelanggaran kode etik.

#### **A.1. Pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum**

42. Bahwa mengenai pengambilan keputusan dalam setiap rapat DPR, Pasal 206 Peraturan Tata Tertib DPR RI menetapkan:
- (1) Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.
  - (2) Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, rapat ditunda sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.
  - (3) Setelah 2 (dua) kali penundaan, kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum juga tercapai, cara penyelesaiannya diserahkan kepada:
    - a. Badan Musyawarah, apabila terjadi dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, Rapat BURT, Rapat BKSAP, Rapat Badan Kehormatan, atau Rapat Panitia Khusus;

- b. Pimpinan Badan Musyawarah, dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Fraksi apabila terjadi dalam Rapat Badan Musyawarah; dan
  - c. Rapat Paripurna, apabila terjadi dalam Rapat Paripurna, setelah terlebih dahulu diadakan konsultasi antar Pimpinan DPR dan unsur Pimpinan Fraksi, sekalipun tidak memenuhi kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
43. Bahwa ternyata proses pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung tidak sesuai peraturan perundang-undangan yang telah dipaparkan di atas hal ini tampak dari fakta-fakta sebagai berikut dibawah ini.
44. Bahwa pada hari Kamis, 18 Desember 2008, sekitar pukul 19.30 di Ruang Sidang Paripurna, Nusantara II Gedung DPR-RI, dimulai sidang paripurna pengesahan Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (kemudian disebut RUU Mahkamah Agung)
45. Bahwa agenda sidang seperti disebutkan pada poin (1) diawali dengan penyampaian laporan Panitia Kerja RUU Mahkamah Agung, Pembacaan Pandangan Akhir Fraksi-Fraksi, dan Pengesahan RUU Mahkamah Agung;
46. Bahwa Sidang Paripurna tersebut dipimpin oleh Agung Laksono yang juga merupakan Ketua DPR-RI periode 2004-2009;
47. Bahwa di samping dihadiri anggota DPR, sidang paripurna tersebut juga dihadiri oleh masyarakat dan wartawan yang melakukan pemantauan dan peliputan proses pengesahan RUU Mahkamah Agung tersebut.
48. Bahwa ternyata dalam rapat paripurna tersebut jumlah anggota DPR RI yang (terlihat) hadir berjumlah 96 orang atau setidaknya kurang dari setengah dari jumlah anggota DPR secara keseluruhan, sehingga sebagian besar kursi sidang terlihat kosong (**Bukti P-8. 1 dan P-8.2**);
49. Bahwa selanjutnya oleh beberapa orang pengamat yang melakukan pemantauan kemudian kembali melakukan penghitungan ulang terhadap jumlah anggota DPR RI yang hadir dalam ruangan sidang paripurna pengesahan RUU Mahkamah Agung, masing-masing dibagian pertengahan sidang atau sekitar Pukul 21.00 WIB, dan pada bagian akhir sidang paripurna;

50. Bahwa hasil dari dua kali penghitungan tersebut diperoleh data yang berubah-ubahnya jumlah anggota DPR yang menghadiri sidang paripurna. Penghitungan pertama diketahui anggota DPR RI yang hadir berjumlah 93 orang, dan penghitungan kedua berjumlah 95 orang.
51. Bahwa dari fakta-fakta tersebut di atas memang telah dapat dipastikan bahwa sebagian anggota DPR yang menghadiri sidang paripurna tersebut walaupun melakukan penandatanganan kehadiran mereka dalam absensi persidangan, telah nyata-nyata tidak ada di dalam persidangan paripurna tersebut. Dengan kata lain kehadiran absensi (berdasarkan tanda-tangan) yang menjadi acuan dari sidang paripurna tersebut, dan bukanlah kehadiran fisik atau keterwakilan secara fisik anggota DPR sesuai dengan peraturan yang telah disebutkan di atas.
52. Oleh karena itu alangkah ironisnya jika sidang paripurna anggota DPR yang terhormat yang telah dimandatkan oleh UUD 1945 dijalankan dengan cara-cara seperti tersebut di atas, apalagi dalam melakukan kerja-kerja dalam pembentukan Undang-Undang yang penting bagi seluruh warga negara RI.
53. Bahwa fakta-fakta tersebut diatas telah menguatkan pemohon bahwa sidang paripurna *a quo* telah melanggar ketentuan Pasal 206 Peraturan Tata Tertib DPR RI yang mana telah menegaskan bahwa "Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur Fraksi"

#### **A.2. Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan**

54. Bahwa pada hari Kamis, 18 Desember 2008, sekitar pukul 19.30 di Ruang Sidang Paripurna, Nusantara II Gedung DPR-RI, dimulai Sidang Paripurna pengesahan Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (kemudian disebut RUU Mahkamah Agung)
55. Bahwa agenda sidang seperti disebutkan pada poin (1) diawali dengan penyampaian laporan Panitia Kerja RUU Mahkamah Agung, Pembacaan Pandangan Akhir Fraksi-Fraksi, dan Pengesahan RUU Mahkamah Agung;
56. Bahwa Sidang Paripurna tersebut dipimpin oleh Agung Laksono yang juga merupakan Ketua DPR-RI periode 2004-2009;

57. Bahwa disamping dihadiri anggota DPR, sidang paripurna tersebut juga dihadiri oleh masyarakat dan wartawan yang melakukan pemantauan dan peliputan proses pengesahan RUU Mahkamah Agung tersebut.
58. Bahwa selama proses sidang Paripurna juga dilakukan pembacaan pendapat akhir masing-masing fraksi di DPR RI.
59. Bahwa berdasarkan pembacaan pendapat akhir masing-masing fraksi di DPR RI, terdapat beberapa fraksi yang mengajukan catatan keberatan dan menolak dilakukannya pengesahan RUU Mahkamah Agung menjadi Undang-Undang, terutama yang berkaitan dengan biaya perkara dan perpanjangan usia hakim agung.
60. Bahwa Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI yang disampaikan oleh H. Ma'mur Hasanuddin, M.A. menyatakan (**Bukti P-9**):  
“Dengan mengucapkan Bismillahirrahmanirrahim, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI, menerima Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk disahkan menjadi Undang-Undang dengan memberikan *Minderheidsnota* (Catatan Keberatan) atas tidak dimasukkannya ketentuan yang menyatakan bahwa biaya proses penyelesaian perkara termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak.
61. Bahwa berkas Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI pada halaman 5 menyatakan: *“Agar tidak menimbulkan interpretasi yang lain, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera berpendapat agar biaya proses penyelesaian perkara juga termasuk ke dalam penerimaan negara bukan pajak agar bisa diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”*.
62. Bahwa menurut Pemohon, keberatan fraksi Partai Keadilan Sejahtera ini seharusnya dipertimbangkan paripurna agar dibahas lebih lanjut dalam pembahasan RUU Mahkamah Agung, karena keberatan tersebut sangat terkait dengan kewenangan konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan, seperti diatur pada Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.  
Pengertian Keuangan Negara sebagaimana dimaksud pada pasal di atas dijelaskan lebih lanjut pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu: (**Bukti P- 10**)  
Pasal 1

1. **Keuangan Negara** adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 2 butir (b) dan butir (h)

*b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;*

*h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;*

Sedangkan kewenangan BPK diatur lebih lanjut pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yaitu Pasal 2 ayat (2). **(Bukti P-11)**

Pasal 2

*(2) BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.*

63. Bahwa berdasarkan hal di atas Pemohon secara tegas menyatakan bahwa seharusnya Biaya Proses Perkara masuk dalam kategori Keuangan Negara yang merupakan Lingkup Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sementara pada Undang-Undang *a quo*, biaya proses perkara tidak masuk lingkup pemeriksaan BPK.
64. Bahwa, Hal di atas adalah salah satu kesalahan dalam proses pembahasan Undang-Undang *a quo* dengan tidak diperhatikannya keberatan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera tersebut menunjukkan pelaksanaan fungsi legislasi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah dilanggar.
65. Bahwa berkas Pendapat Akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan halaman 3 memberikan catatan dan usulan perubahan dan tambahan beberapa bagian RUU Mahkamah Agung, yaitu **(Bukti P-12)**:

“Berkenaan dengan hal tersebut, kami berpendapat bahwa batas usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun dan dapat diperpanjang hingga setinggi-tingginya berusia 70 tahun. Adapun mekanisme perpanjangan masa kerja hakim agung diusulkan oleh MA kepada DPR (Komisi III) untuk dimintakan persetujuan. Kemudian penetapannya secara administratif oleh Presiden. Alterantif yang kami tawarkan tersebut berdasarkan pertimbangan;

*Pertama*; merujuk pada jenjang usia hakim di Pengadilan Negeri masa usia pensiunnya 62 tahun, dan hakim di Pengadilan Tinggi usia pensiunnya 65 tahun. Maka untuk usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun.

*Kedua*; memberikan kesempatan yang lebih luas pada hakim karier untuk melanjutkan pengabdianya menjadi hakim agung.

*Ketiga*; masa pensiun hakim agung 67 tahun disamakan dengan masa usia pensiun hakim konstitusi 67 tahun;

*Keempat*; untuk menghindari campur tangan cabang kekuasaan eksekutif dalam perpanjangan usia pensiun hakim agung, persetujuannya dimintakan kepada DPR. Sedangkan Presiden hanya menetapkan secara administratif. Sehubungan dengan hal tersebut Fraksi PPP mengusulkan perubahan dan tambahan pasal sebagai berikut;

1. Pasal 11A yang diubah menjadi Pasal 11B
2. Pasal 11A baru adalah:
  - (1) *Batas usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun*
  - (2) *Batas usia pensiun hakim agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang hingga setinggi-tingginya 70 tahun.*
  - (3) *Perpanjangan usia pensiun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diusulkan oleh Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.*
3. Pasal 17A berbunyi *“Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat bagi hakim agung diatur dengan Peraturan Komisi Yudisial.”*

66. Bahwa dalam Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) secara tegas keberatan dan tidak bisa menerima perpanjangan usia hakim dengan usia pensiun Hakim Agung 70 tahun dan tetap mengusulkan usia pensiun Hakim Agung 65 tahun. Hal ini didasarkan pada pertimbangan (**Bukti P-13**):

- a) Fraksi PDI Perjuangan tetap konsisten dengan persetujuan di dalam usulan Badan Legislasi dan disetujui pada Rapat Paripurna beberapa waktu yang lalu, dimana seluruh fraksi pada waktu itu juga menyetujui usia pensiun Hakim Agung adalah 65 tahun. Pendapat ini juga didasarkan pada pertimbangan bahwa usia Hakim Agung 65 tahun juga

merupakan batas usia produktif bagi Hakim Agung maupun profesi lainnya untuk kondisi di Indonesia saat ini;

- b) Penentuan usia pensiun Hakim Agung dalam Undang-Undang MA akan berpengaruh pada kinerja Komisi Yudisial dalam rangka mendukung penegakan hukum. Penentuan usia pensiun Hakim Agung sampai dengan 70 tahun, berpotensi menghambat kinerja Komisi Yudisial dalam menjalankan tugas konstitusinya untuk merekrut calon Hakim Agung sebagai upaya untuk melakukan proses regenerasi di Mahkamah Agung;
  - c) Memaksakan usia 70 tahun Hakim Agung berarti memberikan legitimasi kuat pada kekhawatiran publik berupa dukungan kepada *status quo* dalam kepemimpinan MA yang kinerjanya masih mengecewakan masyarakat. Terbukti hingga saat ini tunggakan perkara di Mahkamah Agung per Agustus 2008 sebanyak 8477 perkara;
  - d) Bahwa untuk mengatasi jumlah tunggakan perkara, seyogyanya Undang-Undang Mahkamah Agung ini diharapkan bisa memberikan arah terhadap pembatasan arus perkara ke Mahkamah Agung dengan mempertimbangkan jenis maupun besarnya nilai perkara yang bisa di kasasi dalam bentuk upaya hukum lanjutan di Mahkamah Agung.
67. Bahwa Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) juga menyatakan keberatannya terhadap proses pembahasan Panja RUU Mahkamah Agung yang tertutup, yang menurut FPDIP selain menciderai asas transparansi atau keterbukaan juga menutup ruang partisipasi publik sepanjang proses pembahasan. Tidak adanya keterbukaan dalam pembahasan RUU ini memberikan potensi untuk diajukannya permohonan uji formil oleh publik di Mahkamah Konstitusi.
68. Bahwa terkait dengan anggaran Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 81A, FPDIP juga menyatakan bahwa keuangan Mahkamah Agung yang diperoleh berdasarkan Undang-Undang, seharusnya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, sehingga FPDIP mengusulkan agar Mahkamah Agung memberikan ruang bagi BPK untuk melakukan semua pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari APBN maupun Non APBN di Mahkamah Agung;

69. Bahwa selain itu, FPDIP juga menyatakan bahwa karena rumusan beberapa pasal pada revisi Undang-Undang Mahkamah Agung akan berdampak pada beberapa pasal di Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, sehingga pembahasannya harus dilakukan secara paralel dan tidak tergesa-gesa.
70. Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, Fraksi PDI Perjuangan DPR RI menyampaikan pendapat untuk secara tegas keberatan dan tidak bisa menerima terhadap pembahasan atas perubahan kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebelum diselesaikannya pembahasan terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.
71. Bahwa setelah pembacaan sikap akhir semua fraksi selesai, dan menanyakan sikap Pemerintah RI yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM, Andi Matalata, Pimpinan Sidang, Agung Laksono bicara pada peserta Sidang Paripurna, dan bertanya tentang persetujuan semua anggota DPR tentang Pengesahan RUU MA (**Bukti-14.1 dan Bukti P-14.2**);
72. Bahwa sebagian anggota DPR-RI yang hadir saat itu menjawab pertanyaan Pimpinan Sidang dengan menyatakan "Setuju", akan tetapi sebagian lainnya menyatakan tidak setuju;
73. Bahwa Ketua Fraksi PDIP, Tjahyo Kumolo mengajukan Interupsi dan memperingatkan Pimpinan Sidang agar mematuhi Tata Tertib Sidang di DPR dan menyatakan PDIP tidak menerima atau tidak setuju dengan pengesahan RUU Mahkamah Agung, sehingga harus dilalui mekanisme berikutnya seperti Lobby dan pemungutan suara (*voting*); namun, Pimpinan Sidang, Agung Laksono tidak menggubris dan kembali bertanya pada anggota DPR yang hadir, apakah setuju dengan pengesahan RUU MA;
74. Bahwa selanjutnya sebagian anggota menyatakan setuju, akan tetapi sebagian lainnya menyatakan interupsi dan penolakan;
75. Bahwa adanya interupsi dan penolakan dari beberapa anggota DPR tersebut ternyata tidak dihiraukan oleh Pimpinan Sidang, bahkan Pimpinan Sidang langsung dan mengetukkan palu, kemudian menyatakan RUU Mahkamah Agung sah menjadi Undang-Undang.
76. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 205 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI apabila cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Namun, Ketua Sidang tidak mengindahkan penolakan dan interupsi yang terjadi dan tetap mengesahkan RUU Mahkamah Agung Perubahan Kedua menjadi Undang-Undang.

77. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dari proses pembahasan dan pengesahan RUU Mahkamah Agung menjadi Undang-Undang Mahkamah Agung telah melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
78. Bahwa dengan demikian, maka proses dan pengesahan RUU Mahkamah Agung menjadi Undang-Undang Mahkamah tersebut bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945

### **A.3 Pembahasan Undang-Undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan**

79. Bahwa dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi a. Kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan; dan g. Keterbukaan.
80. Bahwa keterbukaan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan prinsip penting
81. Bahwa dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 huruf g keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
82. Bahwa berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan para Pemohon dalam berbagai publikasi yang dilakukan oleh beberapa media massa menunjukkan bahwa penyusunan dan pembahasan RUU *a quo* tertutup.
83. Bahwa dalam pendapat akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) juga menyatakan keberatannya terhadap proses

pembahasan panja RUU Mahkamah Agung yang tertutup, yang menurut FPDIP selain menciderai asas transparansi atau keterbukaan juga menutup ruang partisipasi publik sepanjang proses pembahasan. Tidak adanya keterbukaan dalam pembahasan RUU ini memberikan potensi untuk diajukannya permohonan uji formil oleh publik di Mahkamah Konstitusi.

84. Bahwa berdasarkan fakta-fakta tersebut di atas telah menunjukkan bahwa proses pembahasan Undang-Undang *a quo* telah melanggar prinsip keterbukaan dalam penyusunan Undang-Undang seperti diatur pada Pasal 5 butir (g) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **V. PETITUM**

Berdasarkan uraian-uraian di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagai berikut :

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang para Pemohon;
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22A, dan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
4. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945 untuk dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh (30) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemohon memohon putusan seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon mengajukan bukti berupa surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H, Konpress, Jakarta 2006;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI, Maruarar Siahaan, S.H, Penerbit Mahkamah Konstitusi RI 2006;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI melalui Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan DPR-RI Nomor 16/DPR RI/I/2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI dan Lampiran Keputusan DPR-RI Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005;
8. Bukti P-8.1 : Fotokopi Laporan Monitoring Sidang Paripurna DPR, 18 Desember 2008;
9. Bukti P-8.2 : Fotokopi Berita Photo Antara, dengan judul "Paripurna DPR", Kamis 18 Desember 2008;
10. Bukti P-9 : Fotokopi Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI;
11. Bukti P-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
12. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
13. Bukti P-12 : Fotokopi Pendapat Akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPP);

14. Bukti P-13 : Fotokopi Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP);

15. Bukti P-14.1: Video Sidang Paripurna DPR RI, 18 Desember 2008 dari ANTEVE;

16. Bukti P-14.2: Video Sidang Paripurna DPR RI, 18 Desember 2008 dari Swara;

[2.3] Menimbang bahwa di samping mengajukan bukti-bukti tertulis, para Pemohon juga mengajukan saksi-saksi yang telah didengar keterangannya pada persidangan tanggal 8 September 2009 serta mengajukan ahli pada persidangan tanggal 7 Oktober 2009, serta keterangan ahli yang disampaikan secara tertulis di luar persidangan sebagai berikut:

#### **1. Saksi Febridiansyah**

- Saksi dari *Indonesian Corruption Watch*;
- Saksi pada saat sidang paripurna berada di balkon di bagian belakang dan melakukan penghitungan. Sebenarnya selama tiga kali, pada saat pertama kali hadir itu jumlahnya 90 sampai 91 orang;
- Saksi menghitung satu persatu pada pertengahan sidang dan pada bagian penutup, saat Bapak Agung Laksono selesai mengetuk palu, saksi menghitung jumlahnya tidak lebih dari 96 orang. Hal ini dapat dilihat di video bahwa ruang Sidang Paripurna tanggal 18 memang terlihat kosong.
- Saksi juga melihat dengan sangat jelas bahwa Bapak Agung Laksono sebagai pimpinan sidang itu sangat tergesa-gesa untuk langsung mengetuk palu dan mengatakan pengesahan. Padahal, saksi melihat sangat jelas di bagian bawah masih ada anggota DPR yang mengacungkan tangan dan bahkan menyatakan interupsi dan tidak setuju.
- Saksi beberapa saat kemudian menyampaikan pengaduan ke Badan Kehormatan DPR dan memang putusannya sudah disampaikan, tetapi saksi hanya mengetahui lewat media karena sampai saat ini putusan Badan Kehormatan DPR tidak pernah diterima oleh *Indonesian Corruption Watch*, padahal saksi adalah pelapor.

#### **2. Saksi Anugerah Perkasa**

- Saksi adalah wartawan Bisnis Indonesia sejak tahun 2005 dan meliput politik dan hukum;

- Setelah diketuk palu oleh Agung Laksono, wartawan kemudian mendatangi kembali Cahyo Kumolo sebagai Ketua Fraksi PDIP dan mengutarakan hal yang serupa ketika dia melakukan interupsi ruang paripurna, yaitu menyampaikan yang sama mengapa interupsi itu tidak di pedulikan oleh Agung Laksono sebagai ketua pada saat itu;
- Ketika sidang paripurna, saksi ada di podium paling belakang dan menyaksikan ruangan tersebut sangat kosong dan hanya beberapa orang saja pesertanya.

### 3. Ahli Saldi Isra

#### Kuorum dan Proses Pengambilan Keputusan

- Merujuk pendapat yang dikemukakan oleh Charles O. Jones dalam bukunya "*The Presidency in A Separated System*" (1994), dalam pembentukan Undang-Undang, persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak bisa dibagi dengan lembaga lain. Karena lembaga legislatif merupakan sekumpulan orang yang yang mewakili pemilih (*elected representatives*), semua konstitusi negara-negara modern mempersyaratkan batas kehadiran minimal anggota legislatif dalam setiap pengambilan keputusan terutama yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Kehadiran minimal dikenal dengan istilah kuorum.
- Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1988) dinyatakan, kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam rapat, majelis, dewan, dsb). Robert L. Madex dalam "*The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*" (1996) menegaskan bahwa *a quorum is the number of legislators necessary to conduct business or in some cases the number of members necessary to pass certain types of legislation...* Kemudian dalam Bryan A. Garner (edit. in chief) dalam *Black's Law Dictionary* (1999) mengemukakan, kuorum adalah *the minimum number of members (usu. a majority) who must be present for a body to transact a business or take a vote.*
- Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, kehadiran anggota legislatif dalam proses pengambilan keputusan adalah merupakan keharusan. Kehadiran tersebut memang tidak harus untuk semua anggota, tetapi sesuai dengan jumlah minimal yang dipersyaratkan. Selain itu, kehadiran

tersebut adalah kehadiran secara fisik. Kehadiran secara fisik diperlukan untuk tiga alasan mendasar.

- *Pertama*, sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat. Dengan cara demikian, terlihat secara nyata bahwa rakyat hadir dalam setiap proses pengambilan keputusan sekalipun hal itu dilaksanakan oleh anggota lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dalam hal C.F. Strong (1975) menyebut bahwa cara demikian sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sekiranya anggota perwakilan rakyat (sebagai representasi rakyat) tidak hadir dalam proses pengambilan keputusan, rakyat sebenarnya absen dalam pengambilan keputusan penting dan strategis. Terkait dengan hal itu, David Close (1995) mengemukakan, dalam perkembangan negara modern, legislatif merupakan institusi pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Namun dalam perkembangannya, karena kepentingan politik partai politik dan kepentingan politik individu, makna hakiki representasi mengalami degradasi secara drastis.
- *Kedua*, memberikan kesempatan bagi anggota lembaga legislatif yang sejak semula tidak ikut membahas sebuah rancangan keputusan penting (misalnya rancangan Undang-Undang) karena mekanisme internal lembaga legislatif menyerahkan kepada bagian yang mengurus bidang tertentu. Terdapat dua model pengambilan keputusan di lembaga legislatif, yaitu: *Westminster Model dan Western European Parliamentary Model*. Perbedaannya, *Westminster model tend to have a more adversarial style of debate and the plenary session of parliament is relatively more important than committees. Sementara, Western European Parliamentary Model tend to have a more consensual debating system, and have semi-cyclical debating chambers. The committees tend to be more important than the plenary chamber.* Sekalipun ada perbedaan seperti itu, kedua model itu tetap memberikan tempat tertinggi bagi sidang paripurna untuk menentukan putusan akhir. Sidang paripurna adalah cara untuk memberikan kewibawaan agar putusan-putusan yang diambil di tingkat komite (komisi) menjadi putusan lembaga legislatif. Perbedaannya lebih pada seberapa dalam dan lama proses pengambilan keputusan yang dilakukan di sidang paripurna. Berdasarkan yang ada, pengambilan keputusan di sidang

paripurna *Westminster* akan jauh lebih lama dibandingkan yang dipraktikkan dalam *Western European Parliamentary*.

- *Ketiga*, kehadiran fisik diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penentuan/pengambilan putusan akhir keputusan akhir melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*). Jika pengambilan keputusan melalui *voting* tidak terhindarkan, setidaknya sesuai dengan persyaratan minimal yang diperlukan, sebagaimana dikemukakan dalam *Black's Law Dictionary* dan Robert L. Madex bahwa anggota lembaga legislatif *must be present terutama to pass certain types of legislation*.

#### Kuorum dan Sidang Paripurna Persetujuan Rancangan Undang-Undang

- Dalam sistem legislasi Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 proses pembentukan Undang-Undang (*law-making process*) merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari: (1) prakarsa pengajuan rancangan Undang-Undang; (2) pembahasan rancangan Undang-Undang; (3) persetujuan rancangan Undang-Undang; (4) pengesahan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan (5) pengundangan dalam lembaran negara. Tahapan ini sedikit diperluas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
- Dalam permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, yang dipersoalkan adalah menyangkut salah satu tahap yaitu persetujuan dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh kurang dari batas minimal yang dipersyaratkan. Berdasarkan sejumlah catatan, paripurna pengesahan Undang-Undang dimaksud tidak dihadiri oleh sejumlah anggota DPR sesuai dengan yang dipersyaratkan. Karenanya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dinilai tidak memenuhi persyaratan formal untuk disetujui dalam rapat paripurna DPR.
- Dibandingkan dengan konstitusi negara-negara lain (misalnya Philipina, Korea Selatan, Amerika Serikat, dan Venezuela), UUD 1945 tidak menentukan secara eksplisit persyaratan kuorum yang harus dipenuhi dalam proses pembentukan Undang-Undang. Hal ini dapat dimaklumi karena sistem kita memberikan kesempatan yang sama kepada legislatif dan eksekutif (Presiden) untuk terlibat dalam proses pembahasan dan

persetujuan rancangan Undang-Undang. Boleh jadi karena alasan itu, UUD 1945 menyerahkan tata cara lebih lanjut pembentukan Undang-Undang diserahkan kepada Undang-Undang. Pasal 22A UUD 1945 menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.

- Sesuai dengan perintah Pasal 22A UUD 1945, UU 10/2004 mengatur lebih lanjut tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan (bukan tata cara pembentukan Undang-Undang), namun tidak terdapat pengaturan mengenai syarat kuorum yang harus dipenuhi dalam persetujuan rancangan Undang-Undang. Barangkali untuk mengantisipasi hal itu, UU 10/2004 menyerahkan pengaturan ke Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR.
- Dalam Tatib DPR, terdapat dua cara untuk mengambil keputusan yaitu dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak. Keputusan dengan suara terbanyak diambil apabila cara musyawarah tidak tercapai. Jika dikaitkan dengan persetujuan UU Nomor 3 Tahun 2009 yang sedang diajukan oleh para Pemohon, sejak dari awal sudah terlihat dengan nyata bahwa tidak semua pihak setuju dengan materi atau sebagian materi yang ada. Karenanya, sesuai dengan Tatib DPR, pengambilan keputusan seharusnya dilakukan dengan suara terbanyak. Untuk sampai ke tahap itu, persyaratan kuorum harus terpenuhi. Jika syarat itu tidak terpenuhi dan pengambilan keputusan tetap dilakukan, persetujuan itu tidak memenuhi ketentuan formal yang ada. Cacat itu makin besar karena pimpinan DPR tetap memaksakan pengambilan keputusan dengan cara pengambilan keputusan seolah-olah musyawarah tercapai di antara semua pihak di DPR. Cara yang demikian adalah bertentangan dengan UUD 1945. Dengan cara seperti itu, pimpinan DPR benar-benar memaksakan persetujuan rancangan Undang-Undang dimaksudkan harus dilakukan pada saat itu juga. Cara-cara seperti membenarkan apa yang pernah dikemukakan John Agresto (1984), kecurigaan munculnya Undang-Undang yang *oppressive* atau *despotic*.
- Jika dikaitkan dengan asal-muasal dilakukan revisi atas UU MA tersebut, kerja keras DPR seharusnya diarahkan pada penyelesaian revisi UU Komisi Yudisial. Sesuai dengan putusan MK, revisi harus diprioritaskan terhadap UU KY. Sementara revisi untuk Undang-Undang lain yang terkait (termasuk

UU MA) hanya merupakan bagian dari upaya melakukan sinkronisasi. Pertanyaannya, mengapa revisi UU KY sebagai perintah utama MK diabaikan sementara revisi UU MA dikebut oleh DPR? Dalam konteks ini, MK berkewajiban melakukan koreksi atas agenda legislasi yang makin jauh dari upaya reformasi hukum yang tertata secara benar. Dalam konteks ini, menarik menyimak pendapat Jeremy Waldron dalam bukunya "*The Dignity of Legislation*" (1999) yang mengemukakan: *legislatures have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as respectable source of law.*

#### Mahkamah Konstitusi dan Upaya Perbaikan Proses Legislasi

- Kritik terhadap proses legislasi terutama terkait dengan kehadiran anggota DPR bukan merupakan masalah yang muncul saat ini saja. Dalam beberapa tahun terakhir, sudah banyak suara yang menghendaki DPR mau memperbaiki diri terutama masalah kehadiran. Tanpa adanya terapi kejut (*shock-therapy*), bukan tidak mungkin anggota DPR merasa kehadiran fisik tidak lagi penting dalam setiap pengambilan keputusan. Artinya, sangat terbuka kemungkinan kehadiran fisik cukup diwakili dengan bukti tanda-tangan saja. Kalau hal ini terjadi, lembaga perwakilan akan kehilangan makna secara hakiki.
- Jika ada terapi kejut dari Mahkamah Konstitusi, kemungkinan besar akan ada perubahan perilaku di DPR. Secara konstitusional, harapan besar untuk membangunkan kembali legislasi yang telah cukup lama mengalami mati rasa (termasuk mati rasa dalam tingkat kehadiran dalam persetujuan RUU) ada pada Mahkamah Konstitusi. Untuk beberapa kasus, Mahkamah Konstitusi terbilang berhasil mengoreksi sejumlah Undang-Undang (Kompas, 30/12-2008). Sejauh ini, sukses Mahkamah Konstitusi baru terjadi pada perbaikan substansi (dengan mengabulkan permohonan uji materiil).
- Dengan mengabulkan permohonan uji formil UU Nomor 3 Tahun 2009, Mahkamah konstitusi mengirimkan pesan yang jelas ke DPR yaitu jangan bermain-main dengan kehadiran secara fisik dalam rapat paripurna DPR terutama dalam persetujuan rancangan Undang-Undang. Tanpa hal itu sulit diharapkan ada perubahan perilaku anggota dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

#### 4. Ahli Syamsudin Haris

- Sejak Pemilu 1999 bangsa Indonesia berhasil melembagakan tegaknya prinsip-prinsip dasar demokrasi konstitusional. Keberhasilan tersebut tak bisa dipisahkan dari keberhasilan lain, yakni berlangsungnya proses amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sejak 1999 hingga 2002. Betapa pun masih ada kekecewaan sebagian kalangan terhadap proses, sistematika, dan substansi konstitusi hasil amandemen, namun pencapaian tersebut dapat dikatakan menuntaskan proses pelembagaan demokrasi konstitusional di Indonesia.
- Salah satu prinsip demokrasi konstitusional yang dilembagakan melalui UUD 1945 hasil amandemen adalah berlakunya prinsip supremasi konstitusi dalam berdemokrasi. Itu artinya, terbuka kemungkinan bagi setiap subyek hukum mengajukan gugatan secara *judicial review* atas semua produk perundang-undangan yang dinilai bertentangan atau tidak sesuai dengan semangat konstitusi melalui sebuah mahkamah yang kini kita kenal sebagai Mahkamah Konstitusi. Sebagai pengawal konstitusi, tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawab Mahkamah Konstitusi bukan sekadar menimbang dan menilai secara materil setiap produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh DPR dan Presiden terhadap konstitusi, melainkan juga menguji secara substansial, apakah sebuah Undang-Undang telah memenuhi proses atau prosedur konstitusional sebagaimana diniscayakan dalam prinsip supremasi konstitusi dalam demokrasi konstitusional.
- Sehubungan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, para pihak yang mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah yang mulia sudah mengajukan sejumlah fakta terkait proses pembentukan dan pengesahan Undang-Undang tersebut yang tidak memenuhi proses atau prosedur konstitusional sebagaimana diniscayakan dalam prinsip supremasi konstitusi. Proses penetapan dan pengesahan RUU menjadi UU Nomor 3 Tahun 2009 tidak hanya melanggarkan mekanisme Tata Tertib DPR yang merupakan bagian integral dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, melainkan juga cacat secara prosedural, karena Rapat Paripurna Dewan yang melakukan hal itu menafikan masih adanya penolakan salah satu Fraksi DPR dan sejumlah anggota parlemen. Mekanisme Tata Tertib DPR harus dipandang sebagai bagian integral dan utuh

dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 karena seluruh proses politik DPR, termasuk pembentukan Undang-Undang, tidak dapat berjalan tanpa mekanisme persidangan, penetapan, dan pengesahan suatu RUU sebagaimana diatur melalui Tatib Dewan.

- Selain itu, penetapan dan pengesahan RUU tersebut harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip pokok dalam keterwakilan (*representativeness*), yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan, dan keterwakilan dalam kehadiran. Setiap Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR bersama Presiden pada dasarnya adalah akumulasi ide atau gagasan tentang pengaturan kehidupan kolektif dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap anggota Dewan ataupun fraksi di parlemen pada hakikatnya mewakili ide atau gagasan berbagai kelompok masyarakat pemilih atau konstituen yang telah memberi mandat melalui pemilihan umum. Karena itu setiap RUU tidak dapat ditetapkan dan disahkan menjadi Undang-Undang apabila masih terdapat penolakan signifikan terhadapnya sebagai suatu kebijakan publik yang bersifat mengikat secara kolektif.
- Di sisi lain, keterwakilan dalam kehadiran mencakup dua aspek, yakni kehadiran secara administratif, dan kehadiran secara fisik. Kehadiran secara administratif, yang ditandai dengan dibubuhinya tanda tangan dalam daftar hadir, tentu saja tidak menuntut kehadiran secara fisik. Sebaliknya, kehadiran secara fisik otomatis juga mencerminkan kehadiran administratif. Selain keniscayaan keterwakilan dalam ide atau gagasan, setiap anggota DPR dituntut pula untuk memenuhi keterwakilan kehadiran secara fisik dalam persidangan-persidangan Dewan, terutama sidang atau rapat pengambilan keputusan yang mengharuskan pemenuhan kuorum persidangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.
- Problematikanya, RUU yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, bukan hanya gagal memenuhi prasyarat keterwakilan dalam gagasan (di mana pimpinan sidang langsung mengetuk palu ketika masih ada fraksi dan anggota DPR yang mengajukan keberatan), tetapi juga mendistorsikan keniscayaan keterwakilan dalam kehadiran semata-mata secara administratif alias pembubuhan tanda tangan dalam daftar hadir belaka.

- *Faith* politik dan hukum bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 ditetapkan dan disahkan melalui proses yang cacat secara prosedural merupakan preseden buruk bagi proses legislasi di DPR karena berujung pada pengabaian atau penafikan sistemik terhadap prinsip supremasi hukum dalam pelebagaan demokrasi konstitusional di Indonesia. Persoalannya sangat jelas, mandat rakyat yang diberikan melalui pemilihan umum, tentu tidak bisa hanya dipenuhi melalui keterwakilan kehadiran secara administratif dari para anggota DPR. Mandat politik rakyat kepada para wakil terpilih meniscayakan dipenuhinya dua prinsip keterwakilan sekaligus, yakni keterwakilan dalam gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran secara fisik.
- Tidak bisa dibayangkan, apa jadinya persidangan dan rapat-rapat DPR hanya dihadiri para anggota secara administratif saja. Apa jadinya jika setiap produk perundang-undangan ditetapkan dan disahkan melalui proses yang cacat prosedural dan bahkan menafikan prinsip supremasi konstitusi yang kita junjung bersama.
- Oleh karena itu tidak ada pilihan lain Mahkamah Konstitusi untuk menyelamatkan prinsip supremasi konstitusi dalam pelebagaan demokrasi konstitusional di Indonesia kecuali menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon.

##### **5. Ahli Abdulchaer**

- Seperti kita ketahui bahwa Bahasa Indonesia adalah bahasa negara. Artinya bahasa yang harus digunakan dalam setiap administrasi yang bersifat kenegaraan. Di samping itu bahasa ini juga sebagai bahasa nasional, sebagai identitas nasional bahwa kita orang Indonesia adalah punya Bahasa Indonesia. Identitas nasional yang lain adalah bendera sangsaka, bendera merah putih. Jadi kedudukan bahasa, bendera, sederajat sebagai identitas nasional.
- Masalah kita bahwa Bahasa Indonesia secara sosiolinguistik dikatakan bukan bahasa ibu bagi sebagian besar orang Indonesia. Bahasa ibu kita adalah bahasa daerah masing-masing. Barangkali hanya beberapa keluarga sekarang yang sudah berbahasa ibu Bahasa Indonesia. Beda dengan orang Jepang yang seluruhnya berbahasa Jepang. Atau orang

Inggris yang berbahasa Inggris. Atau orang Belanda yang berbahasa Belanda. Kita tidak berbahasa Indonesia dalam kehidupan sehari-hari kecuali untuk keperluan formal, keperluan dinas.

- Di dalam pikiran kita, di dalam sanubari kita, yang ada ialah konsep-konsep bahasa ibu kita, bahasa daerah. Lalu juga akibatnya kita seringkali tidak berani menggunakan Bahasa Indonesia karena takut salah. Misalnya di dalam gramatikal tata bahasa, awalan ber- dapat menyatakan mengendarai kendaraan, bersepeda dan berkuda itu mengendarai. Tapi kita tidak berani mengatakan berbemo atau berbus. Malah naik bus atau naik bemo. Kalau ditelusuri karena ketika buku tata bahasa pertama Indonesia ditulis oleh Van Ophuijsen, contoh kendaraan yang ada adalah berkuda dan sepeda. Sekarang tambah ojek. mungkin dapat berojek, dapat berbemo. Jadi, kita tidak mengatakan berbus, atau berbemo, atau berojek, tapi naik ojek, naik bemo, naik bus, itu satu contoh. Oleh karena itu, sering kali kita menjadi salah tafsir, atau suatu kalimat mempunyai tafsiran yang ganda. Apalagi dalam bahasa tulis, dalam bahasa lisan, mungkin lebih agak berbeda. Jadi ada kalimat: *Guru baru datang*. Kalau secara lisan mungkin tidak masalah, *Guru baru datang*. Tapi kalau *Guru baru, datang*, 'guru baru diangkat', tapi *Guru baru datang*, 'guru itu terlambat'. Dalam bahasa tulis, itu dapat dua tafsiran, mungkin sebagai guru yang terlambat, atau guru yang baru diangkat. Berkaitan dengan pasal ini yang dipersoalkan ialah..., "*Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.*" Di sini yang dipersoalkan ialah, "*dihadiri*", tadi sudah dipersoalkan oleh Bapak Syamsudin bahwa *dihadiri* itu dapat secara fisik, atau secara administratif. Tetapi, dalam hal bahasa, jelas bahwa *dihadiri*, berarti '*hadir di*', jadi yang hadir harus orang bukan tanda tangan. Jadi kan ini jelas, "*dihadiri*", artinya '*hadir di*', "*didatang*", '*datang di*', jadi secara fisik harus ada orangnya. Masalahnya di sini, "*dapat mengambil keputusan kalau dihadiri oleh separuh...*" ini. Kalau kurang dari separuh, berarti tidak dapat. Memang sebaiknya seluruhnya hadir, tapi kalau separuh saja, itu sudah dapat mengambil keputusan. Kalau kurang dari separuh berarti belum dapat diambil keputusan.

- Sependapat dengan Bapak Syamsuddin, kalau memang dihadiri, artinya hadir di harus secara fisik. Andaikata memang ditafsirkan boleh secara administratif, tanda tangan itu tidak dapat berbicara di sidang. Yang harus hadir adalah orang, yang berbicara adalah orang, tanda tangan tidak dapat berbicara. Kehadiran memang harus secara fisik.
- Bahasa kita mengenal dua ragam bahasa terutama yaitu bahasa lisan dan bahasa tulis. Dalam bahasa lisan ada intonasi, ada tekanan kata, ada durasi, sehingga mungkin kesalahpahaman terhindarkan. Jadi seperti contoh “guru, baru datang” dan “guru baru, datang” itu sudah terhindar, tetapi dalam bahasa tulis itu tidak ada intonasi, yang ada mungkin hanya tanda titik, tanda koma yang juga tidak akurat dan kurang jelas. Sehubungan dengan misalnya kalau kita berhubungan dengan bahasa hukum barangkali memang bahasa hukum mempunyai satu gaya sendiri. Kita mengenal bahasa hukum, bahasa sastra, bahasa ilmiah, bahasa militer dan sebagainya tetapi di samping itu ada bahasa umum, bahasa yang umum yang bisa dipahami oleh seluruh pengguna bahasa.
- Ada kemungkinan memang bahasa hukum kurang dipahami oleh orang yang lain, mungkin para ahli hukum yang mengerti. Bagaimana kalau bahasa hukum dibuat sedekat mungkin dengan bahasa yang umum, jadi ada kata-kata yang kemungkinan salah tafsir, kita usahakan tidak salah tafsir. Seperti tadi yang dicontohkan “penting bagi hidup orang banyak”, bukan “orang...banyak”. Dahulu di dalam Undang-Undang ada agama/kepercayaan, apakah strip diartikan atau atau sama dengan, hal itu menjadi masalah. Sehingga zaman orde baru ada acara mimbar kepercayaan di televisi dan radio. Sekarang tidak ada lagi, karena ditafsirkan agama bukan kepercayaan, sehingga departemen agama tidak mau terima, tidak ada direktorat kepercayaan, Hindu ada, Islam ada, Budha ada, tetapi kepercayaan tidak ada.
- Memang bahasa itu banyak ragamnya dan juga kata-kata itu baru bermakna kalau ada dalam konteks kalimat, sehingga sebuah kata mempunyai makna yang mungkin banyak sekali. Kata “dapat” tadi misalnya bisa berarti akan, bisa berarti sanggup, dapat juga berarti memperoleh. “Saya dapat uang seribu juta” misalnya, saya memperoleh. “Saya dapat berenang”, itu artinya sanggup.

- Sehingga dengan demikian sebuah kata apalagi sebuah kalimat itu baru jelas kalau ada konteksnya. Sebagai contoh lain misalnya "Jika kita bertanya kepada anak SD, 3x4 berapa?" pasti akan dijawab 12,. Coba tanyakan kepada tukang *afdruk* foto kilat di pinggir jalan, "Mas, 3 x 4 berapa?" Jawabnya 2000. Tidak 12 tetapi 2000, karena konteksnya. Konteksnya kita berhadapan dengan tukang *afdruk* kilat yang sesungguhnya kalau dibuat kalimat yang panjang, "*Berapa ongkos mencetak foto ukuran 3 x 4 cm?*",.. 2000. Tetapi di kelas 3 SD pasti jawabnya 12, kalau ditambah satu pun salah. Bahwa konteks ini penting. Ada ujaran misalnya "*Sudah hampir pukul 12*", jika kalimat ini diucapkan oleh seorang ustad di pesantren siang hari, "*Anak-anak sudah hampir pukul 12*", bermakna anak-anak harus siap sebentar lagi shalat Dzuhur. Tetapi kalau diucapkan oleh seorang ibu asrama putri misalnya pada malam hari, malam minggu ada seorang cowok yang masih hadir di ruang tamu, misalnya namanya Joni, "*Nak Joni sudah hampir pukul 12*", itu pengusiran. "*Silakan pulang!*". Jadi bukan memberitahukan jam tapi si Joni harus segera pergi. Jadi kembali kepada masalah kita, bahasa memang tidak terlepas dari masalah budaya, masalah agama.

## 6. Ahli Anna Erliyana

### *Courts not concern with procedure in Parliament*

- Pengujian formil lebih ditekankan pada pengujian terhadap proses pembentukan suatu Undang-Undang; apakah sudah sesuai dengan prosedur pembentukan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengujian materiil lebih ditekankan pada pengujian atas materi muatan (substansif) suatu peraturan perundang-undangan; apakah sesuai atau tidak dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi (prinsip hierarki norma).
- Prinsip pengujian formil merupakan penilaian tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup:
  1. apakah suatu peraturan. perundang-undangan sudah ditetapkan dalam bentuk yang tepat, baik format maupun strukturnya;
  2. apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan oleh institusi yang tepat;
  3. apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan

menurut prosedur yang tepat.

- Secara normatif ketiga hal tersebut harus diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dan pegangan bagi institusi pembentuknya sebagaimana dituangkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945.
- Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam tataran praktik, sejak diperkenalkan prinsip pengujian peraturan perundang-undangan, sebagian besar perkara pengujian peraturan perundang-undangan baik yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi adalah pengujian materiil, dan sedikit sekali atau bahkan belum pernah sama sekali melaksanakan pengujian formil.
- Jika mengikuti alur ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, maka proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Undang-Undang) meliputi:
  1. prakarsa pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU);
  2. proses pembahasan RUU;
  3. proses persetujuan RUU, pengesahan RUU menjadi UU;
  4. pengundangan dalam Lembaran Negara.
- Secara teknis, ketentuan tersebut dijabarkan secara rinci dalam Tata Tertib DPR RI yang memuat tahapan-tahapan penyusunan suatu Undang-Undang. Jika tahapan penyusunan suatu Undang-Undang sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditaati, maka proses dan prosedur pembuatan pembentukan Undang-Undang dapat dianggap cacat hukum.
- Terhadap proses pembentukan suatu Undang-Undang, masalah yang sering muncul adalah pada proses pembahasan dan proses persetujuan, karena kedua hal tersebut berkaitan dengan proses pengambilan keputusan. Pertanyaan kritis atas proses pengambilan keputusan terhadap RUU menjadi Undang-Undang, diantaranya adalah:
  1. Apakah pengambilan keputusan diambil dengan mendasarkan pada:
    - i. prinsip musyawarah untuk mufakat;
    - ii. voting.

2. Dalam menentukan kuorum, apakah didasarkan pada:
    - i. kehadiran fisik,
    - ii. kehadiran dalam arti administratif yang dibuktikan dengan daftar hadir;
    - iii. kehadiran fisik dan kehadiran dalam arti administratif.
  3. Apakah kuorum dapat ditentukan dengan:
    - i. kehadiran yang terwakili oleh institusi (pendekatan institusional)?;
    - ii. pendekatan personal (orang per orang sebagai anggota institusi)?
- Bagaimanakah akibat hukum dari kedua pendekatan tersebut (pendekatan institusional dan pendekatan perorangan sebagai anggota) terhadap keabsahan suatu Undang-Undang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul, karena bisa pengaturan maupun praktik dalam proses pengambilan keputusan terhadap RUU menjadi Undang-Undang sering kontroversial, seperti halnya ketika pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
  - Esensi doktrin *ultra vires* adalah bila suatu badan yang bertindak di bawah wewenang yang diberikan Undang-Undang, tetapi badan tersebut tindakannya tidak sesuai dengan wewenang yang diberikan. Tindakan administrasi akan menjadi *ultra vires* bila tindakannya bertransaksi dengan berbagai persoalan di luar hal yang ditentukan dalam Undang-Undang. Sebaliknya, tindakan administrasi juga akan menjadi *ultra vires* kalau tidak bertransaksi dengan persoalan-persoalan yang sudah ditentukan dalam Undang-Undang.
  - Doktrin *ultra vires* tidak hanya mengikat kasus-kasus *excess of power*, tetapi juga mengikat terhadap *abuse of power*, seperti halnya sesuatu yang dilakukan tanpa hak, keliru alasannya atau keliru prosedur. Menurut hukum, konsekuensinya sama saja: motivasi yang tidak layak, salah langkah dalam prosedur yang menyebabkan tindakan administrasi illegal;
  - Dalam rapat paripurna jumlah anggota DPR yang hadir 96 orang, kurang dari setengah jumlah anggota DPR keseluruhan. Fraksi PKS memberikan catatan keberatan atas tidak dimasukkannya biaya penyelesaian perkara ke dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak sehingga dapat diaudit BPK. Fraksi PDIP keberatan dan tidak menerima usia hakim agung maksimal 70 tahun.

Rumusan pasal dalam RUU MA akan berpengaruh pada RUU Komisi Yudisial dan RUU MK. FPDIP interupsi dan memperingatkan pimpinan sidang agar mematuhi tata tertib sidang DPR dan tidak setuju pengesahan RUU MA, sehingga harus dilalui mekanisme *lobby* atau *voting*.

- Kuasa Hukum DPR: Benar bahwa pada rapat paripurna 18 Desember 2008 ada 1 fraksi tidak setuju, tapi DPR berpandangan pengambilan keputusan saat itu dilakukan secara terbuka dengan aklamasi di mana lebih dari separuh yang hadir dan lebih dari separuh unsur fraksi setuju secara lisan, sesuai dengan tata tertib DPR Pasal 212 ayat (1) *juncto* Pasal 213 ayat (1).

## 7. Ahli Mohammad Fajrul Falakh

- Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa *judicial review is a court's power to review the actions of other branches or levels of government, for example the courts' power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional*. Pengertian lain JR mencakup: doktrin JR (*the doctrine of judicial review*), peninjauan putusan peradilan bawahan oleh peradilan yang lebih tinggi (*review of higher court to lower courts*), peninjauan oleh peradilan terhadap keputusan aparat negara tentang fakta dan hukum (*review of a court on administration's findings, factual and legal*).
- Kewenangan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan kewenangan konstitusional yang ditentukan pada Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, hasil Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebetulnya dalam UUD 1945 tidak dirinci dan tidak dibedakan antara pengujian material dan pengujian formil peraturan perundang-undangan. Rincian dan perbedaan tersebut muncul karena warisan tradisi hukum Belanda tentang *toetsingsrecht van de rechter* yang kemudian diadopsi dalam sistem hukum Indonesia. Kewenangan seperti ini diatur lebih lanjut dalam beberapa peraturan perundang-undangan: UU MK 2003, UU MA 2004/2009, UU Pemda, Peraturan MK dan Peraturan MA.
- Dalam literatur hukum Belanda dan Indonesia istilah "hak menguji" mencakup 2 macam pengertian, yaitu material (*materiele toetsingsrecht*) dan formil (*formele toetsingsrecht*). Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai, apakah substansi atau isi atau materi muatan suatu peraturan perundang-undangan telah sesuai ataukah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan/pejabat tertentu mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan itu. Jadi hak menguji material berkaitan dengan isi/materi/substansi dari peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

- Hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk hukum telah memenuhi semua prosedur (*procedure*) pembentukannya sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundangundangan yang berlaku ataukah tidak. Jadi yang diuji adalah prosedur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam proses penerbitan PP sebagai pengganti Undang-Undang diharuskan memenuhi syarat "hal ihwal kegentingan yang memaksa", dan PP pengganti Undang-Undang itu harus dicabut jika ditolak oleh DPR (Pasal 22).

#### Prinsip Pengujian Formil

- Apa yang dimaksud dengan pengujian formal terhadap Undang-Undang? Pasal 51 ayat (3) UU MK 2003 secara tegas menyatakan, pengujian formal menyangkut permohonan bahwa "pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945". Dengan demikian pengujian secara formil adalah menguji, apakah norma tentang pembentukan (penyusunan) Undang-Undang sudah sesuai dengan norma yang oleh konstitusi dikehendaki untuk diikuti. Berikut ini menyangkut pembentukan Undang-Undang yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945.
- DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang [Pasal 20 ayat (1)]. Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (2)]. Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu [Pasal 20 ayat (3)]. Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang [Pasal 20 ayat (4)]. Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan (Pasal 20 ayat 5). Ketentuan lain juga berlaku, misalnya Pasal

22D UUD 1945 memungkinkan DPD mengajukan RUU bidang tertentu atau DPD ikut membahas RUU bidang tertentu.

- Di sisi lain UUD 1945 secara singkat menentukan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang" (Pasal 22A). UUD 1945 secara eksplisit "menyerahkan" kewenangan kepada legislatif untuk mengatur "ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang." Berarti, yang akan terjadi adalah menguji suatu fakta tentang tata cara pembentukan Undang-Undang yang diatur UU 10/2004. Praktis, pengujian formil pada tingkat ini adalah pengujian tentang pembentukan Undang-Undang berdasarkan tolok-ukur Undang-Undang. Termasuk menjadi tolok-ukur adalah UU MPR, DPR dan DPRD 2009 (UU 27/2009).
- Dalam kenyataan, Undang-Undang juga mendelagasikan pengaturan lebih lanjut peraturan tata tertib (Pertatib) yang berlaku pada dan bagi masing-masing lembaga yang terlibat dalam pembentukan Undang-Undang (Pertatib DPR, Pertatib DPD) serta Peraturan Pemerintah (PP 65/2005).
- Kenyataan ini memunculkan pertanyaan: sejauh mana pengujian formil terhadap pembentukan Undang-Undang harus mengikuti peraturan nonkonstitusi?
- Dalam kaitan ini, acuan diskusi terbatas Mahkamah mengajukan sejumlah pertanyaan sebagai tolok-ukur pengujian formil:
  - (1) Apakah suatu peraturan sudah ditetapkan dalam bentuk yang tepat, baik format maupun strukturnya. Apakah pengadilan perlu mengurus sisi administratif-protokoler tentang Undang-Undang sebagai suatu dokumen ini? Bukankah UUD 1945 tidak menentukannya?
  - (2) Apakah peraturan itu sudah ditetapkan oleh institusi yang tepat. Ini menyangkut kewenangan dan jenis peraturannya. Artinya menyangkut kategori materi muatan Undang-Undang. Masalahnya, jenis peraturan dan kategori muatan Undang-Undang juga diatur dalam UU 10/2004. Haruskah pengujian formil menggunakan tolok-ukur mengenai institusi dan materi muatan Undang-Undang?
  - (3) Apakah suatu peraturan sudah ditetapkan menurut prosedur yang tepat. Apakah ini hanya berarti prosedur menurut UUD 1945, terutama prosedur dalam hubungan antarlembaga pembentuk, ataukah

menyangkut prosedur internal dalam lembaga pembentuk Undang-Undang? Jika menyangkut prosedur internal berarti pembentukan Undang-Undang juga menyangkut mekanisme pada masing-masing lembaga?

Aspek ini mengandung sejumlah variasi masalah:

- a) Proses perancangan (*drafting*) oleh interen lembaga dan proses pengambilan keputusan terhadap rancangan dimaksud;
- b) Proses penyampaian rancangan dari suatu lembaga kepada lembaga lain (*counterpart* dalam legislasi);
- c) Pembahasan rancangan oleh interen lembaga *counterpart* dan pengambilan keputusan internal;
- d) Pembahasan bersama oleh lembaga pengambil keputusan: syarat korum (fisik-perorangan, administratif, representasi internal oleh fraksi) dan tata cara pembahasan;
  - i. Unsur ini perlu dibahas dari sudut kedudukan perorangan anggota DPR dan kedudukan fraksi. Jawabnya jelas, keanggotaan di DPR bersifat perseorangan dan kedudukan fraksi hanyalah pengelompokan anggota berdasarkan asal-usul partai.
  - ii. Jika representasi fraksi diutamakan dari keanggota DPR yang bersifat perseorangan maka yang diutamakan adalah partai. Akibatnya, anggota tidak diperlukan kehadirannya pada rapat paripurna.
  - iii. Jika perseorangan yang diutamakan berarti mengutamakan representasi suara pemilih.
  - iv. Di DPR bukan tak diberlakukan representasi internal. Perekrutan sejumlah jabatan publik (MA, MK, BPK) diwakilkan kepada mekanisme Komisi yang membidangi.
- e) Pengambilan keputusan bersama: tata cara dan kekuatan mengikat keputusan.
  - i. Unsur ini juga perlu dibahas dari sudut kedudukan perorangan anggota DPR dan kedudukan fraksi. Jawabnya jelas, keanggotaan di DPR bersifat perseorangan dan kedudukan fraksi hanyalah pengelompokan anggota berdasarkan asal-usul partai.
  - ii. Jika representasi fraksi diutamakan dari keanggota DPR yang

bersifat perseorangan maka yang diutamakan adalah partai. Akibatnya, anggota tidak diperlukan kehadirannya pada rapat paripurna.

- iii. Jika perseorangan yang diutamakan berarti mengutamakan representasi suara pemilih.
- iv. Sekali lagi, di DPR bukan tak diberlakukan representasi internal. Perekrutan sejumlah jabatan publik (MA, MK, BPK) diwakilkan kepada mekanisme Komisi yang membidangi.
- f) Pengundangan: formalitas dan tata caranya. Pengundangan bukan merupakan unsur penting dalam pengujian formil karena "bukan pembentukan". Kalau pun unsur ini dipersoalkan maka akan mementahkan norma prospektif pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 bahwa Undang-Undang yang sudah disetujui bersama oleh DPR-Presiden akan serta-merta berkekuatan mengikat jika melampaui 30 hari sejak persetujuan bersama dihasilkan.

[2.4] Menimbang bahwa Pemerintah mengajukan keterangan tertulis bertanggal, 24 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 September 2009 sebagai berikut:

#### **Pokok Permohonan**

Pemerintah menyampaikan penjelasan singkat sebagai berikut, menurut para Pemohon proses pembentukan secara formil atau *formil toetsing recht* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah melanggar beberapa ketentuan Undang-Undang yang berlaku yaitu Pasal 5 huruf G dan Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 26 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR-DPR-DPD- dan DPRD dan Pasal 77, Pasal 205, Pasal 206 dan Pasal 208 Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/01/2005/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tentang pengambilan keputusan melanggar syarat kuorum dan karenanya menurut Pemohon ketentuan *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

### **Kedudukan hukum para Pemohon.**

Penjelasan tentang kedudukan hukum para Pemohon secara rinci diuraikan dalam keterangan tertulis Pemerintah tertulis yang akan disampaikan kemudian. Namun demikian secara singkat Pemerintah berpendapat bahwa dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*, para Pemohon yang berprofesi sebagai advokat, pegawai swasta, pengajar, dan pegawai negeri sipil tidak dalam posisi yang terganggu, terhalangi, atau setidaknya tidaknya terkurangi hak dan atau kewenangannya dalam melakukan aktivitasnya. Dengan perkataan lain Undang-Undang *a quo* tidak terkait sama sekali dengan profesi para Pemohon karena Undang-Undang *a quo* mengatur tentang lembaga Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, misalnya yang berkaitan dengan independensi kekuasaan Mahkamah Agung, kedudukan protokoler, tugas dan fungsi sampai dengan batas usia pensiun Hakim Agung sehingga menurut Pemerintah para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Karena itu menurut pemerintah adalah tepat dan sudah sepatutnyalah jika Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas, tidak tegas, dan kabur (*obscur libel*) utamanya adalah mengkonstruksikan adanya kegiatan hak dan atau kewenangan konstitusional yang terjadi atas berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji karena:

1. Dalam seluruh uraian permohonannya para Pemohon menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah melanggar beberapa ketentuan perundang-undangan yang berlaku seperti ketentuan Pasal 5 huruf G dan Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 77, Pasal 205, Pasal 206, dan Pasal 208 Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Tentang Pengambilan Keputusan Melanggar

Syarat Kuorum atau para Pemohon mengajukan permohonan pengujian secara formil (*formil toetsing recht*). Padahal menurut Pemerintah untuk menentukan kriteria yang dipakai guna menilai konstusionalitas suatu Undang-Undang dalam pengujian formil adalah sebagai berikut;

- a. Sejauh mana Undang-Undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat oleh institusi yang tepat dan menurut prosedur yang tepat. Lebih lanjut berkenaan dengan pengujian formil diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 yang menyatakan bahwa pengujian formil adalah pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan proses pembentukan Undang-Undang dan hal-hal yang tidak termasuk pengujian materiil.
- b. Bahwa dari penjelasan tersebut di atas menurut Pemerintah proses pembentukan Undang-Undang *a quo* telah memenuhi kriteria-kriteria pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar. Undang-Undang *a quo* dibahas dan dibentuk oleh institusi yang memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama Presiden *vide* Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 juga proses pembahasan sampai pengesahan Undang-Undang *a quo* telah memenuhi ketentuan peraturan perundangan yang berlaku yaitu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perpu, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keppres, maupun Tata Tertib DPR RI, Keputusan DPR RI Nomor 68/DPR RI/I/2005-2006.
- c. Bahwa proses pembahasan dan pembentukan Undang-Undang *a quo* tidak dilandasi oleh kepentingan-kepentingan sepihak pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat atau kepentingan institusi tertentu, kelompok orang tertentu maupun orang-orang tertentu, orang perorangan tertentu, juga dalam pembahasannya tidak mengindikasikan adanya unsur-unsur nepotisme, kolusif, dan koruptif yang dapat mempengaruhi langsung maupun tidak langsung dari mulai pembahasan sampai dengan pengesahan dan pengundangan Undang-Undang tersebut.

d. Bahwa guna memperkuat pernyataan di atas, Badan Kehormatan DPR RI dalam Putusan Perkara Etik Nomor 064/Kep-BK/IV/2009 menyatakan teradu Bapak HR. Agung Laksono selaku Ketua DPR RI tidak melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan Kode Etik DPR RI dan menyatakan pengaduan pengadu Izzet Fahmi Bardoh *Indonesian Corruption Watch* dianggap tidak cukup alasan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas menurut Pemerintah proses pembahasan dan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah sesuai, sejalan, dan selaras dengan amanat Konstitusi. Juga tata cara dan proses pembentukannya telah sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Sehingga dengan demikian menurut Pemerintah permohonan pengujian secara formil yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah tidak mendasar dan tidak tepat.

2. Bahwa selain hal tersebut di atas dalam kesimpulan dan petitum permohonan para Pemohon yang menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 atau dengan perkataan lain para Pemohon mengajukan permohonan pengujian secara materiil tetapi para Pemohon tidak menguraikan secara jelas dan rinci materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau bagian dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan dianggap merugikan hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon *vide* Pasal 51 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Bahwa pada hal ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan landasan pengujian tersebut adalah Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang dan fungsi DPR dalam bidang legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, maupun pengaturan tindak lanjut pembentukan Undang-Undang yang diatur di dalam Undang-Undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas pemerintah berpendapat para Pemohon juga tidak dapat menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang adanya hak dan atau kewenangan konstitusional yang dirugikan atas berlakunya Undang-Undang *a quo*. Atau para Pemohon tidak dapat mengkonstruksikan dengan jelas dan tegas bahwa materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau bagian dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, menurut Pemerintah permohonan pengujian secara materiil yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah keliru dan tidak tepat.

Berdasarkan uraian di atas pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak terkait sama sekali dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Jika terdapat pengaturan yang berkaitan dengan *in casu* tentang batas pensiun Hakim Agung menjadi telah berusia 70 tahun maka hal tersebut berkaitan dengan pilihan kebijakan yang dianggap sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat maupun kebutuhan hukum yang diperlukan yang telah diputuskan oleh pembuat Undang-Undang, kecuali jika dilakukan secara sewenang-wenang melampaui dan atau menyalahgunakan kewenangan pembuat Undang-Undang sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi RI yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dapat memberikan putusan sebagai berikut :

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985

tentang Mahkamah Agung telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya.

[2.5] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan keterangan tertulis tanpa tanggal, bulan September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 September 2009 sebagai berikut:

#### **Pokok Permohonan**

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian formil atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang berpendapat bahwa pada pokoknya proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa hak dan atau kewenangan konstitusional yang dianggap para Pemohon dirugikan oleh berlakuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1945 tentang Mahkamah Agung adalah:

1. Bahwa pembahasan Undang-Undang *a quo* dilakukan secara eksklusif dan tertutup tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan transparansi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bahwa menurut para Pemohon pengambilan keputusan DPR RI atas RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1945 tentang Mahkamah Agung dalam Sidang Rapat Paripurna tanggal 18 Desember 2008 tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan.

Terhadap dalil-dalil Pemohon tersebut DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut,

**mengenai kedudukan hukum atau *legal standing* para Pemohon.**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, untuk selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu :

- a. Perorangan warga negara Indonesia
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.
- c. Badan hukum publik atau privat, atau
- d. Lembaga negara.

Dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan bahwa "*yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*". Hal ini berarti bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang termasuk hak konstitusional.

Oleh karena itu menurut Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai pihak Pemohon yang memiliki kedudukan hukum dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan :

- a. Adanya hak dan atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) dan penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
- b. Kerugian dan hak kewenangan konstitusional tersebut sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Bahwa batasan mengenai kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang berdasarkan

Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) dan penjelasannya harus memenuhi lima syarat; *vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
- c. Bahwa kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
- d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum atau *legal standing* sebagai pihak Pemohon.

Bahwa terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagaimana dalam permohonan *a quo*, DPR RI berpandangan sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon sebagaimana dalam permohonan *a quo* mengemukakan hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo* sehingga dianggap bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.
2. Bahwa DPR RI berpandangan bahwa Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan batu uji dalam permohonan *a quo* tidak mengatur hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon tetapi mengatur hak dan atau kewenangan konstitusional DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang sehingga tidak tepat apabila proses pembentukan Undang-Undang *a quo* dianggap oleh para Pemohon telah melanggar atau berpotensi melanggar hak konstitusional para Pemohon, karena pada kenyataannya tidak terdapat kerugian konstitusional para Pemohon ataupun berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*.

3. Bahwa para Pemohon dalam permohonannya berkedudukan sebagai perorangan yang masing-masing bekerja sebagai advokat, pengajar, pegawai negeri sipil dan karyawan swasta. Profesi para Pemohon tersebut menurut DPR RI jelas merupakan suatu profesi yang tidak memiliki kepentingan hukum yang berkaitan langsung dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*. Karena ditolak atau dikabulkannya permohonannya para Pemohon secara aktual dan nyata dapat dipastikan tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami atau tidak berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon.
4. Bahwa DPR RI tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon yang mengatakan hak dan atau kewenangan konstitusional yang diberikan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 telah dirugikan, oleh karena pada kenyataannya para Pemohon tidak terhalangi atau berkurang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dalam melakukan aktivitasnya sebagai profesi advokat, pengajar, pegawai negeri sipil dan karyawan swasta.
5. Bahwa berdasarkan pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan persyaratan menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 11/PU-V/2007 DPR berpendapat bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* karena pada kenyataannya tidak ada hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Berdasarkan dalil-dalil tersebut DPR RI mohon agar Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon ditolak atau setidaknya-tidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.

Namun jika Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain berikut ini disampaikan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai pokok perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Para Pemohon dalam Permohonannya beranggapan bahwa ketentuan mengenai proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

Mahkamah Agung dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

Terhadap anggapan para Pemohon tersebut DPR RI tidak sependapat dengan dalil-dalil para Pemohon. Karena itu DPR memberikan keterangan sebagai berikut :

1. Bahwa dalam membentuk Undang-Undang *a quo* DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang telah menjalankan hak dan atau kewenangan konstitusionalnya sesuai dengan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dapat dilihat di dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah dalam sidang-sidang DPR pada rapat Komisi III mulai tanggal 2 Juni 2008 sampai dengan 16 Desember 2008. Proses selanjutnya Rancangan Undang Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008 untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
2. Bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut adalah suatu rangkaian ayat yang saling terkait sehingga tidak dapat dibaca dan dipahami secara parsial, tetapi keseluruhan ayat tersebut harus dibaca dan dipahami secara utuh. Sedangkan Pasal 20A ayat (1) menegaskan fungsi legislasi DPR, karena itu Pasal 21 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional yang secara eksplisit mengatur kewenangan konstitusional DPR sebagai lembaga legislatif yang tercermin dalam Pasal 20 ayat (1) yang mengatur prosedur pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).
3. Bahwa atas dasar Pasal 20 *juncto* Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dari sisi kewenangan konstitusional Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah untuk memperoleh persetujuan bersama dan selanjutnya disahkan menjadi

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

4. Bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan proses pembentukan Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang. DPR berpandangan bahwa proses pembentukan Undang-Undang *a quo* selain telah memenuhi prosedur yang diatur Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), *juncto* Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 juga telah sesuai dengan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 yaitu telah memenuhi tahapan pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun tahapan pembentukan Undang-Undang tersebut ialah tahap persiapan pembentukan Undang-Undang, pembahasan rancangan Undang-Undang dan pengesahan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
5. Bahwa DPR RI tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan bahwa proses pembahasan rancangan Undang-Undang *a quo* yang bersifat tertutup tidak transparan dan tidak partisipatif telah merugikan hak konstitusional para Pemohon atau dapat berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon karena secara konstitusional tidak ada satupun dalam konstitusi menyebutkan secara tegas bahwa anggota masyarakat memiliki hak konstitusional untuk hadir dan mengikuti pembahasan suatu Undang-Undang di DPR. Bahwa menurut Pasal 32 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD pada pokoknya mengatakan bahwa tata cara pembahasan rancangan Undang-Undang diatur lebih lanjut dengan peraturan tata tertib DPR. Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 95 ayat (1) memungkinkan DPR untuk mengadakan rapat yang bersifat tertutup yaitu rapat yang hanya boleh dihadiri oleh anggota dan mereka yang diundang sesuai dengan Pasal 95 ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPR. Oleh karena itu rapat yang bersifat tertutup dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak berarti melanggar Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

6. Bahwa DPR RI tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan bahwa proses pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang *a quo* menjadi Undang-Undang dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR RI oleh karena cara pengambilan keputusan dalam rapat DPR yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR dapat dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat *vide* Pasal 205, Pasal 206, Pasal 208 dan Pasal 209 Peraturan Tata Tertib DPR RI dan dengan cara berdasarkan suara terbanyak *vide* Pasal 205, Pasal 206, Pasal 210, Pasal 211, Pasal 212 ayat (1) dan Pasal 213 ayat (1). Bahwa benar dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 terdapat satu fraksi yang menyatakan tidak setuju dengan persetujuan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam hal ini DPR RI berpandangan bahwa pengambilan keputusan dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 dilakukan secara terbuka atau telah dilakukan secara terbuka dengan aklamasi dimana lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang hadir dan lebih dari separuh unsur fraksi menyatakan setuju secara lisan. Cara pengambilan keputusan ini sesuai dengan Pasal 212 ayat (1) *juncto* Pasal 213 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR.
7. Bahwa adapun bunyi Pasal 212 ayat (1) menyatakan keputusan berdasarkan suara terbanyak adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh anggota dan unsur fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (1) dan disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang hadir dan bunyi Pasal 213 ayat (1) adalah pemberian suara secara terbuka untuk menyatakan setuju, menolak, atau tidak menyatakan pilihan atau abstain dilakukan oleh anggota rapat yang hadir dengan cara lisan, mengangkat tangan, berdiri, tertulis, atau dengan cara lain yang disepakati oleh anggota rapat.
8. Bahwa atas dasar ketentuan pasal *a quo* Peraturan Tata Tertib DPR RI maka cara pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 sudah memenuhi syarat pengambilan keputusan yang sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR oleh karenanya proses pembentukan Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan pengujian formil tidak bertentangan dengan Pasal 22A Undang-Undang Dasar

1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003;

9. Bahwa dengan demikian proses pembahasan Rancangan Undang-Undang *a quo* secara formal sudah memenuhi tata cara yang diatur dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 serta Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/1/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Berdasarkan uraian di atas DPR RI berpandangan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sudah memenuhi ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

### **Petitum**

Berdasarkan dalil-dalil sebagaimana di uraikan di atas kami mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut :

1. Menerima keterangan DPR RI seluruhnya.
2. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima permohonannya.
3. Menyatakan permohonan para Pemohon tidak beralasan sehingga harus dinyatakan ditolak atau setidaknya permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.
4. Menyatakan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya.

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, selanjutnya disebut UU 3/2009), terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945. Pasal 24C UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pasal tersebut tidak menjelaskan apakah kewenangan Mahkamah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 tersebut hanya pada salah satu macam pengujian saja yaitu pengujian materiil atau formil ataukah kedua jenis pengujian baik pengujian formil maupun materiil. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD

1945; Sedangkan Pasal 51 ayat (3) menyatakan dalam permohonan Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa: (a) pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau (b) materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dengan demikian menurut pasal ini Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 baik pengujian formil maupun pengujian materiil.

Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian UU 3/2009 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 22, dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yaitu pasal-pasal yang berkaitan dengan tata cara pembentukan Undang-Undang, artinya para Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil UU 3/2009 dan Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi.

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk Pengujian Formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Pemohon dalam permohonan *a quo* masing-masing adalah:

1. Pemohon I, Asfinawati, warga negara Indonesia pekerjaan advokat,
2. Pemohon II, Hasril Hertanto, SH., MH., warga negara Indonesia, pekerjaan pengajar,
3. Pemohon III, Johannes Danang Widoyoko, S.T., warga negara Indonesia, pekerjaan wiraswasta,
4. Pemohon IV, Zainal Arifin Mochtar, SH., LL.M., warga negara Indonesia, pekerjaan pegawai negeri,

Dengan demikian para Pemohon adalah warga negara Indonesia yang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK dapat mengajukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

[3.7] Menimbang bahwa di samping para Pemohon harus memenuhi kualifikasi sebagaimana disebutkan di atas, Pemohon juga wajib untuk menguraikan dengan jelas tentang hak atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang. Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.8] Menimbang bahwa kelima syarat tersebut diterapkan oleh Mahkamah dalam putusan-putusan untuk pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945 sedangkan dalam permohonan para Pemohon *a quo* mengajukan pengujian formil. Apabila para Pemohon memenuhi kelima syarat sebagaimana tersebut di atas, maka akan menetapkan para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga harus memeriksa pokok permohonan.

[3.9] Menimbang bahwa untuk menetapkan apakah para Pemohon dalam permohonan *a quo* mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) terdapat perbedaan pendapat di antara Hakim Konstitusi sebagai berikut:

Enam Hakim Konstitusi menyatakan Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dengan pertimbangan:

1. Dengan menerapkan syarat adanya kerugian pada para Pemohon yang selama ini oleh Mahkamah diterapkan pada pengujian materiil,
  - 1.a. Ketentuan Pasal 51 UU MK, ternyata tidak membedakan *legal standing* antara pengujian materiil dan pengujian formil. Artinya syarat *legal standing* yang berlaku untuk pengujian materiil *mutatis mutandis* juga berlaku dalam pengujian formil. Demikian juga dalam praktik Mahkamah 2003-2009, sebagaimana ditunjukkan dalam Putusan Perkara Nomor 009-014/PUU-III/2005, tanggal 13 September 2005 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
    - Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga *Lee Bridges*, dkk. Dalam “*Judicial Review in Perspective*, 1995).
    - Mengingat bahwa pembentuk Undang-Undang, yakni DPR dan Presiden keduanya dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu) secara

langsung oleh rakyat, ke depan perlu syarat bahwa Pemohon harus memiliki hak pilih yang dibuktikan telah terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu, sehingga mereka mempunyai hak untuk mempersoalkan konstitusionalitas suatu Undang-Undang, baik prosedur pembentukannya (pengujian formil) maupun materi muatannya yang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

- Dalam kasus *a quo*, para Pemohon adalah para pekerja bantuan hukum (advokat/*lawyers*, penggiat antikorupsi) yang *concern* dan/atau berkepentingan dengan Mahkamah Agung, termasuk Undang-Undang yang mengaturnya (UU 3/2009) apakah konstitusional atau tidak, baik dalam proses pembentukannya maupun materi muatannya. Oleh karena itu, para Pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian formil UU 3/2009.

1.b. Dalam uji formil Undang-Undang terhadap UUD 1945, yang menjadi ukuran adalah formalitas pembentukan Undang-Undang yang meliputi institusi atau lembaga yang mengusulkan dan membentuk Undang-Undang, prosedur persiapan sampai dengan pengesahan Undang-Undang yang meliputi rencana dalam prolegnas, amanat Presiden, tahap-tahap yang ditentukan dalam Tata Tertib DPR, serta kuorum DPR, dan pengambilan keputusan menyetujui secara aklamasi atau *voting*, atau tidak disetujui sama sekali.

- Meskipun ukuran tentang kepentingan dan kedudukan hukum Pemohon yang menentukan ada tidaknya *legal standing* untuk mengajukan permohonan tetap harus merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, akan tetapi berbeda dengan uji materiil Undang-Undang, yang menitik beratkan pada kerugian yang terjadi karena dirumuskannya substansi norma dalam satu Undang-Undang merugikan hak konstitusional, maka dalam uji formil kerugian konstitusional Pemohon harus dilihat dari kepercayaan dan mandat yang diberikan kepada wakil sebagai *fiduciary duty*, yang harus dilaksanakan secara itikad baik dan bertanggung jawab, dalam hubungan *mandate* yang tidak terputus dengan dipilih dan dilantikannya anggota DPR sebagai wakil rakyat pemilih. Kedaulatan rakyat dalam pembentukan Undang-

Undang (legislasi) tidaklah berpindah, setelah rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya dan diberikan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut, melainkan setiap saat rakyat memilih berkepentingan untuk mengadakan pengawasan berdasarkan mekanisme yang tersedia dalam UUD 1945. Perubahan ketiga UUD 1945 yang termuat dalam Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa “kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945”. Berfungsinya kekuasaan legislatif secara riil sebagaimana layaknya, berdasar transfer atau perpindahan kedaulatan rakyat yang diserahkan “rakyat yang berdaulat” pada wakil-wakilnya sebagai mandat berdasarkan konsep kepercayaan (*trust*), menyebabkan anggota legislatif tersebut memperoleh kekuasaan secara fiduciair (*fiduciary power*). Akan tetapi pemberian mandat tersebut tetap saja tidak menggeser kekuasaan rakyat sebagai *the supreme power (the sovereign)* yang, melalui pengawasan dalam pengujian, tetap dapat mengawasi mandat dalam legislasi yang dihasilkan jika dibuat secara bertentangan dengan kepercayaan yang diletakkan padanya karena kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi sesungguhnya tidak pernah berpindah dengan terbentuknya institusi perwakilan yang memuat mandat, melainkan tetap berada di tangan rakyat.

- Oleh karenanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional setiap warga yang telah memberikan hak pilih dalam pemilihan umum, yang menghasilkan terpilihnya wakil rakyat di DPR, dipandang terjadi ketika wakil rakyat secara kelembagaan tidak melaksanakan tugas yang dipercayakan secara fair, jujur, wajar dan bertanggung jawab. Tugas utama anggota DPR adalah hadir di dalam rapat-rapat DPR untuk menyuarakan aspirasi konstituennya serta mengambil keputusan dengan prosedur dan tata cara yang fair dan jujur, sehingga Undang-Undang dan kebijakan lain yang dibentuk, yang bukan merupakan hasil kerja yang *fair*, jujur, dan sungguh-sungguh, yang harus mengikat warga negara secara keseluruhan termasuk Pemohon *a quo*, pasti menimbulkan kerugian konstitusional bagi pemberi mandat. Ukuran *fairness*, kejujuran, kesungguhan, dan kepercayaan tersebut dijalankan secara bertanggung jawab, adalah kehadiran yang sungguh-sungguh

dalam rapat DPR sehingga tidak merupakan hambatan berkenaan dengan kuorum yang tidak terpenuhi, karena ketidaksungguhan tersebut, serta menaati prosedur dan tata cara pengambilan keputusan yang telah ditentukan.

- Meskipun dikatakan bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) digantungkan pada kerugian konstitusional akibat berlakunya norma dalam satu Undang-Undang, ukuran demikian dapat berbeda dalam uji materiil dengan uji formil. Dalam uji formil, yang menyangkut tidak dilaksanakannya mandat wakil rakyat secara *fair*, jujur, dan bertanggung jawab dalam mengambil keputusan-keputusan untuk membentuk satu Undang-Undang atau kebijakan lain, maka setiap warga negara, sebagai perorangan yang telah melaksanakan hak pilih sebagai pemegang kedaulatan, di samping kualifikasi lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a sampai dengan d, menurut Mahkamah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji formil, karena merasa dirugikan secara konstitusional oleh pemegang mandat yang dipilih rakyat, dengan mengambil keputusan tidak sesuai dengan mandat yang diperolehnya secara *fiduciair*.
2. Dengan menetapkan syarat yang berbeda dengan syarat adanya kerugian pemohon dalam pengujian materiil. Bahwa Mahkamah perlu untuk mempertimbangkan ada tidaknya kerugian para Pemohon dalam pengujian formil Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945 berbeda syaratnya dengan pengujian materiil dan untuk itu perlu terlebih dahulu diuraikan hal hal sebagai berikut:
- bahwa pengujian formil adalah pengujian untuk menentukan apakah Undang-Undang telah dibuat sesuai dengan prosedur konstitusi yang benar. Aspek formil sebuah Undang-Undang sangatlah penting mengingat Undang-Undang mempunyai kekuatan mengikat secara umum untuk seluruh warga negara dan pemerintah. Apabila terdapat Undang-Undang yang ternyata tidak dibuat secara benar menurut konstitusi sedangkan Undang-Undang tersebut dipaksakan penerapannya kepada rakyat atau dijadikan dasar hukum dari suatu perbuatan hukum organ pemerintahan maka hal demikian akan berarti

bahwa di dalam negara telah terjadi praktik warga negara harus tunduk kepada Undang-Undang yang tidak sah dan perbuatan pemerintahan telah didasarkan atas produk hukum yang tidak sah pula.

- bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil Perubahan ke tiga menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. UUD 1945 sebelum perubahan, sebagaimana dicantumkan dalam Dekrit Presiden 5 Juli 1950, tidak mencantumkan ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum di dalam pasal UUD 1945, tetapi disebutkan dalam Penjelasan Umum bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang maksudnya bahwa negara Indonesia bukan *machtstaat* atau negara kekuasaan belaka, tetapi negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*). Pada Perubahan ke tiga UUD 1945 substansi yang terdapat dalam Penjelasan Umum tersebut kemudian ditempatkan pada Pasal UUD 1945 karena dipandang sangat penting isinya. Meskipun Pasal II Aturan Tambahan dari Perubahan ke IV UUD 1945 menyatakan bahwa dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, namun demikian hal ini tidak berarti bahwa substansi Penjelasan Umum mengenai pengertian negara hukum tersebut sama sekali tidak boleh dijadikan bahan pertimbangan oleh Mahkamah karena justru substansi tersebut merupakan essensi dari pengertian umum negara hukum yang oleh karenanya substansi tersebut menurut Mahkamah hingga saat ini masih sangat relevan yang oleh sebab itu pula MPR dalam perubahan UUD 1945 memandang perlu untuk memindahkan substansi yang berada di Penjelasan Umum ke dalam rumusan pasal dalam perubahan UUD 1945.
- bahwa negara hukum adalah negara yang alat pemerintahan negaranya menjalankan kewenangan berdasarkan hukum, dalam arti bahwa kewenangan alat pemerintahan tersebut diberikan oleh hukum dalam hal ini UUD 1945, serta cara penggunaan kewenangan tersebut juga didasarkan pula atas hukum. Apabila terdapat organ pemerintahan negara yang menggunakan kekuasaan tanpa berdasarkan hukum dan dengan cara yang tidak sesuai dengan hukum dalam hal ini UUD 1945, maka negara tersebut adalah negara berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*) sebagaimana dimaksud oleh Penjelasan Umum UUD 1945

sebelum perubahan. Demikian pentingnya keabsahan penggunaan kekuasaan itu yang oleh karenanya apabila terjadi penggunaan kekuasaan yang tidak sah maka seharusnya perbuatan tersebut batal demi hukum atau tidak sah sejak awal (*void ab initio*), hal mana berbeda dengan sebuah Undang-Undang yang secara formil sah namun secara materil bertentangan dengan UUD 1945, terhadap Undang-Undang demikian dapat dilakukan pembatalan artinya Undang-Undang tersebut batal sejak saat adanya putusan pembatalan. Sebagai sebuah contoh betapa pentingnya prosedur dalam menentukan keabsahan sebuah produk hukum yaitu bahwa Putusan Mahkamah ini akan tidak sah sejak awal apabila ternyata putusan tidak diambil dalam rapat permusyawaratan hakim yang dihadiri sekurang-kurangnya tujuh hakim konstitusi atau putusan tersebut dibacakan dalam sidang tertutup karena kedua hal tersebut bertentangan dengan keharusan yang ditentukan dalam UU MK. Bahwa kepastian hukum sangatlah penting dalam negara hukum dan kepastian hukum tersebut utamanya disebabkan sahnya perbuatan organ atau alat pemerintahan negara karena hanya dengan cara demikian pemerintahan tidak semata didasarkan atas kekuasaan belaka. Prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan suatu kontrol bagi pembuatnya agar tidak menggunakan kekuasaan yang dimilikinya secara sewenang-wenang. UUD 1945 sangat menekankan arti penting keabsahan perbuatan organ atau lembaga konstitusi hal demikian tercerminkan dengan dikenalnya pranata pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang tidak hanya dibatasi pada pengujian materil saja tetapi juga pengujian formil. Di samping itu adanya kewenangan Mahkamah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 pada intinya adalah untuk menjaga agar supaya tercipta tertib konstitusional di antara lembaga negara berdasarkan kewenangan masing-masing yang artinya supaya setiap lembaga negara menggunakan kewenangannya secara sah. Dengan uraian tersebut di atas, jelas bahwa dalam negara hukum Indonesia masalah keabsahan perbuatan organ negara merupakan *conditio sine qua non* bagi tertib hukum Indonesia untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi warga

negara sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga keabsahan bukanlah hanya sekadar permasalahan administratif semata. Bahkan dalam hubungannya dengan pengujian materiil seharusnya keabsahan Undang-Undang yang diajukan untuk diuji secara materiil tidak bermasalah lagi artinya secara *a priori* aspek formil pembentukan Undang-Undang sudah tidak menjadi persoalan hukum. Keabsahan Undang-Undang secara formil terlepas dari isi atau materi dari Undang-Undang tersebut oleh karenanya pengujian formil tidak dapat digantungkan kepada isi atau materi Undang-Undang. Sebuah Undang-Undang yang memuat materi yang baik tidak menjadikan Undang-Undang tersebut secara serta merta menjadi sah secara formil dan sebaliknya suatu Undang-Undang yang memuat materi yang tidak baik tidak secara serta merta pula Undang-Undang tersebut tidak sah, karena hal demikian akan mengaburkan perbedaan pengujian secara materiil dan pengujian secara formil.

- bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, pengujian formil mempunyai karakteristik yang berbeda dengan pengujian materiil, oleh karenanya persyaratan *legal standing* yang telah diterapkan oleh Mahkamah dalam pengujian materiil tidak dapat diterapkan untuk pengujian formil.
- bahwa dalam pengujian formil yang menjadi pokok persoalan adalah apakah lembaga pembentuk Undang-Undang telah membentuk Undang-Undang sebagaimana yang telah diatur oleh UUD 1945, atau menurut rumusan Pasal 51 ayat (3) a UU MK pengujian formil diajukan apabila "*pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
- Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa lembaga atau organ negara yang membentuk Undang-Undang adalah Presiden bersama DPR dengan cara keduanya membahas dan menyetujui rancangan Undang-Undang yang dapat diajukan Presiden atau DPR. Dengan demikian untuk membentuk Undang-Undang harus ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. DPR merupakan lembaga perwakilan yang terdiri atas anggota-anggota yang dipilih dalam pemilihan umum (*vide* Pasal 22E UUD 1945). Karena merupakan

lembaga perwakilan yang terdiri atas anggota-anggota, maka di dalam DPR diperlukan mekanisme pengambilan keputusan di antara para anggotanya. Hal demikian berbeda dengan lembaga Presiden yang pengambilan keputusannya hanya ditangan Presiden seorang diri. UUD 1945 tidak mengatur tatacara pengambilan keputusan tersebut, namun karena esensi dari sistem perwakilan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah berdasarkan demokrasi atau berdasar kedaulatan rakyat maka mekanisme pengambilan putusan lembaga DPR harus juga berdasarkan asas demokrasi (*vide* Pasal 20A, Pasal 21 UUD 1945). Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.

- bahwa menurut Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 untuk lahirnya Undang-Undang harus ada persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, namun hal demikian tidaklah berarti bahwa pembuatan Undang-Undang hanyalah menjadi kepentingan Presiden dan DPR lebih-lebih lagi akan memberi arti bahwa berdasarkan pasal ini hanya Presiden dan DPR saja yang mempunyai *legal standing*. Bahwa memang benar Presiden dan DPR sebagai lembaga negara mempunyai kualifikasi sebagai Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 baik pengujian materiil maupun formil namun hal demikian tidak menghilangkan hak perorangan untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang. Sedangkan terhadap hak anggota DPR untuk mengajukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 Mahkamah masih terikat pada Putusan Nomor 20/PUU-V/2007 yang pada pokoknya menyatakan bahwa anggota DPR tidak mempunyai kedudukan hukum untuk menjadi Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 karena hal demikian akan berarti DPR mempersoalkan konstitsionalitas dari tindakannya sendiri di hadapan Mahkamah dan apabila anggota DPR akan mempersoalkan Undang-Undang yang dibuatnya seharusnya melalui *legislative review* dan bukan *judicial review*.
- bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkannya juga hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Tambahan pula sebagaimana telah diuraikan di atas segi keabsahan Undang-Undang mempunyai aspek yang sangat mendasar karena menjadi *conditio sine qua non* adanya negara hukum yang oleh karenanya tidak hanya menjadi kepentingan anggota DPR tetapi juga kepentingan seluruh rakyat dalam rangka penegakan sistem negara hukum. Pembentukan Undang-Undang berhubungan langsung dengan kedaulatan rakyat karena hanya rakyat yang berdaulat sajalah yang dapat menentukan hukum yang berlaku dalam suatu negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut UUD 1945 sedangkan kekuasaan untuk membentuk UUD 1945 adalah pencerminan dari suatu kedaulatan sehingga pembentukan Undang-Undang sangat kuat kaitannya dengan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Meskipun DPR bersama Presiden oleh UUD 1945 diberi kewenangan untuk bersama-sama membentuk Undang-Undang namun kewenangan tersebut harus dilaksanakan menurut UUD 1945 dan apabila tidak digunakan berdasarkan UUD 1945 maka Presiden dan DPR dalam membentuk Undang-Undang telah melanggar UUD 1945 yang akibat dari pembentukan tersebut akan menyebabkan tercederainya pelaksanaan negara hukum.

- bahwa dalam suatu negara hukum adanya keabsahan Undang-Undang adalah penting bagi fondasi sistem negara hukum karena sebagai sumber hukum Undang-Undang tersebut akan ditegakkan artinya dijadikan dasar hukum dari perbuatan penegak hukum untuk diterapkan kepada masyarakat. Dengan demikian keabsahan Undang-Undang dalam negara hukum menjadi kepentingan banyak pihak tidak saja demi tegaknya negara hukum itu sendiri tetapi juga menjadi kepentingan aparat atau organ yang akan melaksanakan hukum serta masyarakat yang akan dikenai hukum itu, hal demikian sangat penting untuk menciptakan kepastian hukum yang menjadi unsur negara hukum.
- bahwa dengan demikian meskipun masyarakat mempunyai kepentingan langsung atas sah tidaknya suatu Undang-Undang karena dengan demikian akan terjamin kepastian hukum dalam sistem negara hukum namun perlu untuk dibatasi bahwa tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat mengajukan permohonan untuk melakukan

pengujian formil Undang-Undang terhadap UUD 1945. Hal demikian adalah sesuai dengan asas di dalam peradilan bahwa hanya yang mempunyai kepentingan saja yang mempunyai hak untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan. Pengujian Undang-Undang secara formil mempunyai karakteristik yang berbeda dengan pengujian Undang-Undang secara materiil oleh karenanya kriteria pemberian *legal standing* juga berbeda. Penggunaan kriteria *legal standing* dalam pengujian materiil ke dalam pengujian formil akan menyebabkan Mahkamah masuk ke dalam pengujian materiil pada hal keduanya berbeda.

- bahwa untuk membatasi agar supaya tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat melakukan permohonan uji formil di satu pihak serta tidak diterapkannya persyaratan *legal standing* untuk pengujian materiil di pihak lain, perlu untuk ditetapkan syarat *legal standing* dalam pengujian formil Undang-Undang, yaitu bahwa Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan. Adapun syarat adanya hubungan pertautan yang langsung dalam pengujian formil tidaklah sampai sekuat dengan syarat adanya kepentingan dalam pengujian materiil sebagaimana telah diterapkan oleh Mahkamah sampai saat ini, karena akan menyebabkan sama sekali tertutup kemungkinan bagi anggota masyarakat atau subjek hukum yang disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK untuk mengajukan pengujian secara formil. Dalam kasus konkrit yang diajukan oleh para Pemohon perlu dinilai apakah ada hubungan pertautan yang langsung antara para Pemohon dengan Undang-Undang yang diajukan pengujian formil.
- bahwa para Pemohon adalah anggota masyarakat yang memerlukan kepastian hukum atas tegaknya negara hukum maka oleh karenanya para Pemohon mempunyai kepentingan terhadap pengujian Undang-Undang. Khusus dalam permohonan *a quo* yang menyangkut permohonan uji formil atas Undang-Undang Mahkamah Agung, Pemohon I, karena profesinya akan banyak berhubungan dengan Mahkamah Agung oleh karenanya secara langsung Pemohon memerlukan kepastian hukum atas segala hal yang berhubungan dengan lembaga Mahkamah Agung dengan demikian terdapat

hubungan pertautan yang langsung antara Pemohon I dengan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji secara formil;

- bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I mempunyai *legal standing*, sedangkan Pemohon lainnya yaitu Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai anggota masyarakat yang tidak mempunyai hubungan pertautan dengan Undang-Undang Mahkamah Agung tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang *a quo*.

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Pokok Permohonan**

Undang-Undang yang dimohonkan para Pemohon dalam perkara pengujian formil dalam perkara ini adalah UU 3/2009 dengan argumentasi sebagai berikut:

- Bahwa para Pemohon merupakan individu warga negara Indonesia yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik berdasarkan UUD 1945 maupun perundang-undangan telah memberikan mandat, keterwakilannya melalui anggota dan institusi DPR RI yang salah satu tugasnya adalah membentuk Undang-Undang (legislasi). Bahwa anggota DPR dan DPR RI sebagai sebuah institusi perwakilan dari para Pemohon seharusnya melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pembentukan perundang-undangan dengan baik, benar, serta bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan tidak dilakukannya tugas dan kewajiban DPR dalam proses yang baik dan benar terkait dengan permohonan *a quo* maka jelaslah bahwa para Pemohon yang telah memberikan mandatnya kepada anggota DPR telah berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya;
- Bahwa para Pemohon adalah individu warga negara Indonesia merupakan warga masyarakat pembayar pajak, sehingga dapat dipandang memiliki kepentingan sesuai Pasal 51 UU MK. Hal dimaksud sesuai dengan adagium *no taxation without participation* dan sebaliknya *no participation without tax*. Dengan demikian hak dan kepentingan mereka terpaut pula dengan proses pembahasan Undang-Undang *a quo* yang telah dibiayai oleh negara. Setiap

proses penyusunan produk legislasi menggunakan uang negara demikian pula pembayaran bagi institusi DPR termasuk anggotanya yang setiap tahunnya dianggarkan dan dibebankan kepada biaya negara yang salah satu pemasukan uang negara tersebut berasal dari pemasukan pajak yang telah dibayarkan oleh para Pemohon;

- Bahwa para Pemohon merupakan individu warga negara Indonesia yang dirugikan hak konsitusionalnya karena pembahasan Undang-Undang *a quo* yang dilakukan secara eksklusif dan tertutup dengan tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan transparansi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para Pemohon sebagai warga negara Indonesia seharusnya berhak untuk melihat rapat-rapat pembahasan Undang-Undang *a quo* yang ternyata diadakan secara tertutup. Oleh karena itu maka jelaslah bahwa hak sebagai warga negara telah dilanggar dalam pembahasan Undang-Undang *a quo* sehingga menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon sebagai warga negara Indonesia;
- Bahwa proses pembentukan UU 3/2009 tersebut telah mengakibatkan kerugian konstitusional para Pemohon dan berpotensi dilanggarnya hak konstitusionalnya;
- Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas para Pemohon sudah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon “Perorangan Warga Negara Indonesia” dalam rangka pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU MK. Jelas pula para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian UU 3/2009 terhadap UUD 1945;
- Alasan permohonan:
  - a. Pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum;
  - b. Pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan;
  - c. Pembahasan Undang-Undang *a quo* melanggar prinsip keterbukaan;

[3.11] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon di samping mengajukan bukti-bukti tertulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14), juga mengajukan 2 (dua) orang saksi, yaitu Febridiansyah dan Anugerah Perkasa, serta 2 (dua) orang ahli, yaitu Syamsudin Haris dan Abdulchaer, serta keterangan

ahli yang disampaikan secara tertulis, yaitu Saldi Isra, Anna Erliyana, dan Mohammad Fajrul Falakh, yang secara lengkap telah termuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya sebagai berikut:

### **1. Saksi Febridiansyah**

- Saksi menghitung satu per satu pada pertengahan sidang dan pada bagian penutup, saat Bapak Agung Laksono selesai mengetuk palu, saksi menghitung jumlah anggota yang hadir tidak lebih dari 96 orang;
- Saksi juga melihat dengan sangat jelas bahwa Bapak Agung Laksono sebagai pimpinan sidang sangat tergesa-gesa untuk langsung mengetuk palu dan mengatakan pengesahan. Saksi melihat sangat jelas di bagian bawah masih ada anggota DPR yang mengacungkan tangan dan bahkan menyatakan interupsi dan tidak setuju;
- Saksi beberapa saat kemudian menyampaikan pengaduan ke Badan Kehormatan DPR dan memang putusannya sudah disampaikan, tetapi putusan Badan Kehormatan DPR tidak pernah diterima oleh *Indonesian Corruption Watch*;

### **2. Saksi Anugerah Perkasa**

- Saksi melihat bahwa setelah diketuk palu oleh Agung Laksono, wartawan mendatangi kembali Cahyo Kumolo sebagai Ketua Fraksi PDIP dan mengutarakan hal yang serupa ketika dia melakukan interupsi di ruang paripurna, yaitu menyampaikan yang sama mengapa interupsi itu tidak di pedulikan oleh Agung Laksono sebagai ketua pada saat itu;
- Saksi juga menyaksikan bahwa ketika sidang paripurna, di podium paling belakang, dan menyaksikan ruangan tersebut sangat kosong dan hanya beberapa orang saja pesertanya.

### **3. Ahli Saldi Isra**

- Dalam pembentukan Undang-Undang, persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak dapat dibagi dengan lembaga lain. Karena lembaga legislatif merupakan sekumpulan orang yang mewakili pemilih (*elected representatives*), semua konstitusi negara-negara modern mempersyaratkan batas kehadiran minimal anggota legislatif dalam setiap pengambilan keputusan terutama yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Kehadiran minimal itu dikenal dengan istilah kuorum.

- Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, kehadiran anggota legislatif dalam proses pengambilan keputusan merupakan keharusan. Kehadiran tersebut memang tidak harus untuk semua anggota, tetapi sesuai dengan jumlah minimal yang dipersyaratkan. Selain itu, kehadiran tersebut adalah kehadiran secara fisik. Kehadiran secara fisik diperlukan untuk tiga alasan mendasar.
  - *Pertama*, sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat;
  - *Kedua*, memberikan kesempatan bagi anggota lembaga legislatif yang sejak semula tidak ikut membahas sebuah rancangan keputusan penting (misalnya rancangan Undang-Undang) karena mekanisme internal lembaga legislatif menyerahkan kepada bagian yang mengurus bidang tertentu;
  - *Ketiga*, kehadiran fisik diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penentuan/pengambilan keputusan akhir melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*);
- Dalam sistem legislasi Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, proses pembentukan Undang-Undang (*law-making process*) merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari: (1) prakarsa pengajuan rancangan Undang-Undang; (2) pembahasan Rancangan Undang-Undang; (3) persetujuan Rancangan Undang-Undang; (4) pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan (5) pengundangan dalam lembaran negara. Tahapan ini sedikit diperluas dalam UU 10/2004;
- Berdasarkan sejumlah catatan, paripurna pengesahan Undang-Undang dimaksud tidak dihadiri oleh sejumlah anggota DPR sesuai dengan yang dipersyaratkan, karenanya, UU 3/2009 dinilai tidak memenuhi persyaratan formal untuk disetujui dalam rapat paripurna DPR;
- Dibandingkan dengan konstitusi negara-negara lain (misalnya Philipina, Korea Selatan, Amerika Serikat, dan Venezuela), UUD 1945 tidak menentukan secara eksplisit persyaratan kuorum yang harus dipenuhi dalam proses pembentukan Undang-Undang. Pasal 22A UUD 1945 menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang;

- Sesuai dengan perintah Pasal 22A UUD 1945, UU 10/2004 mengatur lebih lanjut tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, namun tidak terdapat pengaturan mengenai syarat kuorum yang harus dipenuhi dalam persetujuan Rancangan Undang-Undang;
- Dalam Tata Tertib DPR terdapat dua cara untuk mengambil keputusan, yaitu dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak. Keputusan dengan suara terbanyak diambil apabila cara musyawarah tidak tercapai. Jika dikaitkan dengan persetujuan UU 3/2009 yang sedang diajukan oleh para Pemohon, sejak dari awal sudah terlihat dengan nyata bahwa tidak semua pihak setuju dengan materi atau sebagian materi yang ada. Karenanya, sesuai dengan Tata Tertib DPR, pengambilan keputusan seharusnya dilakukan dengan suara terbanyak. Untuk sampai ke tahap itu, persyaratan kuorum harus terpenuhi. Jika syarat itu tidak terpenuhi dan pengambilan keputusan tetap dilakukan, persetujuan itu tidak memenuhi ketentuan formal yang ada. Cacat itu makin besar karena pimpinan DPR tetap memaksakan pengambilan keputusan dengan cara pengambilan keputusan seolah-olah musyawarah tercapai di antara semua pihak di DPR. Cara yang demikian adalah bertentangan dengan UUD 1945;
- Jika ada terapi kejut dari Mahkamah Konstitusi, kemungkinan besar akan ada perubahan perilaku di DPR;
- Dengan mengabulkan permohonan uji formil UU 3/2009, Mahkamah Konstitusi mengirimkan pesan yang jelas ke DPR yaitu jangan bermain-main dengan kehadiran secara fisik dalam rapat paripurna DPR terutama dalam persetujuan Rancangan Undang-Undang;

#### **4. Ahli Syamsudin Haris**

- Salah satu prinsip demokrasi konstitusional yang dilembagakan melalui UUD 1945 hasil amandemen adalah berlakunya prinsip supremasi konstitusi dalam berdemokrasi. Artinya, terbuka kemungkinan bagi setiap subyek hukum mengajukan gugatan secara *judicial review* atas semua produk perundang-undangan yang dinilai bertentangan atau tidak sesuai dengan semangat konstitusi melalui sebuah Mahkamah yang kini kita kenal sebagai Mahkamah Konstitusi;
- Proses penetapan dan pengesahan RUU menjadi UU 3/2009 tidak hanya melanggar mekanisme Tata Tertib DPR yang merupakan bagian integral

dari UU Nomor 22 Tahun 2003, melainkan juga cacat secara prosedural, karena Rapat Paripurna Dewan yang melakukan hal itu menafikan masih adanya penolakan salah satu Fraksi DPR dan sejumlah anggota parlemen.

- Mekanisme Tatib DPR harus dipandang sebagai bagian integral dan utuh dari UU Nomor 22 Tahun 2003 karena seluruh proses politik DPR, termasuk pembentukan Undang-Undang, tidak dapat berjalan tanpa mekanisme persidangan, penetapan, dan pengesahan suatu RUU sebagaimana diatur melalui Tatib Dewan;
- Penetapan dan pengesahan RUU tersebut harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip pokok dalam keterwakilan (*representativeness*), yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan, dan keterwakilan dalam kehadiran;
- Keterwakilan dalam kehadiran mencakup dua aspek, yakni kehadiran secara administratif, dan kehadiran secara fisik. Kehadiran secara administratif, yang ditandai dengan dibubuhinya tanda tangan dalam daftar hadir, tentu saja tidak menuntut kehadiran secara fisik. Sebaliknya, kehadiran secara fisik otomatis juga mencerminkan kehadiran administratif.
- Problematikanya, RUU yang kemudian menjadi UU 3/2009, bukan hanya gagal memenuhi prasyarat keterwakilan dalam gagasan (di mana pimpinan sidang langsung mengetuk palu ketika masih ada fraksi dan anggota DPR yang mengajukan keberatan), tetapi juga mendistorsikan keniscayaan keterwakilan dalam kehadiran semata-mata secara administratif alias pembubuhan tanda tangan dalam daftar hadir belaka;

##### **5. Ahli Abdulchaer**

- Bahasa Indonesia adalah bahasa negara. Artinya bahasa yang harus digunakan dalam setiap administrasi yang bersifat kenegaraan. Di samping itu bahasa Indonesia juga sebagai bahasa nasional, sebagai identitas nasional kita bahwa orang Indonesia punya Bahasa Indonesia;
- Masalah kita bahwa Bahasa Indonesia secara sosiolinguistik dikatakan bukan bahasa ibu bagi sebagian besar orang Indonesia. Bahasa ibu kita adalah bahasa daerah masing-masing;
- Dihadiri, artinya “hadir di”, harus secara fisik. Andaikata memang ditafsirkan boleh secara administratif, tanda tangan tidak dapat berbicara di dalam

sidang. Yang harus hadir adalah orang, yang berbicara adalah orang, tanda tangan tidak dapat berbicara. Kehadiran memang harus secara fisik;

- Bahasa kita mengenal dua ragam bahasa terutama yaitu bahasa lisan dan bahasa tulis. Dalam bahasa lisan ada intonasi, ada tekanan kata, ada durasi, sehingga mungkin kesalahpahaman terhindarkan;
- Bahasa banyak ragamnya dan juga kata-kata itu baru bermakna kalau ada dalam konteks kalimat, sehingga sebuah kata mempunyai makna yang mungkin banyak sekali;

## **6. Ahli Anna Erliyana**

- Pengujian formil lebih ditekankan pada pengujian terhadap proses pembentukan suatu Undang-Undang;
- Prinsip pengujian formil merupakan penilaian tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup:
  1. apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan dalam bentuk yang tepat, baik format maupun strukturnya;
  2. apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan oleh institusi yang tepat;
  3. apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah ditetapkan menurut prosedur yang tepat;
- Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 32 ayat (6) UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam tataran praktik, sejak diperkenalkan prinsip pengujian peraturan perundang-undangan, sebagian besar perkara pengujian peraturan perundang-undangan baik yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi adalah pengujian materiil, dan sedikit sekali atau bahkan belum pernah sama sekali melaksanakan pengujian formil;
- Secara teknis ketentuan tersebut dijabarkan secara rinci dalam Tata Tertib DPR RI yang memuat tahapan-tahapan penyusunan suatu Undang-Undang. Jika tahapan penyusunan suatu Undang-Undang sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditaati, maka proses dan prosedur pembentukan Undang-Undang dapat dianggap cacat hukum;

## 7. Ahli Mohammad Fajrul Falakh

- Kewenangan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan kewenangan konstitusional yang ditentukan pada Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga UUD 1945;
- Hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah memenuhi semua prosedur pembentukannya sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautkah tidak;
- DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang [Pasal 20 ayat (1)]. Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (2)]. Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu [Pasal 20 ayat (3)]. Di sisi lain UUD 1945 secara singkat menentukan bahwa "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang*" (Pasal 22A).
- Undang-Undang juga mendelegasikan pengaturan lebih lanjut peraturan tata tertib yang berlaku pada dan bagi masing-masing lembaga yang terlibat dalam pembentukan Undang-Undang (Pertatib DPR, Pertatib DPD) serta Peraturan Pemerintah (PP 68/2005);

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah, selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara Putusan ini yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa proses pembahasan dan pembentukan UU 3/2009 telah sesuai, sejalan, dan selaras dengan amanat Konstitusi. Juga tata cara dan proses pembentukannya telah sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar sebagaimana ditentukan dalam UU 10/2004. Sehingga dengan demikian menurut Pemerintah permohonan pengujian secara formil yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah tidak mendasar dan tidak tepat;
- Bahwa selain hal tersebut di atas dalam kesimpulan dan petitum permohonan para Pemohon yang menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan

Pasal 22A UUD 1945 atau dengan perkataan lain para Pemohon mengajukan permohonan pengujian secara materiil tetapi para Pemohon tidak menguraikan secara jelas dan rinci materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau bagian dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan dianggap merugikan hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon [*vide* Pasal 51 ayat (2) dan ayat (3) UU MK];

- Bahwa ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang dijadikan landasan pengujian tersebut adalah Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang dan fungsi DPR dalam bidang legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, maupun pengaturan tindak lanjut pembentukan Undang-Undang yang diatur di dalam Undang-Undang;
- Bahwa para Pemohon tidak dapat menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang adanya hak dan atau kewenangan konstitusional yang dirugikan atas berlakunya Undang-Undang *a quo*, atau para Pemohon tidak dapat mengkonstruksikan dengan jelas dan tegas bahwa materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau bagian dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, menurut Pemerintah permohonan pengujian secara materiil yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah keliru dan tidak tepat;
- Bahwa permohonan para Pemohon tidak terkait sama sekali dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Jika terdapat pengaturan yang berkaitan dengan *in casu* batas pensiun Hakim Agung menjadi telah berusia 70 tahun maka hal tersebut berkaitan dengan pilihan kebijakan yang dianggap sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat maupun kebutuhan hukum yang diperlukan yang telah diputuskan oleh pembentuk Undang-Undang, kecuali jika dilakukan secara sewenang-wenang melampaui dan/atau menyalahgunakan kewenangan pembentuk Undang-Undang sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku;

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara Putusan ini yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa dalam membentuk Undang-Undang *a quo*, DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang telah menjalankan hak dan atau kewenangan konstitusionalnya sesuai dengan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Hal ini dapat dilihat di dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah dalam sidang-sidang DPR pada rapat Komisi III mulai tanggal 2 Juni 2008 sampai dengan 16 Desember 2008. Proses selanjutnya Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008 untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
2. Bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UUD 1945 tersebut adalah suatu rangkaian ayat yang saling terkait sehingga tidak dapat dibaca dan dipahami secara parsial, tetapi keseluruhan ayat tersebut harus dibaca dan dipahami secara utuh. Selain itu Pasal 20A ayat (1) menegaskan fungsi legislasi DPR, karena itu Pasal 21 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional yang secara eksplisit mengatur kewenangan konstitusional DPR sebagai lembaga legislatif yang tercermin dalam Pasal 20 ayat (1) yang mengatur prosedur pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).
3. Bahwa atas dasar Pasal 20 *juncto* Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dari sisi kewenangan konstitusional Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah untuk memperoleh persetujuan bersama dan selanjutnya disahkan menjadi UU 3/2009.
4. Bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan proses pembentukan Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang. DPR berpandangan bahwa proses pembentukan Undang-Undang *a quo* selain telah memenuhi prosedur yang diatur Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), *juncto* Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 juga telah sesuai dengan Pasal 22A UUD

1945 yaitu telah memenuhi tahapan pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun tahapan pembentukan Undang-Undang tersebut ialah tahap persiapan pembentukan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang dan pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

5. Bahwa DPR RI tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan bahwa proses pembahasan Rancangan Undang-Undang *a quo* yang bersifat tertutup tidak transparan dan tidak partisipatif telah merugikan hak konstitusional para Pemohon atau dapat berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon karena secara konstitusional tidak ada satupun dalam konstitusi menyebutkan secara tegas bahwa anggota masyarakat memiliki hak konstitusional untuk hadir dan mengikuti pembahasan suatu Undang-Undang di DPR. Menurut Pasal 32 ayat (6) UU 10/2004 dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD pada pokoknya mengatakan bahwa tata cara pembahasan rancangan Undang-Undang diatur lebih lanjut dengan peraturan tata tertib DPR. Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 95 ayat (1) memungkinkan DPR untuk mengadakan rapat yang bersifat tertutup yaitu rapat yang hanya boleh dihadiri oleh anggota dan mereka yang diundang sesuai dengan Pasal 95 ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPR. Oleh karena itu rapat yang bersifat tertutup dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak berarti melanggar Pasal 22A UUD 1945.
6. Bahwa DPR RI tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang mengemukakan bahwa proses pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang *a quo* menjadi Undang-Undang dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR oleh karena cara pengambilan keputusan dalam rapat DPR yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dapat dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat *vide* Pasal 205, Pasal 206, Pasal 208, dan Pasal 209 Peraturan Tata Tertib DPR dan dengan cara berdasarkan suara terbanyak *vide* Pasal 205, Pasal 206, Pasal 210, Pasal 211, Pasal 212 ayat (1), dan Pasal 213 ayat (1). Bahwa benar dalam rapat paripurna

tanggal 18 Desember 2008 terdapat satu fraksi yang menyatakan tidak setuju dengan persetujuan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dalam hal ini DPR berpandangan bahwa pengambilan keputusan dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 dilakukan secara terbuka atau telah dilakukan secara terbuka dengan aklamasi dimana lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang hadir dan lebih dari separuh unsur fraksi menyatakan setuju secara lisan. Cara pengambilan keputusan ini sesuai dengan Pasal 212 ayat (1) *juncto* Pasal 213 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR.

7. Bahwa adapun bunyi Pasal 212 ayat (1) menyatakan keputusan berdasarkan suara terbanyak adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh anggota dan unsur fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (1) dan disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang hadir dan bunyi Pasal 213 ayat (1) adalah pemberian suara secara terbuka untuk menyatakan setuju, menolak, atau tidak menyatakan pilihan atau abstain dilakukan oleh anggota rapat yang hadir dengan cara lisan, mengangkat tangan, berdiri, tertulis, atau dengan cara lain yang disepakati oleh anggota rapat.
8. Bahwa atas dasar ketentuan pasal *a quo* maka cara pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dalam rapat paripurna tanggal 18 Desember 2008 sudah memenuhi syarat pengambilan keputusan yang sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR oleh karenanya proses pembentukan Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan pengujian formil tidak bertentangan dengan Pasal 22A UUD 1945 *juncto* UU 10/2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.
9. Bahwa dengan demikian proses pembahasan Rancangan Undang-Undang *a quo* secara formil sudah memenuhi tata cara yang diatur dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dan UU 10/2004 serta Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/1/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.
10. Berdasarkan uraian di atas DPR berpandangan proses pembentukan UU 3/2009 sudah memenuhi ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A UUD 1945.

### **Pendapat Mahkamah**

[3.14] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14), saksi dan ahli dari Pemohon, keterangan Pemerintah, dan keterangan DPR, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.15] Menimbang bahwa hal yang harus diputus oleh Mahkamah dalam perkara *a quo* adalah apakah pembentukan UU 3/2009 melanggar ketentuan UUD 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat, atau dengan kata lain Mahkamah melakukan pengujian formil UU 3/2009;

[3.16] Menimbang bahwa dasar yang digunakan oleh Mahkamah untuk melakukan pengujian formil terhadap Undang-Undang *a quo* adalah Pasal 20 UUD 1945 yang rumusan lengkapnya sebagai berikut:

- (1) *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
- (4) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
- (5) *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*

[3.17] Menimbang bahwa dari ketentuan tersebut di atas, pembentukan Undang-Undang menurut ketentuan UUD 1945 melibatkan lembaga negara Presiden dan DPR yaitu bahwa kedua lembaga tersebut telah membahas RUU dan menyetujui bersama. Pemberian persetujuan oleh Presiden terhadap RUU dilakukan oleh Presiden sendiri dengan atau tanpa mendelegasikan kepada menteri untuk mewakilinya, sedangkan pemberian persetujuan oleh DPR dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan anggota DPR. Pemberian persetujuan baik oleh Presiden maupun DPR merupakan syarat konstitusionalitas sah atau tidaknya suatu Undang-Undang. UUD 1945 tidak

mengatur tata cara pembahasan dan pengambilan keputusan DPR dalam pembentukan Undang-Undang, tetapi pelaksanaannya diatur dalam UU 10/2004 Bab VI Bagian ke satu, Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (yang berlaku pada saat itu) dan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004 dan UU 22/2003 adalah merupakan Undang-Undang yang diperlukan untuk menampung ketentuan Pasal 22A UUD 1945. Dalam kedua Undang-Undang disebutkan juga adanya Peraturan Tata Tertib DPR dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu Pasal 19 UU 10/2004 dan Pasal 102 ayat (1) dan ayat (4) UU 22/2003;

Dengan demikian hanya berdasar Peraturan Tata Tertib DPR sajalah dapat dipastikan apakah DPR telah menyetujui atau menolak RUU. Tanpa adanya Peraturan Tata Tertib DPR, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan karena UUD 1945 tidak mengatur tata cara pengambilan keputusan DPR, maka Peraturan Tata Tertib DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam implementasi UUD 1945;

[3.18] Menimbang bahwa dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, tanggal 16 Desember 2004 perihal pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 dalam pokok perkara yang berkaitan dengan pengujian formil permohonan Perkara Nomor 001/PUU-I/2003 tanggal 16 Desember 2004, Mahkamah menyatakan, *"Menimbang terhadap apa yang didalilkan oleh Pemohon Perkara Nomor 001/PUU-I/2003 tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pada saat Undang-Undang Kelistrikan diundangkan pada tahun 2002, Undang-Undang tentang tata cara pembentukan Undang-Undang yang diamanatkan oleh Pasal 22A UUD 1945 belum ada sehingga belum ada tolok ukur yang jelas tentang prosedur pembentukan Undang-Undang yang sesuai UUD 1945. Oleh karena itu UU Susduk 1999 yang merupakan amanat Pasal 19 ayat (1) [sic, seharusnya ayat (2)] UUD 1945 juncto Peraturan Tata Tertib DPR yang diamanatkan oleh UU Susduk tersebut dijadikan kriteria pemeriksaan prosedur pembuatan Undang-Undang"*;

[3.19] Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan

pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan Undang-Undang yang diharuskan oleh UUD 1945;

Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil;

[3.20] Menimbang bahwa menurut Pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPR, Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu (a) Tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus; dan (b) Tingkat II Rapat Paripurna;

[3.21] Menimbang bahwa berdasarkan bukti risalah persidangan DPR yang diserahkan oleh Sekretariat DPR atas permintaan Mahkamah melalui surat dari Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi kepada Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI bertanggal 16 November 2009, tanggal 9 Desember 2009, dan tanggal 10 Februari 2010, yang telah dibalas dengan surat dari Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor TU.00/1558/DPRRI/II/2010 bertanggal 16 November 2009 perihal penyampaian *copy*/salinan dokumen, terbukti telah dilakukan pembicaraan Tingkat I oleh DPR untuk membahas RUU MA, yaitu:

No.	Hari/Tanggal	Jenis Rapat
1.	Senin, 2 Juni 2008	Raker/Terbuka
2.	Jumat, 19 September 2008	Panja/Tertutup

3.	Sabtu, 20 September 2008	Panja/Tertutup
4.	Kamis, 25 September 2008	Tim Perumus/Tertutup
5.	Senin, 27 Oktober 2008	Rapat Timus/Timsin
6.	Rabu, 29 Oktober 2008	Rapat Timus/Timsin
7.	Senin, 24 November 2008	Rapat Panja
8.	Selasa, 2 Desember 2008	Rapat Panja
9.	Selasa, 16 Desember 2008	Raker

[3.22] Menimbang bahwa DPR telah melakukan proses pembahahasan RUU sesuai dengan tahapan yaitu melalui Tahap I, dan terbukti pula bahwa dalam persidangan yang dilakukan dalam Tahap I terdapat materi yang belum mendapat persetujuan bersama dari seluruh fraksi/anggota DPR di samping itu terdapat materi yang telah mendapat persetujuan bersama dari seluruh fraksi/anggota DPR. Adapun materi yang belum mendapat persetujuan bersama berkaitan dengan batas umur pensiun hakim agung yang dibahas dalam tahapan tersebut. Mahkamah berpendapat bahwa batas umur pensiun hakim agung tidak relevan untuk diuji konstiusionalitasnya dalam perkara *a quo*, seandainya pun batas usia tersebut ditetapkan lebih dari 70 tahun, namun karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian formil, maka proses pengambilan keputusan DPR dalam pembentukan Undang-Undang *a quo* yang akan diuji adalah konstiusionalitasnya;

[3.23] Menimbang bahwa di dalam pembicaraan tingkat pertama tersebut Fraksi PDIP belum menyetujui batas usia pensiun hakim agung 70 tahun. Pada rapat kerja dengan Pemerintah, tanggal 9 September 2008, Fraksi PDIP melalui juru bicara Dra. Eva Sundari menyampaikan pendapat bahwa usia pensiun hakim agung adalah 67 tahun;

Pada rapat Panja hari Sabtu, tanggal 20 September 2008, Pemerintah yang diwakili oleh Direktorat Jenderal Perundang-undangan menyatakan antara lain; “... hasil koordinasi dari pimpinan yang mewakili instansi yang ditugaskan oleh Presiden bersama Menteri Hukum dan HAM dalam hal ini Menpan mewakili Presiden dalam pembahasan RUU, agar sistem yang ada sekarang bisa dipertahankan, dengan sistem ada semacam evaluasi. Sistem yang ada sekarang akan (menggunakan) sistem evaluasi untuk sampai pada angka 67 (tahun)”. “... dan karena adanya usulan pensiun hakim agung sampai 70 tahun kemudian wakil

pemerintah menyatakan perubahan sikap ternyata dari pernyataannya. *"... Jadi intinya adalah umur bisa sampai 70 tahun, tetapi dengan mekanisme seperti yang ada sekarang 67 (tahun), dan 67 (tahun) kemudian evaluasi dan perpanjangannya dilakukan oleh Presiden. Jadi pensiun seperti sekarang 65 (tahun) dan dapat diperpanjang sampai 67 (tahun). Jadi sekarang 67 (tahun) dengan evaluasi sampai 70 (tahun) dan tidak dilakukan oleh instansi yang bersangkutan, tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung";*

Adapun Fraksi Partai Demokrat menyampaikan pendapatnya tentang batas usia hakim agung sebagaimana disampaikan oleh anggota Benny K Harman, *"... oleh sebab itu apapun rumusannya 67 tahun bisa diperpanjang 70 tahun, atau for live, itu sudah dari dulu saya menyuarakan seumur hidup tetapi dengan memperkuat sistem pengawasan, dan sistem pengawasan yang dimaksud di sini adalah tidak hanya sistem pengawasan di dalam internal tetapi juga yang paling cocok sistem pengawasan eksternal, dalam hal ini Komisi Yudisial"* (Bukti Risalah hal.15). Pimpinan rapat Mulfahri Harahap sebelum menutup rapat pada tanggal 20 September 2008 menyatakan, *"... jadi nyaris bulat minus teman-teman dari Fraksi PDIP yang tetap pada usia sebagaimana diatur Undang-Undang lama 65 tahun dengan minderheidsnota nanti petugas sekretariat akan mencatat itu. Saya kira bisa segera kita putuskan soal usia pensiun ini, yang tertulis kesepakatan lobby, yang pertama usia hakim agung 70 tahun tanpa perpanjangan, kemudian Fraksi PDIP mengusulkan usia pensiun 65 tahun tanpa perpanjangan, dan sebagian besar Fraksi di luar PDIP menyetujui 70 tahun, kita putuskan 70 tahun untuk usia pensiun, pak?".* Atas tawaran ketua sidang tersebut, anggota Benny K. Harman (Fraksi Partai Demokrat) menyatakan pendapatnya, *"Jadi kalau kita ikutkan soal usia, ini adalah salah satu issue yang pending, dalam catatan saya minimal ada sepuluh issue yang pending, soal pengawasan tadi masuk di sini, ada konsensus 70 tahun itu makanya kita masukkan sekaligus di situ, ..."*. Terhadap tawaran tersebut Ketua rapat menyatakan, *"Saya kira, saya sepakat apa yang disampaikan pak Benny, saya kira ada sejumlah DIM yang bersifat posisi masih pending itu bisa kita inventarisir lagi kemudian kita putuskan atau bicara dalam rapat besok ..."*;

[3.24] Menimbang bahwa dalam Rapat Tim Perumus/Tim Sinkronisasi tanggal 27 Oktober 2008 Ketua Rapat membacakan hasil rumusan yang akan dilaporkan kepada Panitia Kerja RUU Mahkamah Agung yang berkaitan dengan usia hakim agung, *"... kemudian yang keempat Pasal 11 huruf b telah berusia 70 tahun,*

*catatan disepakati usia pensiun hakim (agung) 70 tahun oleh sembilan fraksi yang ada kemudian Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan mengusulkan usia 69 tahun tanpa perpanjangan dalam Rapat Panja di Kopo beberapa waktu yang lalu juru bicara Fraksi PDIP meminta untuk atau menyampaikan, mereka akan menyampaikan minderheidsnota berkaitan dengan soal Pasal 19 huruf b ini menyangkut usia pensiun hakim". Masih dalam rapat tersebut sewaktu membahas pasal per pasal RUU Mahkamah Agung Ketua rapat menyatakan, "... kemudian poin yang keempat berkaitan dengan Pasal 11b, telah berusia 70 tahun, catatan disepakati usia hakim agung 70 tahun, kemudian Fraksi Partai Demokrasi Perjuangan mengusulkan usia pensiun 65 tahun tanpa perpanjangan. Saya kira perdebatan mengenai soal ini telah memakan waktu cukup lama dalam rapat di Panja. Kalaupun dibahas di kesempatan ini menurut hemat saya hasilnya akan sama, saya kira dan forumnya nanti di Panja, ini lebih tepat sehingga kita bisa lewatkan ini kalau memang dapat disepakati dilewatkan, dapat disepakati kita pending dulu untuk kemudian nanti kita bicarakan dalam Panja". Sebelum mengakhiri rapat, Ketua Rapat Mulfakhri Harahap menyatakan, "... baiklah Bapak Ibu Anggota Tim Perumus dan Timsin RUU tentang Mahkamah Agung, dengan demikian rapat bisa kita segera akhiri, dan sebelumnya ingin kita sampaikan ada beberapa poin dari delapan poin yang kita bahas pada hari ini statusnya dalam keadaan ditunda. ... Pasal 11 huruf b soal usia 70 tahun nanti akan kita bawa ke Panja ...";*

[3.25] Menimbang bahwa dalam Rapat Kerja tanggal 16 Desember 2008 disampaikan pendapat akhir fraksi. Fraksi PDIP dengan juru bicara Drs. M. Nurdin, MM antara lain menyatakan, "... pertama, terkait dengan usia pensiun hakim agung, Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI menolak usia hakim agung 70 tahun dan tetap mengusulkan usia hakim agung 65 tahun, pada Raker ini. Hal ini didasarkan pada pertimbangan, Pertama ..." dan seterusnya;

[3.26] Menimbang bahwa mengakhiri Raker (Pembicaraan Tingkat I) pembahasan RUU, berdasarkan bukti risalah sidang, ternyata pembahasan Tingkat I RUU Mahkamah Agung masih menyisakan butir yang belum mendapat persetujuan, yaitu perihal batas usia pensiun hakim agung;

[3.27] Menimbang bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPR, setelah pembicaraan Tingkat I selesai, maka RUU akan dibahas

dalam pembicaraan Tingkat II. Pembicaraan meliputi pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului oleh (a) laporan hasil Pembicaraan Tingkat I, (b) pendapat akhir Fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya; dan (c) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya;

[3.28] Menimbang bahwa RUU tentang Perubahan UU MA telah diagendakan dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 18 Desember 2008 dan fraksi-fraksi DPR telah menyampaikan pendapatnya dalam Rapat Paripurna tersebut. Dalam Rapat Paripurna yang diselenggarakan, Fraksi PDIP tetap dengan pendiriannya bahwa usia pensiun hakim agung adalah 65 tahun;

[3.29] Menimbang berdasarkan risalah Rapat Paripurna DPR dengan Pemerintah tanggal 18 Desember 2008, halaman 133, menunjukkan bahwa setelah semua fraksi membacakan pendapat akhir, kemudian dilanjutkan dengan penyampaian pendapat akhir Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mewakili Presiden. Ketua Sidang Paripurna Agung Laksono menawarkan pengambilan keputusan kepada peserta rapat untuk menyetujui pengesahan draf RUU dengan menyatakan, *"Dengan telah selesainya Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan Pendapat Akhir Pemerintah, maka dengan demikian kesepuluh fraksi dan Pemerintah telah menyampaikan pendapat akhir. Sembilan fraksi menyatakan menerima dan setuju pengesahan RUU dan satu keberatan atau tidak menerima. Pemerintah juga telah menyampaikan pendapat akhirnya kepada kita semua. Oleh karena itu saudara sekalian, sekarang saya akan menanyakan kepada Sidang Dewan yang terhormat, apakah Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 ...."*, dan seterusnya;

[3.30] Menimbang bahwa terhadap proses pengambilan putusan pada Tahap II tersebut, Mahkamah perlu untuk memberikan pendapat secara khusus karena dalam Tahap II ini terlibat dua lembaga negara, yaitu DPR dan Presiden. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *"Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"*, yang artinya bahwa pembahasan bersama tersebut dilakukan oleh Dewan dan Presiden sebagai lembaga. Demikian pula halnya pengertian *"untuk mendapat persetujuan bersama"*, artinya persetujuan antara Dewan sebagai lembaga dan Presiden. Persetujuan Presiden akan diberikan kepada RUU yang telah berstatus

sebagai RUU DPR, artinya telah melalui proses pengambilan keputusan di internal DPR, dan Presiden tidak terlibat di dalamnya. Pengambilan keputusan pada Tahap II Undang-Undang *a quo* dalam Sidang Paripurna DPR, tanggal 18 Desember 2008, memberikan kesempatan kepada Presiden untuk menyampaikan pendapatnya sebelum DPR mengambil putusan atas RUU. Hal mana terbukti dengan adanya agenda untuk mendengarkan pendapat masing-masing fraksi yang dilanjutkan dengan pendapat Presiden dan baru kemudian diambil keputusan, proses demikian adalah yang tidak benar berdasarkan UUD 1945. Pendapat Presiden ditujukan kepada RUU yang telah disetujui oleh DPR, oleh karenanya Presiden seharusnya baru menyampaikan pendapatnya setelah pengambilan putusan internal DPR selesai. Kehadiran Presiden dalam Sidang Paripurna DPR dan memberikan pendapatnya secara berurutan disampaikan setelah pandangan fraksi dan baru kemudian diambil keputusan untuk menyetujui Rancangan Undang-Undang, menjadikan pendapat Presiden nilainya sama dengan pendapat fraksi DPR, dan Presiden kedudukannya sama dengan fraksi. Kesan tersebut diperkuat dengan adanya Putusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Perkara Etik Nomor 064/Kep-BK/IV/2009 pada angka V (Romawi) tentang Pembelaan Teradu angka 4 (Arab) yang menyatakan, “... kemudian yang kedua, adalah pada saatnya mengambil putusan tersebut dasarnya dimulai dari ketika laporan atau pandangan pendapat akhir fraksi-fraksi, yang ada sepuluh fraksi tambah satu lagi fraksi Pemerintah jadi sebelas, sebelas itu sepuluh sudah setuju sembilan dari fraksi DPR satu di Pemerintah jadi sangat mayoritas.” Dengan demikian, menurut Pembelaan Teradu tersebut di atas, Pemerintah dianggap sebagai fraksi sehingga dihitung dalam pengambilan putusan dalam rapat Tahap II paripurna DPR. Hal demikian menurut Mahkamah merupakan kesalahan konstitusional, karena posisi Presiden adalah di luar DPR dan tidak ikut ambil bagian dalam pembuatan keputusan di DPR, apalagi diperhitungkan sebagai salah satu fraksi;

Kerancuan terjadi karena setelah fraksi-fraksi menyampaikan pandangannya kemudian dilanjutkan dengan pandangan Pemerintah yang menyetujui RUU dan menyejajarkan pendapat Pemerintah dengan pendapat fraksi. Ternyata, apabila kemudian pada saat pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat II pleno yang merupakan forum tertinggi pengambilan keputusan DPR terdapat perbedaan antara RUU yang dibahas untuk mendapat persetujuan sidang dan RUU yang

disetujui oleh sidang sebagai hasil kesepakatan baru antarfraksi (musyawarah) atau pun karena *voting*, hal demikian menimbulkan persoalan hukum terkait dengan persetujuan Pemerintah yang telah disampaikan terhadap RUU yang belum disetujui oleh rapat pleno Tahap II DPR, yang setelah pengambilan keputusan pada rapat pleno DPR terjadi perubahan substansi. Oleh karena itu, penyampaian persetujuan wakil Pemerintah harus dilakukan setelah DPR mengambil keputusan disetujuinya RUU, dan bukan sebelumnya;

[3.31] Menimbang bahwa dalam rapat pleno Tahap II pengesahan RUU perubahan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, setelah Ketua Sidang menawarkan persetujuan RUU kepada peserta sidang, seorang peserta sidang Tjahyo Kumolo mengajukan interupsi dengan menyatakan, *“Interupsi Ketua, saya Tjahyo Kumolo. Saya kira dari Ketua sudah menyampaikan fraksi-fraksi mana yang menerima dan fraksi mana yang menolak. Saya kira ada mekanisme sebelum pengambilan keputusan politik DPR pada hari ini. Apakah akan dikompromikan kembali lewat mekanisme lobby atau karena ada yang menolak, (maka) menggunakan mekanisme voting. Kalau voting, saya kira tidak memenuhi kuorum pada malam hari ini melihat jumlah yang hadir. Ataukah lobby ataukah cukup disampaikan sebagaimana yang ketua sampaikan, atau ditunda pengesahannya menunggu kuorumnya peserta. Ini hanya tawaran saja yang saya sampaikan”*. Mahkamah berpendapat apa yang ditawarkan dalam interupsi tersebut adalah berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan yang ditempuh oleh DPR, dan hal ini diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005/2006. Pasal 205 Peraturan Tata Tertib DPR 2005/2006 menyatakan, *“ayat (1) Pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat”*, dan *“ayat (2) Apabila cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak”*. Dengan adanya interupsi tersebut, seharusnya sebelum pengambilan keputusan untuk menyetujui atau menolak RUU dipastikan lebih dahulu cara pengambilan putusan yang dipilih yaitu apakah secara musyawarah ataukah dengan cara *voting* mengingat ada perbedaan pendapat di antara fraksi. Pasal 210 Peraturan Tata Tertib DPR menyatakan, *“Keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian*

*anggota rapat yang lain.*” Dari bukti persidangan, ternyata ketentuan Pasal ini oleh Ketua sidang tidak dilaksanakan pada hal sudah jelas bahwa ada pendirian yang berbeda mengenai RUU *a quo*, yang seharusnya perbedaan tersebut dipertemukan yang dapat ditempuh dengan mekanisme *lobby*, dan kalau *lobby* tidak dapat mempertemukan pendapat berbeda, keputusan dilakukan dengan cara *voting*. Menanggapi interupsi tersebut, Ketua Rapat menyatakan, *“Baik, terima kasih. Saya kira karena mayoritas Pimpinan Fraksi sudah menyatakan persetujuan dan menerima, saya langsung tawarkan saja kepada saudara-saudara sekalian. Saya tanyakan apakah setuju untuk disahkan menjadi Undang-Undang.”* Tawaran tersebut mendapat jawaban setuju dari beberapa anggota sidang dan jawaban tidak setuju dari anggota yang lain, meskipun demikian kemudian diikuti dengan pengetukan palu oleh ketua sidang dan pernyataan, *“Baik, terima kasih saudara-saudara sekalian. Maka melalui forum ini menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada saudara-saudara sekalian”*. Meskipun sudah diakhiri dengan pengetukan palu, namun masih terdapat peserta rapat yang interupsi;

[3.32] Menimbang bahwa karena adanya pengaduan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, Dewan Kehormatan DPR telah melakukan pemeriksaan terhadap Teradu yang putusannya tertuang dalam Putusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Perkara Etik Nomor 064/KEP-BK/IV/2009. Pasal 59 ayat (1) Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR menyatakan, *“Tugas Badan Kehormatan adalah:*

*a. melakukan penyidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:*

- 1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota;*
- 2. tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum;*
- 3. melanggar sumpah/janji, Kode Etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; atau*
- 4. melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.”*

Mahkamah berpendapat bahwa sebagaimana lazimnya sebuah dewan kehormatan, maka kewenangan Dewan Kehormatan hanya ditujukan kepada

anggota yang melakukan pelanggaran dan tidak mempunyai kewenangan untuk menyatakan sah atau tidaknya produk hukum yang diambil oleh seorang anggota yang kebetulan terkena putusan Dewan Kehormatan. Sebagai sebuah contoh, seorang hakim yang dalam pengambilan putusan telah melakukan perbuatan melanggar kode etik dan oleh karenanya harus dijatuhi sanksi oleh dewan kehormatan, tidak secara serta merta menyebabkan putusan yang dibuatnya menjadi batal. Demikian halnya putusan Dewan Kehormatan DPR tidak sampai pada penilaian atas sah atau tidaknya keputusan yang dibuat oleh DPR. Kalau hal demikian dilakukan, berarti kedudukan Dewan Kehormatan akan lebih tinggi dari DPR itu sendiri. Oleh karena itu, terhadap penilaian Dewan Kehormatan tentang sah atau tidaknya produk hukum keputusan DPR haruslah dikesampingkan oleh Mahkamah dalam pemeriksaan perkara *a quo*;

[3.33] Menimbang bahwa selain RUU telah disahkan tidak sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR, para Pemohon mendalilkan pula bahwa pembentukan Undang-Undang *a quo* juga tidak memenuhi ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004 karena dalam pembahasannya tidak dilakukan dengar pendapat dengan publik, sehingga para Pemohon dirugikan haknya untuk berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang. Atas dalil tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004. Materi UU 10/2004 diantaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik. Adanya kekurangan dalam suatu pembentukan Undang-Undang karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004, tidak dengan serta merta menyebabkan Undang-Undang tersebut batal. Undang-Undang yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan Undang-Undang. Dengan pertimbangan di atas, Mahkamah tidak melakukan pengujian Undang-Undang secara formil langsung berdasarkan setiap ketentuan yang ada dalam UU 10/2004, karena apabila hal demikian dilakukan berarti Mahkamah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan hal tersebut bukan maksud UUD 1945. Apabila Mahkamah mempertimbangkan adanya pengaturan yang berbeda, yang dimuat dalam Undang-Undang yang berbeda, sebelum memberikan putusan

pada suatu perkara, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga adanya konsistensi dalam pengaturan demi menjaga kepastian hukum dan bukan untuk menguji substansi Undang-Undang terhadap Undang-Undang lain. UU 10/2004 adalah sebuah Undang-Undang pula, yang artinya sebagaimana Undang-Undang pada umumnya dapat menjadi objek pengujian baik formil maupun materiil, oleh karena itu tidak dapat dijadikan sebagai dasar pengujian;

[3.34] Menimbang bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan *a quo* Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan Undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang;

[3.35] Menimbang bahwa dari uraian tersebut di atas, proses pembentukan Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan yang berlaku pada waktu itu, yaitu Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD 1945 sehingga cacat prosedur. Mahkamah berpendapat bahwa Peraturan Tata Tertib DPR tersebut sangatlah penting untuk menentukan apakah DPR telah menyatakan persetujuannya terhadap suatu Rancangan Undang-Undang sebagaimana disyaratkan oleh UUD 1945. Meskipun Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon mengandung cacat prosedur dalam proses pembentukannya, namun untuk dinyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa Mahkamah sebelum perkara *a quo* diajukan belum pernah memutus permohonan pengujian formil Undang-Undang yang diperiksa secara lengkap dan menyeluruh;
2. Bahwa sementara itu proses pembentukan Undang-Undang berlangsung secara ajeg dengan tata cara yang diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan yang berkembang dalam proses tersebut;
3. Bahwa proses pembentukan Undang-Undang yang didasarkan pada Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan tersebut oleh DPR dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945;
4. Bahwa adanya temuan oleh Mahkamah Konstitusi, berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, harus difahami sebagai koreksi atas proses pembentukan Undang-Undang yang selama ini dipraktikkan sebagai telah sesuai dengan UUD 1945;
5. Bahwa temuan Mahkamah Konstitusi tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang agar sesuai dengan UUD 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara *a quo* sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan Undang-Undang sebelum putusan ini;
6. Bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun secara materil Undang-Undang tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum;
7. Bahwa apabila Undang-Undang *a quo* yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena:
  - a. dalam Undang-Undang *a quo* justru terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari Undang-Undang yang diubah;
  - b. sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* dan yang berkaitan dengan berbagai Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, dan lembaga lain seperti

hubungan antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung yang sekarang telah berjalan berdasarkan UU 3/2009;

Atas pertimbangan tersebut dan demi asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum, Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang yang dimohonkan pengujian tersebut tidak perlu dinyatakan sebagai Undang-Undang yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; artinya Undang-Undang *a quo* tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku;

[3.37] Menimbang bahwa terhadap hal-hal yang ditemukan oleh Mahkamah dalam pengujian Undang-Undang *a quo* yang berkaitan dengan tata cara pembentukan Undang-Undang, perlu untuk diperhatikan oleh pembentuk Undang-Undang. Hal demikian dimaksudkan agar tercipta tata hukum yang benar berdasarkan UUD 1945 dan temuan-temuan tersebut tidak menutup kemungkinan untuk diterapkan dalam pengujian formil pembentukan Undang-Undang pada perkara-perkara yang akan datang;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);
- [4.3] Terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun demi asas kemanfaatan hukum, Undang-Undang *a quo* tetap berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengingat Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) dan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Rabu tanggal tiga puluh bulan Desember tahun dua ribu sembilan, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono, Achmad Sodiki, Muhammad Alim, M. Akil Mochtar, Maruarar Siahaan, Maria Farida Indrati, dan M. Arsyad Sanusi, masing-masing sebagai Anggota, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Rabu tanggal enam belas bulan Juni tahun dua ribu sepuluh, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yakni Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Muhammad Alim, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, M. Arsyad Sanusi, dan Hamdan Zoelva, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Fadzlun Budi SN. sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Achmad Sodiki**

ttd.

**Muhammad Alim**

ttd.

**Harjono**

ttd.

**M. Akil Mochtar**

ttd.

**M. Arsyad Sanusi**

ttd.

**Ahmad Fadlil Sumadi**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Hamdan Zoelva**

### **6. Alasan Berbeda (*concurring opinion*) dan Pendapat berbeda (*dissenting opinion*).**

Terhadap Putusan Mahkamah ini, satu orang Hakim Konstitusi memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), yaitu M. Arsyad Sanusi, dan dua orang hakim memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Achmad Sodiki dan Muhammad Alim, sebagai berikut:

#### **[6.1] Alasan berbeda (*concurring opinion*) Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi.**

Bahwa sesuai tertib beracara (*proces orde*) yang berlaku, sebelum masuk substansi permohonan dalam bentuk *legal action*, maka Mahkamah harus terlebih dahulu mempertimbangkan dan menilai dua hal; *Pertama*, adalah mengenai Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kedua adalah mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon. *Kedua*, hal ini menjadi sangat penting untuk menentukan apakah suatu permohonan layak disidangkan atau tidak (*justiciability*) di Mahkamah Konstitusi. Guna mencapai *justiciability* inilah, sejumlah syarat kemudian yang harus diterapkan sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 51 ayat (1) UU MK serta yurisprudensi Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007;

#### **Kewenangan Mahkamah**

Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan; "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang*

*putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.”*

Sedangkan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan: *”Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*

Bahwa dalam perkara ini, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk menguji UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung yang pasal-pasalanya dianggap bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 22A UUD 1945.

Dalam hal ini Pemohon menyatakan bahwa pembentukan UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung tidak memenuhi ketentuan pembentukan sebuah Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 sebagaimana yang dicantumkan dalam konstitusi Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), serta Pasal 22A UUD 1945. Permohonan ini kemudian dapat dikualifisir sebagai permohonan pengujian formil yang mempermasalahkan proses pembentukan Undang-Undang ketimbang substansi atau materi Undang-Undang itu sendiri.

Bahwa pengujian formil (pembentukan Undang-Undang) telah diatur dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: *”Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah menguji Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945, maka berdasarkan amanat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a *juncto* Pasal 51 ayat (3) huruf a UU MK, terhadap permohonan para Pemohon, Mahkamah memiliki kewenangan untuk mengadili perkara ini.

### **Kedudukan Hukum**

Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap adanya hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Bahwa guna menilai apakah para Pemohon tepat memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi Pemohon di Mahkamah Konstitusi, maka perlu diuraikan dengan saksama mengenai kepentingan hukum (*legal interest*) serta hak-hak hukum (*legal rights*) yang dimiliki oleh para Pemohon;

Dalam pengertian umum, kedudukan hukum (*legal standing*) adalah hak suatu pihak untuk mengajukan suatu permohonan (*legal action*) di pengadilan atau hak untuk mengupayakan ditegakkannya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimilikinya;

Bahwa melalui pemaknaan demikian, peranan kedudukan hukum (*legal standing*) menjadi sangat penting sebagai titik awal menentukan apakah para Pemohon memang berhak mengajukan *legal action* pada Mahkamah untuk kemudian dapat diupayakan pemulihan keadilan yang dimaksudkan oleh para Pemohon;

Bahwa terdapat 4 (empat) Pemohon yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi menggunakan sejumlah dalil dan alasan hukum. Keempat Pemohon merasa memiliki kedudukan hukum sebagai warga negara Indonesia yang dirugikan hak konstitusionalnya dengan proses pembentukan UU MA yang tidak sesuai dengan UUD 1945;

Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon IV masing-masing mengaku sebagai advokat dan pengajar warga negara Indonesia yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena pembahasan UU MA dilakukan secara eksklusif dan tertutup (kecuali dalam sidang paripurna) tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan transparansi sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, sedangkan Pemohon III mengaku sebagai perorangan warga negara Indonesia yang merupakan pembayar pajak sehingga memiliki potensi kerugian hak konstitusional Pemohon karena pembahasan UU MA dilakukan tidak sebagaimana semestinya oleh anggota DPR yang telah diberikan mandat oleh para pemberi pajak;

Bahwa untuk menentukan adanya kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon maka harus terlebih dahulu dipastikan sejauh mana adanya kepentingan hukum (*legal interest*) para Pemohon;

Bahwa *legal interest* adalah kepentingan yang bersumber dari prinsip-prinsip, standar-standar dan aturan-aturan yang dikembangkan Undang-Undang atau oleh pengadilan, dengan kata lain, *legal interest* adalah kepentingan yang diakui oleh hukum;

Bahwa dalam doktrin hukum dikenal beberapa varian *legal interest*, seperti *absolute legal interest*, *contingent legal interest*, *defeasible legal interest*, *direct legal interest* dan *vested legal interest*;

Bahwa *contingent legal interest* dimaknai sebagai suatu kepentingan yang hanya dapat dimiliki oleh Pemohon hanya jika terpenuhinya suatu syarat-syarat tertentu seperti adanya unsur kerugian konstitusional;

Bahwa varian *legal interest a quo* dikaitkan dengan UU MK dan yurisprudensi yang telah dibangun Mahkamah, dapat disimpulkan bahwa untuk mengabulkan atau menerima adanya kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bahwa tidak semua subjek hukum, demi hukum boleh menjadi Pemohon;
2. Bahwa untuk menjadi subjek hukum di Mahkamah harus memiliki salah satu dari 4 (empat) kualifikasi hukum [vide Pasal 51 ayat (1) UU MK];
3. Bahwa bagi Pemohon tidak cukup hanya memiliki *legal rights* dan *legal interest* semata, tetapi Pemohon juga harus membuktikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa esensi utama untuk adanya suatu kedudukan hukum (*legal standing*) bagi Pemohon selain harus dapat membuktikan adanya pelanggaran-pelanggaran/invasi hak-hak hukum (*legal rights*) Pemohon juga harus memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) yang hendak dilindungi dalam ranah kepentingan hukum menurut Undang-Undang;

Bahwa kini dipertanyakan, apakah benar para Pemohon dapat membuktikan adanya kerugian hak konstitusionalnya?

Bahwa yurisprudensi Mahkamah telah menjabarkan tentang kerugian hak konstitusional yang harus memenuhi 5 (lima) syarat adanya hak dan/atau

kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; Bahwa kelima syarat hukum *a quo* bersifat kumulatif yaitu:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan faktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa pertanyaan selanjutnya adalah apakah standar atas kerugian konstitusional ini dapat juga diaplikasikan untuk menguji proses pembentukan sebuah Undang-Undang (pengujian formil)? Jika standar ini digunakan dalam pengujian formil UU MA ini, maka lebih lanjut kedudukan hukum para Pemohon akan dikaji secara yuridis sebagai berikut:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

Bahwa bagi para Pemohon yang mendalilkan sebagai seorang advokat, pembayar pajak dan pengajar berkewarganegaraan Indonesia yang memiliki perhatian terhadap reformasi peradilan dan penegak hukum yang tidak mendapatkan akses untuk mengikuti persidangan pembahasan RUU MA dan oleh karenanya Pemohon merasa telah dirugikan hak konstitusionalnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah sebuah alasan yang tidak tepat menurut hukum dengan alasan-alasan hukum sebagai berikut:

- a) Bahwa Indonesia mengenal sistem perwakilan, di mana para Pemohon memiliki hak konstitusional untuk menyalurkan aspirasi melalui anggota dewan yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kaitan ini, para Pemohon tidak memiliki hak mutlak (*absolut right*) sebagai satu-satunya hak untuk mengawal RUU MA dengan cara mengikuti persidangan. Sebagai negara demokrasi yang memiliki keterwakilan di DPR, Pemohon masih

- memiliki hak-hak lainnya untuk terus dapat menyampaikan aspirasinya melalui anggota DPR yang telah dipilih atau terpilih;
- b) Bahwa para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kesulitan Pemohon untuk dapat mengikuti persidangan pembahasan RUU MA adalah sebuah kepentingan yang dilindungi oleh hukum (*legally protected interest*). Namun, kedudukan Pemohon bukan sebagai anggota dewan yang memiliki hak dan kewajiban mutlak untuk menghadiri (*attending*) dan mewakili (*represent*) dalam persidangan pembahasan RUU MA.
  - c) Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon IV tidak ada satupun yang memiliki hak atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 untuk mengikuti proses pengesahan atau persetujuan sebuah Undang-Undang. Pemohon I hingga Pemohon IV masing-masing adalah seorang advokat, pengajar dan pegawai swasta pembayar pajak dan Pegawai Negeri Sipil. Keempat Pemohon *a quo* secara umum, tidak memiliki kewenangan konstitusional untuk menjadi para pihak yang ada dalam sebuah proses pembentukan Undang-Undang;
  - d) Bahwa mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 53 UU 10/2004 yang menyatakan "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah*".
  - e) Bahwa pada Tatib DPR diatur lebih lanjut mengenai siapa saja yang boleh mengikuti sidang yakni "undangan, peninjau dan wartawan". Hal ini diatur dalam Bagian Kedelapan Pasal 119 Peraturan Tata Tertib DPR. Seseorang peninjau adalah mereka yang datang pada saat rapat tanpa undangan dan tidak memiliki hak suara, bicara, dan tidak boleh menyatakan sesuatu, sedangkan dalam Tatib DPR Pasal 141 hingga Pasal 143 juga mengatur tentang "partisipasi masyarakat" yang menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan lisan dan tertulis yang dibatasi waktunya yakni 7 hari terhadap sebuah RUU;
  - f) Bahwa Pemohon dalam hal ini, tidak memiliki hak yang diberikan oleh Undang-Undang sebagai pembentuk Undang-Undang. Sehingga pada prinsipnya Pemohon yang bukan merupakan anggota DPR atau pihak terkait seperti menteri atau presiden, tidak memiliki hak atau kewenangan

konstitusional untuk memiliki kecakapan dalam mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang *a quo*.

2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa meskipun para Pemohon dikualifisir sebagai WNI namun saya berpendapat bahwa para Pemohon tidak mampu membuktikan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan secara spesifik, faktual, potensial menurut penalaran yang wajar. Para Pemohon tidak mampu membuktikan adanya pelanggaran hak-hak hukum yang dimiliki oleh masing-masing Pemohon dan tidak pula mengakibatkan Pemohon memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) dalam ranah kepentingan menurut Undang-Undang;

Bahwa para Pemohon yang merupakan seorang WNI yang bekerja sebagai advokat, pengajar dan seorang pembayar pajak memang dimungkinkan untuk menjadi Pemohon di Mahkamah Konstitusi disebabkan statusnya sebagai WNI yang dijamin dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK. Namun, dalam hal ini para Pemohon tidak mampu membuktikan kerugian konstitusionalnya sebagaimana yurisprudensi yang berlaku di MK;

Bahwa kerugian konstitusional yang didalilkan oleh para Pemohon yakni dengan dilanggarnya Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*" serta Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan: "*Negara Indonesia adalah negara hukum*";

Bahwa dengan tidak dapat mengikuti proses pembahasan RUU MA, para Pemohon tidak serta merta telah dilanggar hak konstitusionalnya karena Pemohon tetap dapat diakui, dijamin, mendapat perlindungan dan kepastian hukum melalui mekanisme perwakilan yang juga dianut oleh Indonesia sebagai negara hukum;

Bahwa dengan tidak terbukti adanya kerugian hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon, maka demikian (*eo ipso*) tidak ada pula kerugian yang disebabkan oleh UU MA atas permohonan para Pemohon. Hal ini disebabkan, materi UU MA tidak mengatur mengenai hal-hal yang merugikan Pemohon. Lebih spesifik lagi, para Pemohon dan UU MA tidak memiliki

hubungan logis apa pun (*logical link*) yang membuat para Pemohon berkaitan langsung dengan UU MA.

3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan faktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

Bahwa para Pemohon tidak mampu membuktikan kerugian yang bersifat spesifik dan faktual atau setidaknya berpotensi secara wajar terjadi pada keempatnya. Hal ini dikarenakan bahwa secara substantif tidak ada kerugian dan hubungan antara Pemohon dengan Undang-Undang yang sedang dibahas yakni UU Mahkamah Agung. Dengan berlakunya UU MA, para Pemohon masih tetap memiliki hak-hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 tanpa mengurangi hak-hak konstitusional tersebut;

Bahwa kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon adalah karena para Pemohon merasa bahwa prosedur pembentukan Undang-Undang *a quo* telah menyalahi aturan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Namun argumentasi para Pemohon tidak dibuktikan dengan pemberian contoh kerugian konstitusional yang mana dimiliki dikarenakan batu uji yang digunakan adalah Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945 yang sama sekali tidak berkaitan mengenai hak dan kewenangan konstitusional para Pemohon. Pada Pasal 20 subjek konstitusional yang diarahkan adalah: (1) DPR dan (2) Presiden (dapat diwakilkan Menteri). Tidak pula kedua subjek ini melekat pada diri masing-masing Pemohon

4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa para Pemohon mendalilkan kerugian sebagai WNI, pembayar pajak dan pemerhati peradilan, karena para Pemohon tidak dapat mengikuti proses pembahasan RUU MA. Namun, hal ini tidak memiliki hubungan sebab akibat antara kerugian dengan berlakunya UU MA. Dengan kata lain, dengan berlakunya UU MA tidak mengakibatkan kerugian pada Pemohon, melainkan proses yang ada di DPR lah yang mengakibatkan para Pemohon merasa dirugikan, sehingga klausula “adanya hubungan sebab akibat antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan” menjadi tidak relevan. Hal ini dikarenakan pada dasarnya yang menjadi permasalahan pokok bagi para Pemohon adalah berlakunya prosedur

pengambilan keputusan di DPR, sehingga klausula bangunan yurisprudensi MK ini tidak dapat digunakan bagi para Pemohon;

Bahwa lebih jauh lagi, tidak pula ditemukan hubungan sebab akibat (*causal verband*) yang mampu menarik Pemohon I sampai dengan Pemohon IV antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya UU MA. Dengan kata lain, berlakunya UU MA sama sekali tidak akan mempengaruhi hak, kewajiban, aktivitas dan kehidupan para Pemohon sebagai WNI, pembayar pajak, advokat atau pengajar;

5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa kerugian yang dimaksud oleh Pemohon adalah kerugian mengenai teknis prosedural persidangan dalam pembahasan di DPR dan bukan isu konstitusional. Pemohon mendalilkan bahwa hambatan untuk menghadiri pembahasan RUU MA telah membuat Pemohon tidak mendapatkan haknya untuk memantau proses pembentukan Undang-Undang. Namun, jika diperhatikan, apakah memang jika nantinya UU MA dibatalkan maka Pemohon akan dipulihkan haknya untuk kembali dapat terus memantau pembahasan pasal per pasal setiap pembentukan Undang-Undang?

Bahwa pengujian ini, baik dikabulkan atau tidak, tetap tidak akan memulihkan kerugian yang dimaksud oleh Pemohon. Hal ini disebabkan karena kerugian yang disampaikan oleh Pemohon bukan merupakan kerugian konstitusional melainkan kerugian teknis semata;

Bahwa keberatan atas kerugian teknis ini tidak dapat diselesaikan dengan mencabut UU MA melainkan dengan cara penyelesaian teknis yang dapat diajukan ke lembaga DPR itu sendiri;

Bahwa saya berpendapat, dengan dikabulkannya permohonan Pemohon, kerugian seperti yang didalilkan tidak serta merta hilang dan tidak akan terjadi;

Bahwa sekalipun, pada akhirnya Mahkamah tetap akan mengabulkan permohonan Pemohon, namun tidak ada jaminan bahwa prosedur pengambilan keputusan yang didalilkan oleh para Pemohon tidak terjadi lagi. Hal ini dikarenakan, pembatalan yang Mahkamah lakukan adalah penghakiman pada proses pembentukan yang berakibat pada tidak berlakunya sebuah

Undang-Undang. Dalam hal ini, ketidakberlakuan UU MA, tidak akan berdampak pada kerugian yang didalilkan para Pemohon.

### ***Legal Standing* Pembayar Pajak**

Bahwa Pemohon III yang mengaku sebagai WNI pembayar pajak dan oleh karenanya telah merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan proses pembentukan UU MA yang tidak sesuai dengan UUD 1945, dalam hal digunakannya uang pajak sebagai salah satu anggaran yang digunakan dalam pembentukan perundang-undangan tidak serta merta menjadikan Pemohon III memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) di MK;

Bahwa kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan tidak boleh digeneralisasi atau disamaratakan untuk semua perkara. Seorang pembayar pajak dapat dimungkinkan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atas berlakunya sebuah Undang-Undang namun juga memiliki peluang untuk tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atas pengujian Undang-Undang lainnya;

Bahwa menurut pandangan saya, ada dua hal penting yang harus dibuktikan seorang pembayar pajak untuk mendapatkan kedudukan hukum untuk mencapai *justiciability*. *Pertama*, harus ada keterkaitan logis (*logical link*) antara statusnya sebagai pembayar pajak dan “Undang-Undang yang dimohonkan pengujian”. *Kedua*, pembayar pajak tersebut harus membuktikan adanya *nexus* (hubungan) antara statusnya sebagai pembayar pajak dengan pelanggaran konstitusional yang didalilkannya. Dalam hal ini pembayar pajak tersebut harus dapat membuktikan bahwa Undang-Undang yang dimohonkan pengujian telah melampaui batas-batas konstitusional terkait dengan kekuasaan DPR untuk mengatur masalah pajak dan pengeluaran negara;

Bahwa saya berpendapat, generalisasi atas kedudukan hukum yang dimiliki oleh Pemohon III sebagai pembayar pajak tidak dapat diaplikasikan dalam permohonan mengenai pengujian UU MA ini. Hal ini disebabkan, berlakunya UU MA ini sama sekali tidak merugikan pembayar pajak mana pun, sehingga Pemohon III sebagai pembayar pajak tidak memiliki kerugian konstitusional atas berlakunya UU MA ini. Dalam perkara ini, saya menyatakan bahwa Pemohon III tidak memiliki kedudukan hukum sebagai Pemohon karena tidak terpenuhinya unsur kerugian faktual (*injury in fact*), spesifik dan potensial atas berlakunya UU MA;

Bahwa substansi permohonan para Pemohon tidak terkait atau sama sekali tidak ada korelasi yang langsung dengan para Pemohon karena Undang-Undang *a quo* mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman (*judicial power*) sehingga para Pemohon tidak memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) dan juga tidak terpenuhinya syarat dalam yurisprudensi Keputusan MK.

Bahwa berdasarkan pendapat hukum sebagaimana diuraikan di atas, saya berpendapat secara konstitusional antara kerugian yang ditimbulkan dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian sama sekali tidak ada hubungan. Karenanya Mahkamah harus menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam makna tidak memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) untuk mengajukan *legal action*, lagi pula para Pemohon tidak dapat membuktikan kerugian yang spesifik, faktual dan potensial sesuai penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa menggunakan 5 syarat yurisprudensi MK tentang kerugian konstitusional Pemohon tidak dapat diaplikasikan dengan status Pemohon dalam perkara pengujian formil.

### ***Legal Standing Advokat***

Bahwa saya tidak sependapat dengan pendapat yang menyatakan bahwa Pemohon I yang memiliki profesi sebagai advokat (pengacara) secara *prima facie* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan ini. Dalam permohonan disebutkan bahwa Pemohon I memiliki kepentingan dalam hal mengenai pembayaran uang perkara sebagai salah satu syarat proses beracara di Pengadilan. Pemohon I merasa bahwa pembayaran biaya perkara yang kerap Pemohon I ajukan ke Pengadilan haruslah transparan dan diaudit;

Bahwa saya berpendapat alasan Pemohon I untuk memiliki keterkaitan dengan UU MA lebih tepat digunakan dalam pengujian materiil Pasal 81A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Hal ini disebabkan, alasan Pemohon I sebagai advokat secara *prima facie* memang dirugikan namun dalam konteks kerugian konstitusional individu terhadap materi muatan Undang-Undang dan bukan konteks kerugian konstitusional terhadap proses pembentukan Undang-Undang;

Bahwa klasifikasi kerugian yang dimiliki oleh Pemohon I adalah kerugian atas muatan materi Undang-Undang. Dalam hal ini, Pemohon I merasa

dirugikan dengan berlakunya Pasal 81A UU MA yang menjelaskan tentang masuknya biaya perkara ke dalam penerimaan negara bukan pajak dan tidak dapat diperiksa BPK. Secara substansial, Pemohon I sebenarnya hendak menguji materi muatan Pasal 81A UU MA namun dikemas dalam pengujian formil;

Bahwa Pemohon I sebagai advokat, tetap menurut hukum tidak memiliki kedudukan hukum sebagai pemohon dalam pengujian formil. Hal ini disebabkan, Pemohon tidak menegaskan pengaruh atau kerugian konstitusional terhadap proses pembentukan UU MA sebagaimana pokok permohonan pengujian yang dimohonkan oleh Pemohon;

Bahwa Pemohon I sama sekali tidak menyatakan kerugian konstitusional atas pembentukan UU MA. Pemohon I bahkan tidak dapat membuktikan adanya hubungan antara pembentukan UU MA dengan kepentingan hukum (*legal interest*) Pemohon sebagai advokat. Meskipun seorang advokat memiliki ruang lingkup yang terhubung dengan Undang-Undang *a quo* dalam lingkup materiil, namun Pemohon I tidak memiliki hubungan dengan proses pembentukan UU MA dalam lingkup formil;

Bahwa kepentingan hukum (*legal interest*) Pemohon I adalah untuk menghapus pengaturan Pasal 81A UU MA dalam upaya transparansi pembiayaan di pengadilan. Pemohon I telah mengajukan *legal action* berupa pengujian formil yang bertujuan untuk menguji proses pembentukan sebuah Undang-Undang terhadap UUD 1945. Padahal tujuan dari Pemohon I sebagaimana yang terang dijelaskan dalam permohonan para Pemohon yakni untuk mendapat transparansi pembiayaan pengadilan adalah isu hukum materiil yang lebih tepat diuji dalam pengujian materiil. Dengan demikian, Pemohon telah salah melakukan upaya hukum (*legal action*) yakni telah melakukan upaya hukum pengujian formil dan bukan pengujian materiil;

Bahwa Pemohon I selama persidangan tidak memperkuat alasan hukum yang rasional untuk dapat memiliki kedudukan hukum dalam pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Pemohon I merujuk pada upaya hukum yang salah untuk mencapai tujuan materil yang dimaksud;

Bahwa telah jelas menurut hukum, tidak tercapai syarat-syarat bagi Pemohon untuk mencapai *justiciability*, disebabkan ketidakcakapan hukum para Pemohon untuk menjadi Pemohon (subjek hukum) di Mahkamah

Konstitusi. Pemohon tidak terbukti memiliki kerugian konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang yang secara faktual, spesifik dan wajar berpotensi terjadi sehingga tidak memiliki kepentingan hukum dalam pengujian formil;

### **Syarat Kerugian Konstitusional Pengujian Formil**

Bahwa saya berpendapat, kerugian konstitusional dalam pengujian formil Pemohon harus diuji melalui standar yang berbeda. Dalam pengujian formil, objek yang diuji pada dasarnya tidak menyangkut keabsahan suatu ayat atau pasal tertentu. Hal ini disebabkan, pengujian formil lebih menekankan pada pengujian yang berkaitan dengan persoalan pembentukan Undang-Undang yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana yang telah ditentukan dalam UUD 1945;

Bahwa seharusnya pengujian formil Undang-Undang terkait pada kompetensi institusional guna menentukan kedudukan hukum Pemohon, sehingga *legal standing* untuk mengajukan permohonan uji formil Undang-Undang terhadap UUD 1945 semestinya hanya diberikan secara terbatas kepada lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah. Hal ini sangat terkait dengan persyaratan hukum acara MK yang menyatakan bahwa Pemohon dalam permohonannya wajib mencantumkan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang. Apabila dihubungkan dengan sudut pandang ketatanegaraan dalam UUD 1945, yang memiliki kewenangan konstitusional adalah lembaga-lembaga negara maupun DPR dan Presiden yang memiliki hubungan dengan proses dan kewenangan legislasi itu;

Bahwa dalam aplikasi pengujian formil, kerugian konstitusional Pemohon secara individual memiliki landasan yang sangat lemah. Bahkan kerugian konstitusional individual tersebut dapat diabaikan karena tidak esensial atau dalam posisi *obiter dikta*. Hal ini dikarenakan hak konstitusional yang dimiliki oleh perorangan belum tentu mengalami kerugian walaupun organ pembentuk Undang-Undang keliru menerapkan prosedur formal pembentukan Undang-Undang seperti yang telah diatur dalam UUD 1945; (Ahmad Syahrizal: 2006)

Bahwa pada tataran praktik, Pemohon perorangan akan sangat sulit untuk memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) sebagai Pemohon dalam perkara pengujian formil. Hal ini disebabkan, Pemohon perorangan tidak

memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) yang dijamin oleh UUD 1945 untuk mendapatkan kedudukan hukum (*legal standing*) di Mahkamah Konstitusi.

Bahwa pada akhirnya, dikabulkannya pengujian formil atas suatu Undang-Undang akan berdampak pada pembatalan sebuah Undang-Undang secara keseluruhan. Ada pun alasan yang paling tepat untuk melakukan pembatalan Undang-Undang tersebut adalah bahwa organ pembentuk Undang-Undang baik legislatif maupun eksekutif telah keliru menetapkan atau dalam melahirkan suatu Undang-Undang (*law making power*);

Bahwa untuk memberikan nuansa, prespektif, dengan visi integral tentang syarat-syarat hukum untuk pengujian formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, maka konstruksi syarat kerugian konstitusional pengujian formil harus didasarkan pada hal-hal berikut:

#### 1. Keberadaan *Legal Constitutional Rights*

Bahwa berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 disebutkan: “(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”;

Bahwa melalui UUD 1945, subjek hukum yang berhak dan berwenang untuk membentuk sebuah Undang-Undang adalah DPR dan Presiden. Kedua subjek hukum ini secara konstitusional memiliki *legal constitutional rights* yang dijamin oleh UUD 1945 untuk terlibat dalam pembentukan Undang-Undang;

Bahwa sejalan dengan timbulnya hak hukum konstitusional untuk membentuk Undang-Undang, DPR dan Presiden merupakan subjek hukum yang paling tepat untuk dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional atau adanya prosedur yang salah dalam pembentukan Undang-Undang. Sebagai subjek-subjek konstitusional yang terlibat, DPR dan Presiden adalah aktor-aktor yang memiliki *legal constitutional rights* untuk dirugikan oleh salah satu pihak dalam proses pembentukan sebuah Undang-Undang;

Bahwa sejatinya DPR dan Presiden memiliki hak konstitusional secara hukum untuk dapat menjadi pihak-pihak yang dirugikan dalam proses pembentukan Undang-Undang. Hal ini disebabkan, hanya DPR dan Presiden (dapat diwakilkan oleh Menteri dalam pembahasan RUU) yang

memiliki hubungan konstitusional dengan proses pembentukan sebuah Undang-Undang;

## 2. Keberadaan *Legal Constitutional Interest* Pemohon

Bahwa dimungkinkan pula badan hukum publik atau pejabat publik lainnya memiliki kewenangan untuk menjadi Pemohon pengujian formil di MK. Hal ini harus dibatasi dengan adanya *legal constitutional interest* (kepentingan hukum konstitusional) yang jelas pada substansi permohonan Pemohon. Misalnya badan hukum publik seperti DPRD dapat menjadi Pemohon pengujian formil di MK dengan alasan hukum bahwa pembentukan sebuah Undang-Undang telah salah menurut konstitusi yakni tidak dibuat oleh lembaga/organ yang tepat atau dibentuk dalam formulasi yang salah.

Bahwa sebagai ilustrasi, DPRD sebagai badan hukum publik dapat mengajukan uji formil dengan alasan bahwa sebuah Undang-Undang seharusnya diatur oleh Peraturan Daerah, dan bukan dalam formulasi Undang-Undang. Dalam hal ini, pengujian formil dapat dilakukan oleh Pemohon yang merupakan badan hukum publik;

Bahwa pengujian formil juga dapat dimohonkan oleh para pejabat publik, misalnya salah satu kementerian negara merasa dirugikan dengan disahkannya sebuah Undang-Undang yang tidak melibatkan kementerian negara tersebut dan salah menerapkan formulasi bentuk Undang-Undang;

Bahwa pengujian formil yang didasarkan hanya pada kepentingan individual yang abstrak dan *absurd* menjadi sangat sulit diukur sebagai kerugian konstitusional sebagai mana dalam permohonan para Pemohon, sehingga pembuktian kerugian konstitusional permohonan Pemohon dalam pengujian formil memang harus didasarkan pada lembaga-lembaga atau jabatan-jabatan yang telah jelas memiliki hubungan dengan pembentukan sebuah Undang-Undang;

Bahwa para Pemohon juga tidak dapat menghadirkan ahli pada persidangan yang menegaskan kedudukan hukum Pemohon. Sementara hanya memberikan keterangan tertulis ahli Pemohon yakni Saldi Isra, ternyata lebih menekankan pendapatnya mengenai pokok permohonan yakni pengujian formil Undang-Undang dan sama sekali tidak menyinggung kedudukan hukum dari para Pemohon dalam perkara *a quo* sehingga

keterangan ahli Pemohon lebih relevan untuk dinilai dalam pokok permohonan.

Bahwa ahli Pemohon sama sekali tidak memberikan pendapatnya guna memperkuat kepentingan hukum (*legal interest*) Pemohon untuk memiliki *legal standing* di Mahkamah Konstitusi. Ahli Pemohon memberikan pemaparan sebatas syarat-syarat pembentukan Undang-Undang baik dalam konteks kehadiran administratif dan fisik yang menjadi pokok permohonan pengujian formil dalam perkara ini. Para ahli tidak memberikan penjelasan tentang syarat-syarat kerugian konstitusional yang diderita oleh Pemohon sesuai dengan yurisprudensi putusan MK untuk menjadi landasan pemberian *legal standing* bagi Pemohon;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas dalam rangkaian satu dengan yang lain, saya berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum;

Bahwa dengan dinyatakannya permohonan para Pemohon tidak tepat dan tidak beralasan maka sesuai proses orde yang berlaku maka terhadap pokok permohonan para Pemohon, adalah *irrelevant* dipertimbangkan untuk diberi penilaian hukum.

Bahwa *quod non* sekalipun permohonan para Pemohon dinyatakan tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum karena tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan yurisprudensi tetap MK, selanjutnya di bawah ini sebagai gambaran akan dipertimbangkan tentang pokok permohonan, yaitu berkaitan dengan syarat hukum pengujian formil Undang-Undang.

### **Pokok Permohonan**

Bahwa meskipun dalam hal Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Namun, pengujian yang diajukan merupakan pengujian formil untuk mendapatkan pandangan hukum bagi Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, guna memberikan wacana hukum tentang perkara pembentukan Undang-Undang (pengujian formil) maka diberikan juga pendapat hukum mengenai pokok permohonan yang diuraikan melalui argumentasi hukum yang diuraikan di bawah ini;

Bahwa dari fakta hukum yang didapatkan dari *posita* dan *petitum*, bukti-bukti surat dan alasan-alasan hukum, serta keterangan saksi dan ahli para Pemohon, serta keterangan Pemerintah dan DPR, maka beberapa pertanyaan hukum yang harus diberi penilaian hukum adalah sebagai berikut:

1. Apakah syarat-syarat hukum yang harus dipenuhi untuk mengesahkan suatu Undang-Undang?
2. Apakah kehadiran anggota sidang dalam pengambilan keputusan dalam sidang paripurna didasarkan pada suara fraksi ataukah perorangan anggota DPR?
3. Bagaimanakah status hukum Peraturan Tata Tertib dalam peraturan perundang-undangan?

Bahwa sebelum menjawab pertanyaan hukum di atas, terlebih dahulu dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

Bahwa Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.*" Kekuasaan membentuk Undang-Undang tersebut kemudian menjadi salah satu fungsi utama DPR yakni fungsi legislasi.

Bahwa dengan merujuk Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 ternyata UUD 1945 memberikan dua syarat konstitusional dalam tata cara pembentukan suatu Undang-Undang yaitu:

1. Tata cara pembentukannya harus sesuai dengan Undang-Undang.
2. Setiap Rancangan Undang-Undang mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.

Bahwa dari *posita*, bukti-bukti surat, dan keterangan Pemerintah dan keterangan DPR terdapat fakta hukum berikut ini:

1. Bahwa Undang-Undang yang dimohonkan pengujian *in casu* UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung telah disahkan oleh Presiden pada tanggal 12 Januari 2009 yang dicatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia UU 3/2009 dan Tambahan Negara RI Nomor 4958. Dengan demikian, UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung telah memenuhi ketentuan dalam:
  - a. Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, "Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"

- b. Pasal 20 ayat (4) yang berbunyi, “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang.”
2. Bahwa untuk memenuhi kehendak Pasal 22A UUD 1945, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Jenis dan hierarki perundang-undangan adalah: (i) UUD 1945; (ii) Undang-Undang/Perpu, (iii) Peraturan Pemerintah, (iv) Peraturan Presiden, dan (v) Perda [*vide* Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004].
  - b. Pembahasan RUU di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi (*vide* Pasal 32 UU 10/2004);
  - c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan RUU diatur dengan Peraturan Tata Tertib (*vide* Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI)

Bahwa dari landasan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 maupun UU MK tidak mengatur secara rinci mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu Undang-Undang melainkan hanya perintah pembentukan peraturan perundang-undangan dan hanya memberikan semangat (*spirit*) sedangkan prosedur atau tata cara secara rinci diserahkan sepenuhnya kepada Undang-Undang di bawahnya yakni UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa di samping itu pula, Pasal 26 UU 22/2003 tentang Susduk memberikan wewenang kepada DPR membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama yang mengharuskan adanya persetujuan bersama (*wils overstemming*) yang mengikat bagi Presiden dan DPR sedangkan tata cara mengenai pelaksanaan wewenang tersebut, Undang-Undang *a quo* memerintahkan pembentukan Peraturan Tata Tertib DPR.

- Bahwa Pasal 206 Peraturan Tata Tertib DPR RI *a quo* mensyaratkan, setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.
- Bahwa syarat kuorum tersebut apabila tidak tercapai harus ditunda paling banyak 2 kali dengan tenggang waktu tidak lebih dari 24 jam, dan apabila

dalam Rapat Paripurna tetap belum tercapai maka terlebih dahulu diadakan konsultasi antar Pimpinan DPR dan unsur fraksi.

Bahwa secara substansial, pengaturan prosedur pembentukan Undang-Undang diatur melalui tiga peraturan yang berbeda. *Pertama*, adalah melalui Undang-Undang Dasar yakni Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945. *Kedua*, adalah melalui UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hingga *ketiga*, adalah melalui Tata Tertib DPR yakni Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR/RI/I/2005/2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI;

Bahwa ketiga pengaturan tersebut saling melengkapi satu sama lain. UUD 1945 memberikan aturan dasar yang bersifat generalis, yang menyatakan bahwa pembentukan sebuah Undang-Undang harus memenuhi 2 syarat yakni DPR adalah lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang dan kedua, dibutuhkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam membentuk Undang-Undang.

Bahwa pengaturan ini kemudian ditutup dengan Pasal 22A UUD 1945 yang memberikan mandat untuk membuat ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Undang-Undang melalui Undang-Undang. Hingga lahirlah UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak mengatur lebih rinci tentang prosedur pembentukan Undang-Undang dalam tataran pengambilan keputusan. UU 10/2004 hanya mengatur tentang asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik, kemudian memberikan detail teknis perancangan perundang-undangan atau yang dikenal dengan (*legislative drafting*).

Bahwa kekosongan hukum mengenai bagaimana teknis pengambilan keputusan dalam penyepakatan pembentukan sebuah Undang-Undang kemudian dipenuhi oleh Tata Tertib DPR RI melalui Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI (Tatib DPR), sehingga proses pembentukan sebuah Undang-Undang dapat diklasifikasi sebagaimana tabel berikut:

No	UUD 1945	UU 10/2004	Tatib DPR
1	Pasal 20 ayat (1): " Dewan Perwakilan Rakyat memegang	Pasal 5: "Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus	Pasal 138 ayat (1): Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam Rapat

	<p>kekuasaan membentuk undang-undang” ayat (2): “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” ayat (4): “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.”</p>	<p>berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: a. kejelasan tujuan b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan d. dapat dilaksanakan e. kedayagunaan dan kehasilgunaan f. kejelasan rumusan, dan g. keterbukaan.”</p>	<p>Paripurna yang didahului oleh: 1. laporan hasil Pembicaraan Tingkat I: 2. pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya; dan 3. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.</p>
2	<p>Pasal 22A: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”</p>	<p>Pasal 32 ayat (1): “Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi.”  Ayat (7): “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Pasal 206 ayat (1): “Setiap rapat DPR rapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.”</p>
3		<p>Pasal 37 ayat (1): “Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang;</p>	<p>Pasal 209: “Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh anggota dan unsur fraksi, sebagaimana dimaksud pada Pasal 206 ayat (1), dan disetujui oleh semua yang hadir.”</p>

Bahwa Mahkamah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, salah satunya adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pengujian konstitusional berkaitan dengan tiga pertanyaan hukum yaitu (i) apakah suatu Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945, (ii) apakah pembentukan Undang-Undang telah sesuai dengan UUD 1945, dan (iii) apakah

dengan adanya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian merugikan hak konstitusional Pemohon;

Bahwa berdasarkan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan ternyata pembentukan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian telah dibentuk oleh badan/lembaga yang sesuai oleh UUD 1945 atau dengan kata lain pembentuk Undang-Undang *a quo* dibentuk oleh DPR dan Presiden dan telah mendapat persetujuan bersama sebagaimana keterangan Pemerintah dan DPR dalam persidangan tanggal 7 Oktober 2009;

Bahwa terkait dengan pelanggaran Peraturan Tata Tertib, Mahkamah tidak berwenang menguji Undang-Undang dengan batu uji peraturan tata tertib, sepanjang terjadi pelanggaran tata tertib *a quo*, Mahkamah mendasarkan pada Keputusan Badan Kehormatan DPR RI dalam Putusan Perkara Etik Nomor 064/Kep-BK/IV/2009 yang menyatakan tidak terjadi pelanggaran kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPR RI sehingga dalil hukum para Pemohon sepanjang telah terjadi pelanggaran Peraturan Tata Tertib harus dikesampingkan;

Bahwa keterangan tertulis ahli Pemohon yakni Saldi Isra menyatakan kehadiran fisik untuk mencapai kuorum sebagai sebuah keharusan dalam pengambilan keputusan pembentukan Undang-Undang diperlukan untuk tiga alasan mendasar; *Pertama*, sebagai pelaksanaan konkret konsep perwakilan rakyat. *Kedua*, sebagai mekanisme internal bagi para anggota legislatif yang tidak ikut membahas RUU tersebut. *Ketiga*, kehadiran fisik untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya pemungutan suara (*voting*).

Bahwa terhadap satu-satunya keterangan ahli Pemohon tersebut, saya berpendapat kehadiran anggota DPR dalam sidang paripurna memang merupakan kewajiban konstitusional anggota DPR. Akan tetapi, dalam praktik konvensi legislasi di DPR, kehadiran anggota DPR dalam sidang paripurna untuk mengesahkan suatu Undang-Undang sering kali hanya didasarkan atas pemenuhan syarat administratif melalui pembubuhan tanda tangan pada daftar hadir;

Bahwa mekanisme pembubuhan tanda tangan pada daftar hadir guna menunaikan kewajiban administratif internal dianggap sebagai persetujuan atas keputusan yang diambil dalam rapat paripurna *a quo*. Pengaturan dan mekanisme kebiasaan ini sepenuhnya menjadi kewenangan DPR selama tidak bertentangan dengan UUD 1945. Maka, demi kepastian hukum, dapat pula

dibenarkan bahwa kehadiran fisik bukan prasyarat utama dalam rapat pengesahan Undang-Undang sepanjang bukan dalam konteks pemungutan suara (*voting*).

Bahwa saya berpendapat, demi kepastian hukum dan asas manfaat, maka apabila konvensi legislasi ini ditolak oleh Mahkamah maka hal serupa harus dapat diterapkan pada produk Undang-Undang dari DPR lainnya yang juga harus dianggap tidak sah disebabkan konvensi ini;

Bahwa pada keterangan tertulis ahli Pemohon yakni Saldi Isra memberikan wacana terapi kejut (*shock therapy*) bagi anggota DPR. Maka saya berpendapat bahwa bukan tugas Mahkamah untuk memberikan evaluasi terhadap kinerja DPR dalam hal fungsinya sebagai *legislator*. Bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja DPR dan memberikan sanksi atau hukuman atas tugas konstitusional DPR tersebut;

Bahwa terhadap pendapat ahli Pemohon yang disampaikan dalam keterangan tertulis bertanggal 21 Oktober 2009, maka saya berpendapat bahwa keterangan ahli Pemohon tidak tepat menurut hukum, dan oleh karenanya harus dikesampingkan. Sebaliknya keterangan ahli *a quo* berlaku dan tepat pada situasi dan kondisi DPR yang sudah modern dan matang;

Bahwa Peraturan Tata Tertib DPR juga tidak mengatur secara tegas, apakah kehadiran anggota DPR dalam rapat paripurna pengesahan suatu Undang-Undang harus dihadiri sekurang-kurangnya separuh lebih dari anggota ataukah kehadiran fraksi. Menurut pendapat saya, kehadiran anggota DPR dalam rapat paripurna cukuplah separuh dari jumlah fraksi bukan separuh dari jumlah anggota karena fraksi adalah representasi pilihan rakyat;

Bahwa berdasarkan keterangan dari Pemerintah (Qomaruddin) serta keterangan dari DPR (Nursyahbani Katjasungkana), didapatkan fakta hukum bahwa tiga kriteria untuk mengatakan bahwa sebuah Undang-Undang telah dibentuk secara benar antara lain adalah; peraturan perundang-undangan tersebut telah ditetapkan dalam bentuk yang tepat, oleh institusi yang tepat dan menurut prosedur yang tepat;

Bahwa ketiga kriteria pembentukan Undang-Undang ini sudah dipenuhi dalam pembentukan UU MA yakni sudah diformulasikan dalam bentuk Undang-Undang dan dibentuk oleh institusi yang tepat yakni DPR sebagai institusi yang

memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang. Dalam persoalan prosedural pun, Badan Kehormatan DPR RI telah memberikan Putusan Etik Nomor 064/Kep-BK/IV/2009 yang menyatakan bahwa pimpinan sidang yakni Bapak HR. Agung Laksono selaku Ketua DPR RI tidak melakukan pelanggaran perundang-undangan dan Kode Etik DPR RI atau dengan kata lain tidak melakukan pelanggaran prosedural;

Bahwa berdasarkan fakta hukum di atas, dapat disimpulkan semua kriteria telah dipenuhi pembentuk UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung sehingga dapat dikatakan bahwa UU MA telah dibentuk dengan benar;

Bahwa pengujian formil yang dipermasalahkan oleh Pemohon adalah bukan menguji pembentukan UU MA dengan UUD 1945 melainkan hendak menguji proses pembentukan UU MA dengan UU 10/2004 dan Tata Tertib DPR (*vide* Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006) yang bukan merupakan isu konstitusional melainkan isu teknis prosedural yang notabene telah disahkan oleh Presiden dan Badan Kehormatan yang menyatakan tidak ada pelanggaran prosedural dalam pembentukan UU MA;

### **Hierarki Perundang-Undangan**

Bahwa pokok permohonan adalah menguji proses pembentukan UU MA terhadap UUD 1945. Namun yang menjadi permasalahan adalah UUD 1945 hanya mengatur garis-garis besar tentang proses pembentukan sebuah Undang-Undang. Pasal 20 mengatur tentang subjek hukum yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang yakni DPR dan pengesahan bersama antara DPR dan Presiden;

Bahwa para Pemohon berpendapat pembentuk UU MA inkonstitusional karena peserta rapat paripurna yang hadir dianggap tidak memenuhi kuorum dan dalam pembahasan pasal per pasal tidak dilakukan secara terbuka. Namun, pengaturan tentang persetujuan mayoritas dan kuorum hanya diatur pada Peraturan Tata Tertib DPR dan bukan berada pada tataran UUD 1945 maupun UU 10/2004. Sehingga yang menjadi pertanyaan adalah peraturan mana yang digunakan untuk menguji konstitusionalitas proses pembentukan Undang-Undang?

Bahwa dalam menjawab pertanyaan di atas kemudian melahirkan setidaknya tiga alternatif argumentasi/jawaban:

*Pertama*, bahwa konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang hanya dapat diuji dengan UUD 1945. Hal ini mengakibatkan, selama unsur-unsur Pasal 20 UUD 1945 terpenuhi (dalam hal organ pembentuk yakni DPR dan disahkan bersama oleh Presiden) maka sebuah Undang-Undang sudah dianggap konstitusional.

*Kedua*, bahwa konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang dapat diuji melalui UUD 1945 dan UU 10/2004 (secara kumulatif). Argumentasi ini dibangun didasarkan pada amanat Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan Undang-Undang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang (dalam hal ini adalah UU 10/2004). Sehingga baik UUD 1945 maupun UU 10/2004 menjadi batu uji bagi penentuan konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang.

*Ketiga*, bahwa konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang dapat diuji melalui UUD 1945, UU 10/2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 Ketentuan administratif seperti suara mayoritas, kuorum dan jumlah peserta rapat menjadi sangat menentukan disebabkan Peraturan Tata Tertib DPR yang mengatur sangat rigid mengenai pengesahan sebuah Undang-Undang.

Bahwa menggunakan teori “hirarki perundang-undangan” Hans Kelsen akan memberikan pemahaman bahwa peraturan yang lebih tinggi merupakan dasar atau landasan bagi pembentukan norma yang ada dibawahnya. Begitupun sebaliknya, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Bahwa dari tiga norma yang dijadikan batu uji yakni UUD 1945, UU 10/2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR, hirarki norma yang paling tinggi di duduki oleh UUD 1945 yang merupakan aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*). Sedangkan hierarki norma berikutnya adalah UU 10/2004 sebagai Undang-Undang Formal (*Formelle Gesetz*) dan ketiga adalah Peraturan Tata Tertib DPR sebagai peraturan pelaksana internal.

Bahwa ketiga pengaturan pembentukan perundang-undangan ini memiliki hierarki yang berbeda-beda yang memiliki tingkat keterikatan berbeda-beda. Dalam hal ini, UUD 1945 memiliki sifat yang mutlak dan wajib dijalankan, bersamaan dengan itu UU 10/2004 sebagai mandat dari Pasal 22A UUD 1945 juga memiliki sifat mengikat umum/keluar yang mengikat siapa saja/WNI,

sedangkan, Peraturan Tata Tertib DPR, meskipun mengatur pengambilan keputusan tentang pembentukan Undang-Undang, namun tidak memiliki kekuatan untuk mengikat keluar. Artinya Peraturan Tata Tertib DPR hanya merupakan mekanisme internal atau pengaturan lokal dan sepihak dari dan untuk Anggota DPR dan pihak-pihak terkait dengan pembentukan perundang-undangan.

Jenis Perundang-Undangan	Sifat
Undang-Undang Dasar 1945	Aturan Dasar Negara ( <i>Staatsgrundgesetz</i> ), Bersifat umum, mengikat seluruh sistem ketatanegaraan, WNI dan segala yang ada di Indonesia.
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Undang-Undang Formal ( <i>Formelle Gesetz</i> ), Bersifat umum, mengikat seluruh proses pembentukan UU sebagaimana yang dimandatkan oleh UUD 1945. Sebagai amanat Pasal 22A UUD 1945;
Peraturan Tata Tertib DPR melalui Keputusan DPR RI No.08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI (Tatib DPR).	Bersifat khusus, hanya mengatur proses administratif pembentukan perundang-undangan. Hanya dibentuk bagi dan untuk anggota DPR serta pihak-pihak terkait saja dalam pembentukan sebuah undang-undang. Hanya berlaku kedalam dan terbatas menjadikan Peraturan Tata Tertib DPR tidak dapat menjadi norma umum yang berlaku umum sehingga tidak dapat disejajarkan dengan UU 10/2004 apalagi UUD 1945;

Bahwa pada kenyataannya ketiga norma ini tidak memiliki kedudukan yang sederajat. Dengan kata lain UUD 1945 menjadi norma tertinggi yang harus (wajib) dijadikan patokan dasar dalam menentukan konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang.

Bahwa berdasarkan Pasal 20 UUD 1945, telah ditentukan bahwa pembentukan Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Dalam kasus pembentukan UU MA, kedua syarat ini telah dipenuhi melalui lima fakta hukum yakni:

1. Bahwa telah dilaksanakan rapat paripurna dan sesuai dengan Badan Kehormatan DPR, tidak ada pelanggaran atas penyelenggaraan rapat

paripurna tersebut. Dengan demikian, proses persetujuan di DPR telah dilalui tanpa pelanggaran hukum yang menyebabkan proses pembentukan UU MA menjadi cacat hukum. Hal ini dibuktikan melalui Putusan Etik Badan Kehormatan DPR RI Nomor 064/Kep-BK/IV/2009 yang menyatakan bahwa pimpinan sidang yakni Bapak HR. Agung Laksono selaku Ketua DPR RI tidak melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan Kode Etik atau dengan kata lain tidak melakukan pelanggaran prosedural;

2. Bahwa UU MA telah mendapat persetujuan Presiden melalui pengesahan Presiden tanggal 12 Januari 2009 yang dicatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958;
3. Bahwa berdasarkan keterangan Pemerintah dan Keterangan DPR RI pada tanggal 8 September 2009 yang pada pokoknya menyatakan bahwa prosedur pembentukan UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung telah sah menurut hukum;
4. Bahwa berkaitan dengan kuorum, maka kehadiran para peserta rapat telah ditandai dengan bukti tanda tangan 361 orang dari 550 orang anggota DPR RI, sedangkan, bagi peserta yang *walk out* sebagai tindakan politis atau kepentingan pribadi maka tetap dianggap hadir;
5. Bahwa sesuai risalah sidang pada 18 Desember 2009, maka 9 dari 10 fraksi menyetujui RUU MA untuk disahkan, dan hanya satu fraksi yang menolak yakni F-PDIP sedangkan F-PKS tetap menyetujui dengan sejumlah catatan;

Bahwa berdasarkan lima fakta hukum di atas, sebagaimana yang telah disampaikan baik DPR maupun Pemerintah dalam sidang tanggal 8 September 2009, merupakan standar konstitusionalitas yang diberikan oleh UUD 1945 sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*). Sehingga secara konstitusionalitas sebuah pembentukan Undang-Undang telah tercapai;

Bahwa Pemohon tetap berpendirian proses pembentukan UU MA dianggap bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Hal ini berarti Pemohon hendak menguji konstitusionalitas sebuah pembentukan Undang-Undang dengan Peraturan Tata Tertib DPR;

Bahwa mempersandingkan hierarki perundangan UUD 1945 dibandingkan (*vs*) Peraturan Tata Tertib DPR sangatlah tidak sebanding. Hierarki UUD 1945 memiliki kedudukan norma yang lebih tinggi dibandingkan

dengan Peraturan Tata Tertib DPR, sehingga untuk menguji konstusionalitas sebuah Undang-Undang tidak dapat digunakan Peraturan Tata Tertib DPR melainkan harus menggunakan UUD 1945;

Bahwa penggunaan Peraturan Tata Tertib DPR RI sebagai batu uji dalam pengujian formil UU MA juga merupakan sebuah tindakan hukum yang kurang tepat. Mengingat Peraturan Tata Tertib DPR adalah peraturan yang bersifat internal, mengikat ke dalam dan tidak dapat disejajarkan dengan UUD 1945 maupun UU 10/2004;

Bahwa mendudukan tata peraturan dalam hierarki yang tepat akan menjadikan tata hukum di Indonesia menjadi lebih teratur. Hal ini tentunya akan memberikan kepastian hukum yang jauh lebih besar bagi masa depan hukum di Indonesia, sehingga dimasa depan setiap orang mampu mendudukan norma untuk selalu berkesesuaian dengan konstitusi sebagai norma dasar yang utama yakni konstitusi;

#### **Asas-Asas Formil**

Bahwa sebagai salah satu gagasan, dapat pula digunakan standar yang ditetapkan oleh IC van der Vlies dalam bukunya "*Het wetsbegrip beginselen van behoorlijke regelgeving*" mengenai asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas formil dan materiil. Adapun asas formal tersebut adalah :

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkeheids beginsel*)
4. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarrheid*)
5. asas konsensus (*het beginsel van consensus*)

Bahwa menggunakan lima parameter di atas, maka proses pembentukan UU MA telah sesuai dengan asas-asas formal menurut IC van der Vlies, dengan sejumlah alasan yakni:

1. Bahwa UU MA dibentuk dengan tujuan memperbaharui pengaturan mengenai UU MA, yang merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang telah diamanatkan oleh Pasal 24 ayat (2) *juncto* Pasal 24A UUD 1945 (asas tujuan yang jelas);
2. Bahwa UU MA juga telah dibentuk oleh lembaga yang tepat yakni DPR sebagaimana amanat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*DPR*

*memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*" (asas organ/lembaga yang tepat);

3. Bahwa kepentingan UU MA adalah mengatur hal-hal yang memang secara umum diperlukan sebagai amanat dari konstitusi. Dan dilaksanakan sesuai dengan lingkupnya yakni mengatur lembaga peradilan dalam hal ini MA (asas perlunya pengaturan dan asas dapat dilaksanakan);
4. Bahwa UU MA juga telah mendapat konsensus baik dari DPR maupun Presiden yang dibuktikan dengan persetujuan Presiden melalui pengesahan Presiden tanggal 12 Januari 2009 yang dicatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 dan Tambahan Negara RI Nomor 4958. Dengan demikian, asas konsensus telah terpenuhi dengan persetujuan DPR dan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UUD 1945.

Bahwa melalui penilaian di atas, asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik telah dipenuhi oleh UU MA dengan terpenuhinya asas-asas formil menurut IC van der Vlies;

Bahwa Pasal 5 UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga telah memberikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: (a) kejelasan tujuan, (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (d) dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan, dan (h) keterbukaan;

Bahwa Pemohon menyatakan prinsip keterbukaan telah diabaikan dalam pembentukan UU MA. Namun sejatinya prinsip keterbukaan ini harus ditafsirkan melalui batasan-batasan yang ditentukan melalui peraturan yang berlaku. Prinsip keterbukaan harus terlebih dahulu dilandaskan pada hak dan kewenangan yang dimiliki oleh para Pemohon. Dalam hal ini, para Pemohon hanya memiliki hak untuk menjadi peninjau dan bukan peserta rapat. Berdasarkan Pasal 119 Peraturan Tata Tertib DPR, seorang peninjau tidak memiliki hak suara, bicara dan tidak dapat menyatakan sesuatu. Dalam hal ini, kewenangan para Pemohon untuk mengikuti seluruh proses pembentukan sebuah Undang-Undang tidak mutlak adanya;

Bahwa pada prinsipnya asas keterbukaan juga telah dianggap telah terpenuhi dengan adanya Putusan Etik Badan Kehormatan DPR RI Nomor

064/Kep-BK/IV/2009 yang menyatakan bahwa pimpinan sidang yakni Bapak HR. Agung Laksono selaku Ketua DPR RI tidak melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan;

Bahwa berdasarkan uji terhadap asas-asas formil tersebut maka dapat dikatakan bahwa proses pembentukan UU MA sudah memenuhi prosedur pembentukan Undang-Undang yang baik. Adapun permasalahan yang didalilkan oleh para Pemohon bukan merupakan permasalahan prinsip mengenai pembentukan perundang-undangan melainkan permasalahan teknis semata. Oleh karenanya, dalil permohonan para Pemohon tidak tepat dan tidak beralasan;

Bahwa baik dalam kedudukan hukum maupun pokok permohonan Pemohon tidak dapat membuktikan argumentasi hukumnya sesuai dengan ketentuan menurut Pasal 51 ayat (1) maupun ayat (3) huruf a, maka permohonan para Pemohon tidak memenuhi syarat untuk dikabulkan;

Bahwa dalam perkara pengujian formil ini, apabila permohonan dikabulkan, maka implikasi hukumnya adalah sistemik dan masif yang akan melumpuhkan UU MA, selain itu pula UU MA yang diujikan dalam perkara ini akan batal secara keseluruhan yang akan mengakibatkan tidak ada lagi payung hukum keberadaan salah satu lembaga kekuasaan kehakiman yang diamanatkan dalam konstitusi yakni Mahkamah Agung (*vide* Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945);

Bahwa dampak sistemik ini akan menimbulkan guncangan pada pilar-pilar kekuasaan kehakiman di Indonesia sehingga dampak dari Permohonan ini akan sangat merugikan lebih banyak kepentingan hukum bangsa Indonesia;

Bahwa jika dibandingkan antara kerugian konstitusional Pemohon yang tidak jelas dengan kerugian kepentingan hukum secara nasional yang akan terjadi maka saya berpendapat permohonan ini tidak relevan dan oleh karenanya harus ditolak;

Bahwa menggunakan teori hierarki perundang-undangan, para Pemohon secara tidak tepat mensejajarkan Peraturan Tata Tertib DPR dengan UUD 1945. Dalam hal pemenuhan syarat-syarat dalam UUD 1945 telah terpenuhi, maka tidak ada alasan untuk mensejajarkan Peraturan Tata Tertib DPR dengan UUD 1945. Hal ini disebabkan kedudukan perundang-undangan UUD 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz* tidak dapat disejajarkan dengan

Peraturan Tata Tertib DPR yang merupakan derivasi dari Undang-Undang dan merupakan kebutuhan internal DPR;

Bahwa secara prinsipil asas-asas formil pembentukan perundang-undangan telah pula dipenuhi oleh pembentukan UU MA. Sehingga permasalahan teknis prosedural dapat dikesampingkan;

Bahwa pokok permohonan para Pemohon nyata menurut hukum tidak dapat membuktikan dalil-dalilnya bahwa pembentukan UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung adalah bertentangan dengan prosedur pembentukan Undang-Undang sesuai dengan UUD 1945, sehingga pembentukan UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung sudah sesuai dengan proses pembentukan perundang-undangan sebagaimana prosedur yang dimaksud dalam UUD 1945;

Bahwa dalam hal kedudukan hukum (*legal standing*), sebagaimana diuraikan secara jelas di atas, para Pemohon tidak dapat membuktikan kerugian konstitusional secara spesifik, faktual dan potensial sesuai penalaran yang wajar dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*. Juga para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kesalahan dalam pembentukan UU MA berdasarkan UUD 1945, karenanya permohonan para Pemohon tidak tepat dan tidak beralasan hukum dan untuk itu menurut hukum harus ditolak.

**[6.2] Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Achmad Sodiki.**

1. Pengujian formil berkenaan dengan proses penyusunan suatu Undang-Undang, apakah bertentangan dengan konstitusi?. Pertanyaannya, siapakah yang berhak mengajukan permohonan pengujian formil? (*subjek*), apakah yang menjadi objek pengujian? (*objectum litis*), dan kerugian konstitusional apakah yang diderita oleh para Pemohon pengujian formil?. Meskipun Mahkamah telah menerbitkan PMK 06/PMK/2005 yang dimaksudkan untuk mengatur lebih lanjut Pengujian Undang-Undang baik materiil maupun formil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), namun belum ada ketentuan tentang pengertian yang merupakan jawaban terhadap tiga hal tersebut di atas, yakni tentang subjek, objek dan kerugian konstitusional dalam pengujian formil.
2. Pasal 51 ayat (1) UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang

yaitu: a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam Undang-Undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara.

3. **Pemohon.** Siapakah yang haknya dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 tatkala berlangsungnya suatu proses pembuatan Undang-Undang? *Pasal 20 ayat (1) UUD 1945: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang, ayat (2) nya Setiap rancangan undang undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan".* Dengan demikian maka Pemohon adalah orang yang hak konstitusionalnya sudah diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dalam proses pembentukan Undang-Undang, dalam kualifikasinya sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden jika dalam proses tersebut hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan karena kesalahan prosedur. Proses pembentukan Undang-Undang tersebut merupakan prosedur dan mekanisme yang mengikat bagi setiap orang seperti yang ditentukan oleh Undang undang Dasar 1945. Austin menyebut mereka *sovereign* . *"The sovereign is the sole author of all our positive law,"* (Austin [1879] 1996: 275). Dalam hal ini harus ditemukan hubungan antara kerugian konstitusional dengan hak atau kewenangan konstitusional.
4. **Pihak Terkait.** Apakah dimungkinkan adanya pihak terkait? Bahwa prosedur pembentukan Undang-Undang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 5 UU 10/2004 tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang yang baik yang meliputi tujuh butir yakni:
- a) Kejelasan tujuan.
  - b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
  - c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
  - d) Dapat dilaksanakan.
  - e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - f) Kejelasan rumusan.
  - g) Keterbukaan.

Dari tujuh butir asas tersebut yang menyangkut proses pembentukan Undang-Undang yang dimasalahkan oleh Pemohon adalah asas keterbukaan sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 5 huruf g UU 10/2004. Bahwa tata cara pembentukan Undang-Undang harus berlandaskan **asas keterbukaan**.

Berdasarkan asas ini dibuka kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi mengemukakan masukan/pandangannya tentang pembentukan Undang-Undang yang sedang dibicarakan karena ia berkepentingan langsung dengan isi rancangan Undang-Undang yang sedang dibicarakan. Sekalipun demikian tidak semua orang mempunyai kepentingan langsung dengan isi rancangan Undang-Undang tersebut. Yang berkepentingan langsung dengan RUU *a quo* adalah mereka yang terkena efek ketentuan UU 3/2009 yaitu para hakim agung, panitera, calon hakim agung dan mereka yang disebut-sebut dalam Undang-Undang *a quo*.

Asas keterbukaan memberi peluang agar mereka dapat menyampaikan pendapatnya selama proses pembentukan Undang-Undang *a quo*, sehingga dapat mempengaruhi isi Undang-Undang tersebut. Merekalah yang mempunyai kepentingan utama (*vital interest*). Pemberian kesempatan ini untuk memenuhi pertimbangan utama bagi *procedural fairness*. Pertimbangan utamanya ialah:

- *Pertama* penghormatan atas kemuliaan manusia (*human dignity*), yang intinya individu tidak seharusnya dibebani dengan keputusan yang menyangkut kepentingan vital (*vital interest*) mereka, jika tidak ada kesempatan untuk mempengaruhi hasil akhir dari suatu proses pengambilan keputusan (*Individuals should not have decisions made about their vital interests, without having an opportunity to influence the outcomes of those decisions*).
- *Kedua* ialah, dengan adanya keterbukaan untuk partisipasi, maka bagi mereka yang terkena ketentuan hukum, merupakan kesempatan yang tepat memberikan bahan serta alasan yang diperlukan, sehingga akan tersedia berbagai keterangan akurat dalam mengambil suatu keputusan bagi para pengambil keputusan untuk mempertanggungjawabkannya.
- *Ketiga* partisipasi dalam pengambilan keputusan membantu terbukanya peluang memperoleh keadilan (*access to justice*).

- *Keempat*, keadilan prosedural diperlukan dalam rangka melindungi harapan harapan yang sah (*to protect legitimate expectation*) karena adanya ancaman yang dapat menyebabkan terjadinya kekecewaan.

Atas dasar keempat pertimbangan tersebut di atas (*human dignity, accuracy, acces to justice, to protect legitimate expectation*), seseorang dapat mengajukan pengujian formil karena unsur keterbukaan tidak terpenuhi dalam proses pembentukan Undang-Undang sehingga menimbulkan kerugian bagi yang bersangkutan. Dengan demikian fungsi asas keterbukaan adalah bersifat preventif, yakni mencegah timbulnya kerugian apabila RUU tersebut disahkan sebagai Undang-Undang.

Dalam hal ini tidak ada yang dapat dipakai sebagai alasan bagi Pemohon mengajukan keberatan atas proses yang dianggap tidak memenuhi asas keterbukaan, karena UU 3/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung mengatur hak, kedudukan, persyaratan Hakim Agung, Calon Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, Majelis Hakim, Panitera Mahkamah Agung, sehingga Merekalah yang berhak mengajukan diri sebagai Pemohon jika hak hak konstitusionalnya dirugikan dengan terbitnya UU 3/2009.

5. **Kerugian Konstitusional.** Oleh karena pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang maka kerugian konstitusional diartikan sebagai kerugian proses yang inkonstitusional. Dalam hal ini menutup kemungkinan tidak terlindunginya kepentingan seseorang dalam suatu proses pembentukan Undang-Undang karena telah mengabaikan asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik.

6. **Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon.**

Untuk menilai apakah para Pemohon mempunyai *legal standing* dalam perkara *a quo*, maka para Pemohon seharusnya orang yang:

- mempunyai hak dalam proses pembentukan Undang-Undang.
- kepentingannya diatur dalam proses pembentukan Undang-Undang *a quo*.
- kepentingannya dirugikan oleh Undang-Undang *a quo* karena proses pembentukan Undang-Undang yang baik tidak dipenuhi.
- kerugian tersebut dapat dicegah jika asas asas pembentukan Undang-Undang yang baik dipenuhi.

Ad.6.1. Sebagaimana diuraikan dalam butir 3 tersebut di atas para Pemohon tidak mempunyai hak dalam proses pembentukan Undang-Undang *a quo*. Jika dilihat dari identitas Pemohon, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon IV masing masing sebagai advokat dan pengajar warga negara Indonesia, di antara mereka tak satupun yang menduduki jabatan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pemohon III mengaku sebagai pembayar pajak. Jika alasan sebagai pembayar pajak dapat dibenarkan maka alasan demikian dapat dipakai untuk semua perkara yang diajukan ke Mahkamah. Lalu bagaimana dengan bukan pembayar pajak? Jika demikian halnya maka mereka yang tidak mampu membayar pajak atau dibebaskan membayar pajak tidak berhak mengajukan pengujian formil. Tidak ada hubungan antara wewenang proses pembentukan Undang-Undang dengan pembayaran pajak. Padahal yang mempunyai kepentingan langsung sebagaimana disebut-sebut dalam UU 3/2009 misalnya Hakim Agung, Calon Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, Majelis Hakim, serta Panitera Mahkamah Agung, sama sekali tidak merasa dirugikan, lebih lebih Undang-Undang *a quo* tidak mengatur fungsi dan kedudukan advokat.

Ad 6.2. Kepentingan para Pemohon tidak berhubungan dengan tidak dipenuhinya proses pembentukan Undang-Undang *a quo* sehingga tidak ada kepentingan *processueel* yang merugikan mereka yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* (UU 3/2009). Kepentingan Pemohon didasarkan atas alasan bahwa pembentukan Undang-Undang *a quo* tidak transparan. Padahal dalam proses pembentukan Undang-Undang, tata tertib persidangan memungkinkan persidangan dapat dilakukan secara tertutup, tidak terbukti dalam pembentukan Undang-Undang *a quo* semua persidangan dilakukan secara tertutup. Jika persidangan dilakukan secara maraton atau cepat, hal itu semata mata mengejar tenggang waktu yang tinggal sedikit. Pada sidang paripurna yang dinyatakan terbuka, para Pemohonpun tidak memanfaatkan keterbukaan tersebut untuk melindungi kepentingannya, karena memang tidak ada hubungan antara urgensi kedudukannya sebagai advokat atau pembayar pajak dengan proses pembentukan Undang-Undang *a quo*. Sebagai perbandingan dalam perkara Nomor 008/PUU-I/2004, Pemohon sebagai perseorangan warga negara telah mengajukan pengujian terhadap Pasal 6 huruf d UU 23/2003, Mahkamah menilai Pemohon sebagai perseorangan memiliki *legal standing*

karena dianggap berkenaan langsung dengan hak Pemohon secara konstitusional. Akan tetapi dalam pengujian terhadap Pasal 6 huruf s UU 23/2003, hak konstitusional Pemohon tidak dirugikan karena Pemohon bukan bekas anggota partai terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, serta bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI. (Maruarar: 86-87)

Ad.6.3. Sekiranya memang benar dalam pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pengesahan Undang-Undang *a quo*, secara fisik tidak memenuhi syarat (*quorum*), tetapi tidak pernah ada yang keberatan bahwa kehadiran anggota DPR dalam Sidang Paripurna cukup dibuktikan dengan adanya tanda tangan hadir, maka hal demikian dapat ditemui juga pada berbagai peristiwa pengesahan Undang-Undang yang lain sebelumnya, bukan *einmalig*. Hal demikian sering terjadi, Keputusan Sidang Paripurna telah diterima (*accepted*) karena tidak melanggar rasa keadilan dan dianggap sah (*valid*) serta kemudian dilaksanakan (*observed*), sekalipun tidak sesuai dengan Tata Tertib DPR, maka telah terjadi proses *desautudo*, yakni ketentuan tertulis telah digantikan oleh ketentuan yang tidak tertulis. Saya berpendapat dalam praktik ketatanegaraan diam-diam DPR telah melakukan *legislative review* terhadap tata tertib yang telah ia ciptakan sendiri tanpa mengubah bunyi teks Pertauran Tata Tertib DPR. Daniel.S.Lev mengatakan hukum telah berubah manakala perilaku masyarakat berubah, walaupun teks hukumnya tetap, sebaliknya hukum tidak berubah manakala perilaku masyarakat tidak berubah, sekalipun teks hukumnya berubah. Perilaku anggota DPR telah berubah berkali-kali, karenanya Tata Tertib DPR telah berubah pula. Meneguhi cara pandang prosedural secara kaku (*rigid*), dengan selalu berhitung secara matematis (*syarat quorum*), tanpa melihat situasi dan kondisi objektif kesulitan memenuhi syarat saat pengesahannya, padahal Undang-Undang *a quo* sangat penting bagi negara dalam hal ini Mahkamah Agung, dapat membahayakan aspek kemanfaatan dan keadilan yang menjadi tujuan dibentuknya hukum yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat secara keseluruhan.

Ad.6.4. Oleh karena semua prosedur hukum pembentukan Undang-Undang *a quo* telah terpenuhi maka tidak ada kerugian yang diderita oleh para Pemohon.

7. Bahwa berdasarkan Putusan Perkara Etik Nomor 064/KEP-BK/IV/2009 tentang Kasus Dugaan Pelanggaran Tata Tertib DPRRI tanggal 23 Desember 2008, Teradu H.R.Agung Laksono tidak melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan Kode Etik DPR. Pelanggaran Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat, adalah pelanggaran Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat. Kode etik tersebut berlakunya ke dalam artinya internal DPR, yang tingkatannya tidak dapat dipersamakan dengan Undang-Undang. Undang-Undang *a quo* telah melalui cara pembentukan yang benar sesuai dengan prosedur pembentukannya, hanya saja ada hal yang dianggap belum terpenuhi oleh salah satu peserta sidang paripurna yang kemudian peserta yang tidak puas tersebut menyerahkan usulnya sebagai alternatif penyelesaian. Badan Kehormatan DPR dalam Putusan Perkara Etik Nomor 064/KEP-BK/IV/2009 tanggal 29 April 2009 menyatakan Teradu (H.R.Agung Laksono) tidak melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan Kode Etik DPR-RI dan menyatakan pengaduan Pengadu (I.Z.Fahmi Bardoh, *Indonesia Corruption Watch- ICW*) dianggap tidak cukup alasan. Dengan demikian secara prosedural DPR tetap menganggap hal demikian tidak mengurangi keabsahan UU 3/2008.
8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, alasan para Pemohon tidak berdasarkan hukum dan para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum sehingga permohonan harus dinyatakan **tidak dapat diterima**.

**[6.3] Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Muhammad Alim.**

Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon:

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menentukan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

- Rakyat memang berdaulat, tetapi rakyat tidak berhak membentuk Undang-Undang, karena berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, "*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Suatu rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [*vide* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945]. Berdasarkan ketentuan di atas, maka hanya Anggota DPR dan Presiden yang diberi atribusi oleh UUD 1945 untuk membentuk Undang-Undang, tidak kepada semua warga negara Republik Indonesia;

- Berbeda dengan pengujian materiil, sebagaimana disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 tanggal 17 Desember 2007 yang tidak memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Anggota DPR untuk mengajukan permohonan pengujian suatu Undang-Undang dengan pertimbangan bahwa terhadap Undang-Undang yang dimohonkan pengujian telah dibahas dahulu bersama dengan Anggota DPR lainnya, dalam pengujian formil, saya berpendapat justeru Anggota DPR, begitu juga Presiden yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian formil, sekiranya dalam pembentukan suatu Undang-Undang hak-hak mereka terhalangi, atau dikesampingkan;
- Rakyat yang berdaulat juga sangat berkepentingan agar uang negara tidak disalah gunakan atau dikorupsi oleh orang-orang tertentu, tetapi, “*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*” [vide Pasal 23E ayat (1) UUD 1945]. Dengan ketentuan tersebut, rakyat yang berdaulat tidak berhak memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Yang berhak adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- Rakyat yang berdaulat menghendaki tegaknya hukum dan keadilan, akan tetapi kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan adalah 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 [vide Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945]. Di luar dari pelaksana kekuasaan kehakiman, termasuk warga negara, tidak berhak menyelenggarakan kekuasaan kehakiman;
- Sebagai pemilih yang berdaulat, mungkin saya, atau seseorang, atau sekelompok orang tidak menginginkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden “A” yang menjadi Presiden. Meskipun demikian saya atau seseorang atau sekelompok orang tersebut tidak berhak, tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pembatalan Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih karena saya, atau seseorang, atau sekelompok orang itu bukan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil

Gubernur, Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati, atau Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota, hanya pasangan yang menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati atau pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pembatalan Keputusan KPU atau KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;

- Sebagai seorang warga negara Indonesia, saya, atau seseorang, atau sekelompok orang tertentu, mempunyai hak asasi untuk memilih dan dipilih menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Akan tetapi jikalau saya, atau seseorang, atau sekelompok orang tersebut tidak dicalonkan oleh Parpol atau gabungan Parpol peserta Pemilu, saya atau seseorang atau sekelompok orang tersebut tidak berhak menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden, sebab Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tidak menghendaki calon perorangan secara independen melainkan ada Parpol atau gabungan Parpol yang mengusulkannya;
- Kedaulatan rakyat tidak boleh selalu diartikan setiap rakyat dapat menjalankan kedaulatannya sendiri-sendiri. Rakyat berdaulat yang telah membayar pajak, tidak berarti misalnya mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan agar para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat menghadiri sidang demi mencapai kuorum untuk mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau mengajukan permohonan supaya para Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hadir dalam sidang guna mencapai kuorum untuk pengambilan sikap memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena telah ada lembaga negara yang mewakilinya yaitu para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan para Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar;
- Berdasarkan pertimbangan di atas, saya berpendapat oleh karena kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, dan UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk membentuk Undang-Undang, maka yang mempunyai

kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memohon pengujian formil atas pembentukan Undang-Undang, jikalau merasa hak-hak konstitusional mereka dirugikan adalah para Anggota DPR dan/atau Presiden. Ada pun para Pemohon yang advokat dan perorangan warga negara Indonesia, mereka tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima.

- Kedaulatan rakyat tidak diwakili oleh segelintir rakyat tertentu, karena untuk mekanisme penyaluran aspirasinya harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang sah;
- Setelah perubahan UUD 1945, asas pemisahan kekuasaan dianut, dengan sistem *checks and balances*, yang menurut istilah Montesquieu disebut, "*Kekuasaan membatasi kekuasaan*". Hal ini berarti bahwa sudah ditentukan masing-masing kewenangan setiap lembaga negara, bukan oleh segelintir orang yang mengatasnamakan rakyat yang berdaulat, rakyat pemilih, dan sebagainya;
- Jadi meskipun rakyat itu berdaulat, akan tetapi kedaulatan mereka dilaksanakan menurut UUD 1945. Artinya ada aturan yang harus dipedomaninya dan ada institusi yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat itu sesuai dengan UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang sah.
- Kedaulatan rakyat dalam pembentukan Undang-Undang tidak dilakukan oleh masing-masing rakyat; UUD 1945 menetapkan hal tersebut menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama dengan Presiden, sehingga hanya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian formil atas suatu Undang-Undang apabila merasa hak-haknya dirugikan dalam pembentukan suatu Undang-Undang.
- Berdasarkan pertimbangan di atas, saya berpendapat, para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, oleh karena para Pemohon bukan anggota DPR dan bukan Presiden, sebagai pihak-pihak yang secara formil berhak membentuk Undang-Undang, sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan **tidak dapat diterima**;

- Di luar pertimbangan di atas, seandainya para Pemohon adalah anggota DPR atau Presiden sehingga mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, demi kepastian hukum, harus ada tenggang waktu untuk bisa mengajukan permohonan pengujian formil, yang menurut pendapat saya, dibatasi misalnya selama 30 hari sejak berlakunya Undang-Undang yang akan diuji formil tersebut. Tenggang waktu untuk pengajuan permohonan uji formil merupakan ranah kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang sehingga berapa lama pun yang ditetapkan oleh pembentuk Undang-Undang, tetap konstitusional;
- Andaikan prosedurnya tidak terpenuhi, sebagaimana yang didalilkan para Pemohon, tetapi substansinya sudah disetujui oleh sembilan dari sepuluh fraksi yang hadir serta Presiden, maka kalau kita konsisten dalam pendirian bahwa kita tidak boleh dipasung oleh *procedural justice* dan mengabaikan *substantive justice*, maka Undang-Undang *a quo* sudah sah;
- Dilihat dari aspek *substantive justice*, persetujuan sembilan dari sepuluh fraksi dari Dewan Perwakilan Rakyat, dengan satu fraksi yakni Fraksi PKS memberikan *minderheidsnota*, serta oleh Presiden dengan mengundang Undang-Undang *a quo*, telah nyata bahwa substansi dari Undang-Undang tersebut telah disetujui.
- Seandainya dilakukan pemungutan suara (*voting*) sebagaimana yang diinginkan oleh para Pemohon, dan menjadi dalil permohonan mereka, pada akhirnya Undang-Undang tersebut tetap akan disahkan, oleh karena suara satu fraksi tidak akan mengalahkan suara sembilan atau setidaknya delapan fraksi yang sudah menyetujui pengesahan Undang-Undang *a quo*;
- Perlu diperhatikan bahwa pada Rapat Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 18 Desember 2008, ketika fraksi-fraksi yang hadir sudah memberikan persetujuannya, kecuali Fraksi PDI-P yang menolak, Ketua Rapat mengatakan, "*Saya kira karena mayoritas Pimpinan Fraksi sudah menyatakan persetujuan dan menerima, saya langsung tawarkan saja kepada saudara-saudara sekalian. Saya tanyakan apakah setuju untuk disahkan menjadi Undang-Undang?*"  
(RAPAT : "SETUJU ")
- Pada kesempatan berikutnya, yakni setelah ada interupsi dari Irmadi Lubis dari Fraksi PDI-P, Ketua Rapat mengulangi lagi, "*Karena ini sudah disampaikan*

*oleh 9 (sembilan) fraksi menyatakan persetujuan, sekali lagi saya tawarkan kepada Saudara-saudara, apakah Saudara-saudara setuju ?*  
(RAPAT : " SETUJU" ).

- Kita harus mencari kebenaran materiil sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim*";
- Bukti-bukti sudah meyakinkan saya, bahwa materi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung telah disetujui secara sah sehingga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945;

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Fadzlun Budi S.N.**