

Pengujian Ketentuan Penghapusan Norma dalam Undang-Undang

Muchamad Ali Safa'at¹

ABSTRACT

Theoretically and practically (judicial review), include two types, namely formal verification (formale toetsingrecht) and material verification (materielle toetsingrecht). The formal verification is an authority of assessing whether or not a legislative product is produced in accordance with the prevailing procedures. While a material verification is an authority to examine and measure whether or not a legal regulation contradicts with a higher level regulation, as well as whether or not an authority has the right to establish a certain regulation. Article 51 paragraph (3) of Law Number 24 Year 2003 regarding Constitutional Court state about it. In this context, material verification include extensive material, ie the whole matter of law, in part, or a small part of a word or even punctuation that can affect the norm. Thus, the provisions not only affect the meaning, but even the existence of a norm should be examined by the Constitutional Court. In addition, the loss of norms can violate constitutional the rights of citizens'.

Keyword: Judicial review, constitutional court

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi memutus Perkara Nomor 122/PUU-VII/2009 yang diucapkan dalam sidang pleno pada tanggal 9 Pebruari 2010. Perkara tersebut adalah Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya butir perubahan 37 yang menghapus ketentuan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Butir 37 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan “Ketentuan Pasal 118 dihapus”, dengan penjelasan “Cukup jelas”. Sedangkan Pasal 118 yang dihapus tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11), pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan Pasal 83, dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama;
- (2) Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan dengan memuat alasan-alasan tentang permohonannya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dan Pasal 63.

Perkara pengujian undang-undang ini merupakan satu hal yang baru dalam perkembangan pengujian undang-undang yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi karena menguji ketentuan yang menghapus ketentuan yang lama. Lebih menarik lagi karena Mahkamah Konstitusi memutus menyatakan permohonan tidak dapat diterima dengan salah satu pertimbangan hukum bahwa penghapusan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang

bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi karena ketentuan semacam itu tidak mengandung norma sebagaimana ditentukan sebagai materi muatan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Walaupun menurut Mahkamah Konstitusi secara *prima facie* Pemohon dirugikan oleh butir 37 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, namun Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang menilai kerugian itu karena penghapusan ketentuan demikian merupakan hak pembentuk undang-undang.

DUDUK PERKARA

Pemohon adalah perorangan Warga Negara Indonesia yang hendak mengajukan perlawanan pihak ketiga (*derden verzet*) atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 27 PK/TUN/2007 tanggal 1 Agustus 2008 *juncto* Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 65 K/TUN/2003 tanggal 26 Maret 2006 *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 70/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY tanggal 29 Agustus 2002 *Juncto*, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 57/G/TUN/2001/ PTUN. SMG. tanggal 04 Maret 2002.

Pemohon merupakan pihak ketiga yang belum pernah ikut atau diikutsertakan selama pemeriksaan sengketa, serta dirugikan oleh putusan-putusan tersebut, yang membatalkan Sertifikat Hak Milik yang telah dilakukan jual-beli dan dikuasai oleh para pemohon. Terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tersebut, pemohon hendak mengajukan perlawanan pihak ketiga (*derden verzet*) yang pada awalnya diakui sebagai salah satu upaya hukum yang dapat dilakukan berdasarkan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Namun demikian, upaya tersebut menjadi tidak dapat dilakukan karena ketentuan pasal dimaksud telah dihapus melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Dengan demikian, terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak lagi dapat dilakukan perlawanan oleh pihak ketiga.

Hilangnya hak mengajukan perlawanan tersebut didalilkan oleh pemohon telah merugikan hak konstitusional yang dimiliki sebagai warga negara, yaitu hak membela haknya untuk mencari kebenaran

dan keadilan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus dalam memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu pemohon meminta agar butir 37 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

PERTIMBANGAN HUKUM DAN PUTUSAN

Dalam putusan ini, pemeriksaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi baru pada tahap pemeriksaan atas kedudukan hukum pemohon (*legal standing*). Oleh karena itu dalam putusan ini tidak terdapat keterangan dari pihak terkait pembentuk undang-undang, yaitu Pemerintah dan DPR. Dari sisi subyek pemohon (*subjectum litis*), para pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia dinyatakan memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Namun demikian, dari sisi obyek yang diajukan permohonan (*objectum litis*), dinyatakan bukan merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi dan diputus tidak dapat diterima.

Selengkapnya, pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

[3.8] Menimbang bahwa terhadap uraian kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.8.1] Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangannya untuk menguji Undang-Undang dapat melakukan pengujian formil dan materiil. Ketentuan mengenai pengujian formil dan materiil suatu Undang-Undang didasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK yang 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*”.

Dalam hal para Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil norma suatu Undang-Undang, Pemohon harus menguraikan mengenai materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Persyaratan demikian harus dipenuhi dalam suatu permohonan, karena apabila persyaratan tersebut tidak dipenuhi, maka akan menyebabkan permohonan tidak dapat diterima [*vide* Pasal 56 ayat (1) UU MK];

[3.8.2] Bahwa Pasal 1 angka 12 dan Pasal 8 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut UU 10/2004, telah menjelaskan mengenai apa yang dimaksud materi muatan undang-undang dan hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam materi muatan undang-undang tersebut. Adapun ketentuan Pasal 1 angka 12 dan Pasal 8 huruf a UU 10/2004 adalah sebagai berikut:

- Pasal 1 angka 12, *“Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”*.
- Pasal 8 huruf a, *“Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:*
 - a. *Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:*
 1. *hak-hak asasi manusia;*
 2. *hak dan kewajiban warga negara;*
 3. *pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;*

4. wilayah negara dan pembagian daerah;
5. kewarganegaraan dan kependudukan;
6. keuangan negara.

[3.8.3] Bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan permohonan pengujian materiil butir 37 UU 9/2004 yang menyatakan, "*Ketentuan Pasal 118 dihapus*". Bahwa materi muatan butir 37 UU 9/2004 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon tidaklah mengandung norma sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 8 huruf a UU 10/2004, tetapi butir 37 UU 9/2004 merupakan ketentuan yang menghapus Pasal 118 UU 5/1986 yang menyatakan:

- (1) "*Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11), pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan Pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama;*
- (2) "*Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan dengan memuat alasan-alasan tentang permohonannya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56; terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dan Pasal 63;*
- (3) "*Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut*";

- [3.8.4] Menimbang bahwa yang menjadi alasan para Pemohon adalah mengenai penghapusan Pasal 118 UU 5/1986 yang merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) melalui *legislative review*, oleh karenanya permohonan para Pemohon tidak relevan, karena penghapusan ayat, pasal dan/ atau bagian Undang-Undang bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi;
- [3.9] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Mahkamah berpendapat secara *prima facie* Pemohon dirugikan oleh butir 37 UU 9/2004, namun demikian Mahkamah tidak berwenang untuk menilai kerugian para Pemohon sebagai akibat dihapuskannya butir 37 UU 9/2004, karena penghapusan ketentuan demikian merupakan hak pembentuk Undang-Undang. Lagipula karena Pemohon belum pernah menjadi pihak dalam perkara Nomor 27 PK/TUN/2007 tanggal 01 Agustus 2008 *junctis* Nomor 70/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY tanggal 29 Agustus 2002, Nomor 65 K/TUN/2003 tanggal 26 Maret 2006, Nomor 57/G/TUN/2001/PTUN.SMG tanggal 04 Maret 2002, sehingga putusan tersebut tidak mengikat para Pemohon oleh karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut di atas hanya berlaku dan mengikat pihak-pihak yang berperkara. Secara hukum para Pemohon masih memiliki kesempatan untuk menggunakan upaya hukum;
- [3.10] Menimbang bahwa oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka Mahkamah tidak perlu lagi mempertimbangkan pokok permohonan;

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, terdapat dua alasan yang mendasari putusan Mahkamah Konstitusi. Pertama, bahwa ketentuan suatu undang-undang perubahan yang menghapus suatu norma dalam undang-undang yang diubah dipandang tidak memuat norma yang menjadi materi muatan undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Karena tidak mengandung suatu norma, maka Mahkamah

Konstitusi menyatakan diri tidak berwenang untuk mengujinya. Pengujian ketentuan penghapusan norma dimaksud dipandang dapat dilakukan melalui mekanisme *legislative review*. Kedua, para pemohon dipandang masih memiliki kesempatan untuk menggunakan upaya hukum karena belum pernah menjadi pihak dalam perkara Tata Usaha Negara. Namun demikian, alasan kedua bukan merupakan alasan pokok, tetapi alasan tambahan, hal itu dapat dilihat dari kata “Lagipula” pada bagian pertimbangan hukum Paragraf 3.9 berikut ini:

... Lagipula karena Pemohon belum pernah menjadi pihak dalam perkara Nomor 27 PK/TUN/2007 tanggal 01 Agustus 2008 *junctis* Nomor 70/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY tanggal 29 Agustus 2002, Nomor 65 K/TUN/2003 tanggal 26 Maret 2006, Nomor 57/G/TUN/2001/PTUN.SMG tanggal 04 Maret 2002, sehingga putusan tersebut tidak mengikat para Pemohon oleh karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut di atas hanya berlaku dan mengikat pihak-pihak yang berperkara. Secara hukum para Pemohon masih memiliki kesempatan untuk menggunakan upaya hukum;

ANALISIS PENGUJIAN KETENTUAN PENGHAPUSAN NORMA

Pengujian undang-undang dapat meliputi pengujian formil ataupun pengujian materiil. Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 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 yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pengujian formil harus dibuktikan bahwa pembentukan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, dan jika

terbukti maka keseluruhan undang-undang itu akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sedangkan pengujian materiil, terkait dengan bagian tertentu dari undang-undang itu yang dipandang bertentangan dengan UUD 1945 dan jika terbukti maka bagian itu saja yang akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²

Pengujian materiil dapat dilakukan terhadap keseluruhan undang-undang, ataupun bagian-bagian tertentu. Bagian-bagian itu meliputi bab, pasal, ayat, frasa, kata, ataupun bahkan tanda baca. Selain itu juga dimungkinkan dilakukan pengujian terhadap penjelasan dan lampiran, bahkan mungkin juga ada pengujian terhadap konsideran suatu undang-undang.³

Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi di atas dapat dikritisi dari tiga aspek. Pertama, dari sisi pemahaman antara materi muatan undang-undang dan bentuk-bentuk perubahan ketentuan dalam undang-undang. Kedua, dari sisi hakikat penghapusan suatu norma. Ketiga, dari sisi perlindungan terhadap hak warga negara dan kepentingan publik.

Dari aspek materi muatan undang-undang, ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan:

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara.
- b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

² I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 62 – 63.

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005), hlm. 57 – 61.

Ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai substansi yang harus diatur dengan undang-undang. Dengan demikian segala bentuk norma yang mengatur tentang substansi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 harus diatur dalam produk hukum yang berbentuk Undang-Undang. Tentu saja terdapat substansi lain yang “dapat” diatur dalam bentuk undang-undang selain keenam materi itu.

Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut mengatur tentang substansi, yang dapat diatur dalam suatu undang-undang baru sama sekali, undang-undang baru menggantikan undang-undang sebelumnya, atau undang-undang yang mengubah sebagian dari materi undang-undang sebelumnya. Pengaturan tentang hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, hingga keuangan negara dapat saja dituangkan dalam suatu undang-undang baru ataupun undang-undang perubahan.

Oleh karena itu, substansi suatu undang-undang perubahan juga meliputi materi muatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya saja pengaturan dalam undang-undang perubahan dimaksud dapat berupa perubahan norma, penambahan norma, ataupun penghapusan suatu norma. Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan huruf D angka angka 192 dan 198 menyatakan:

192. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:
 - a. menyisipkan atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundangundangan; atau
 - b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundangundangan.
198. Jika dalam suatu Peraturan Perundang-undangan dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Penghapusan suatu norma adalah bentuk perubahan, sedangkan substansi materi muatan harus dilihat pada substansi norma yang dihapus itu sendiri. Ketentuan butir 37 Undang-Undang Nomor

9 Tahun 2004 yang menyatakan “Ketentuan Pasal 118 dihapus” adalah bentuk perubahan, sedangkan substansinya harus dilihat pada ketentuan yang dihapus tersebut, yaitu Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu tentang hak pihak ketiga mengajukan perlawanan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Jika dimasukkan dalam kategori Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, materi muatan tersebut paling tidak terkait dengan hak dan kewajiban warga negara, yaitu hak mengajukan perlawanan sebagai salah satu bentuk upaya hukum. Oleh karena itu tidak dapat dikatakan bahwa butir 37 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak mengandung norma dengan materi muatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Aspek kedua adalah bahwa suatu ketentuan penghapusan norma selalu dapat dilihat sebagai norma sekaligus menimbulkan norma baru. Suatu norma hukum hanya dapat dihapus atau tidak diberlakukan oleh norma hukum, yaitu norma yang menyatakan penghapusan. Suatu aturan atau perintah hanya akan berlaku mengikat sebagai norma hukum apabila dirumuskan dan diberlakukan dalam bentuk suatu produk hukum. Sebaliknya, norma tersebut juga hanya dapat dihapuskan oleh ketentuan yang harus dimuat dalam bentuk hukum tertentu, yang sama dengan bentuk hukum dari norma yang dihapuskan atau bentuk hukum yang lebih tinggi dari norma yang dihapuskan itu sendiri.

Di sisi lain, setiap penghapusan norma hukum selalu menimbulkan norma hukum baru, bergantung kepada jenis norma yang dihapuskan. Sebagai contoh, norma hukum pidana adalah norma memuat tentang perbuatan tertentu yang dilarang dan pelanggaran terhadap larangan dimaksud diancam dengan sanksi pidana tertentu. Apabila suatu norma hukum pidana dihapuskan, maka muncul norma baru bahwa perbuatan yang semula dilarang menjadi dibolehkan. Misalnya, ketentuan Pasal 306 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan menyatakan:

Setiap orang yang mengemudikan kendaraan angkutan barang yang tidak dilengkapi surat muatan dokumen perjalanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 168 ayat (2) dipidana dengan

pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Ketentuan dimaksud mengandung norma bahwa setiap pengemudi kendaraan angkutan barang harus membawa surat muatan dokumen perjalanan. Apabila hal ini dilanggar, akan dikenai sanksi pidana kurungan paling lama 1 bulan atau denda paling banyak Rp250.000,00. Jika dikemudian hari ketentuan ini dihapus, ketentuannya adalah "Pasal 306 dihapus". Ketentuan tersebut menimbulkan norma baru bahwa pengemudi kendaraan angkutan barang tidak harus atau boleh membawa atau tidak membawa surat muatan dokumen perjalanan. Norma yang bersumber dari penghapusan norma lama ini tentu dapat saja merugikan pihak tertentu sehingga dapat diajukan pengujian. Apabila permohonan pengujian dimaksud diterima, maka norma yang menghapuskan yang dibatalkan sehingga norma lama yang dihapuskan kembali menjadi norma hukum lagi.

Penghapusan suatu norma memiliki konsekuensi yang lebih besar jika dilakukan terhadap norma hukum yang mengatur tentang prosedur atau hukum acara. Penghapusan norma hukum acara dapat berakibat pada hilangnya hak tertentu atau paling tidak berkurangnya prosedur yang dapat digunakan untuk mempertahankan suatu hak. Hal inilah yang terjadi pada penghapusan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berarti menghilangkan hak pihak ketiga untuk mengajukan perlawanan atas Putusan PTUN. Jika dalam norma hukum pidana berakibat suatu yang semula dilarang menjadi boleh dilakukan, maka dalam hukum acara, *in casu* penghilangan hak mengajukan perlawanan, hak mengajukan perlawanan yang semula dapat dilakukan menjadi tidak dapat dilakukan. Penghapusan yang berakibat pada hilangnya hak tertentu tentu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

Penghapusan suatu norma, tentu dapat menimbulkan dampak sangat besar terhadap hak konstitusional warga negara dan kepentingan umum. Dalam konteks pengujian undang-undang, ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menentukan:

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/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.

Apabila dikemudian hari terjadi perubahan terhadap ketentuan di atas yang menentukan "Pasal 51 ayat (1) huruf a dihapus, akan menimbulkan dampak yang sangat besar. Jika ketentuan ini dihapus, maka normanya adalah bahwa perorangan warga negara Indonesia tidak dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Permohonan hanya dapat diajukan oleh kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, dan lembaga negara. Hal ini berarti warga negara kehilangan hak sebagai pemohon dalam perkara pengujian undang-undang. Jika hal ini terjadi, jelas-jelas merugikan hak konstitusional warga negara, dan oleh karena itu sudah selayaknya dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penafsir akhir dari konstitusi.

KESIMPULAN

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar meliputi pengujian secara formil maupun materiil. Pengujian secara materiil mencakup materi yang sangat luas, dapat keseluruhan materi undang-undang, sebagian, atau bagian kecil berupa kata atau bahkan tanda baca yang dapat mempengaruhi makna suatu norma. Dengan demikian ketentuan yang tidak saja mempengaruhi makna tetapi bahkan keberadaan suatu norma tentu sudah selayaknya dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Apalagi hilangnya suatu norma sangat mungkin merugikan hak konstitusional warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Fadjar, Abdul Mukthie, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Harjono, 2008. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Palguna, I Dewa Gede, 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Siahaan, Maruarar, 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 Tahun 2003. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. UU No. 22 Tahun 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025.

Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945

M. Laica Marzuki¹

ABSTRACT

Article 6A (1) of 1945 Constitution regulated that the President and the Vice President of the Republic elected as a pair by direct voting from all citizen. Based on this rule, the position of the President and Vice President is quite powerful, thus almost impossible to be impeached during their term. Prior to the Constitutional Amendment, there is no constitutional article that regulates on the issues and mechanism of Presidential Impeachment. The Third Amendment, which adopted at the 7th Plenary Meeting of the Peoples Consultative Assembly (MPR), November 9th 2001, regulates on the mechanism of Presidential impeachment in the Article 7A which stated, The President and/or Vice President may be dismissed from office by the MPR based on a proposal from the DPR, either when proven guilty of violating the law by betrayal of the state, of corruption, of bribery, of any other felony, or because of disgraceful behaviour, as well as when proven no longer to fulfil the conditions as President and/or Vice President.

¹ Hakim Konstitusi – Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi (2003 – 2008), pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Keywords: Impeach, The Impeachment Law Procedural Code, Constitutional Court

You can never have a revolution in order to establish a democracy. You must have a democracy in order to have revolution.

*Gilbert Keith Chesterton
(1874-1936)*

PENDAHULUAN

Presiden/Wakil Presiden dipilih secara langsung. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 menetapkan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Kedudukan Presiden/Wakil Presiden cukup kuat, tidak dapat dijatuhkan secara politis dalam masa jabatannya, artinya Presiden/Wakil Presiden tidak dapat dimakzulkan akibat putusan kebijakan (*doelmatigheid beslissing*) yang ditetapkan atau dijalankan Presiden/Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Dalam pada itu, selaku pejabat negara tertinggi, keduanya dapat menetapkan kebijakan (*doelmatigheid beslissing*) dalam makna *beleidsgebied*. Kebijakan pemerintahan semacamnya tidak termasuk ranah kewenangan justisi, artinya tidak dapat dibawakan ke hadapan hakim. Seorang warga negara atau sekelompok warga yang merupakan pendukung (konstituent) di kala pemilihan umum boleh saja tidak lagi mendukung kebijakan pemerintah dimaksud namun mereka tidak dapat mencabut mandat politik yang telah diberikan pada pemilihan umum yang lalu.

Earl of Balfour² mengemukakan pendapatnya tentang sistem pemerintahan yang menerapkan pemilihan presiden dan wakil presiden sebagai berikut:

“Under the Presidential system, the effective head of the national administration is elected for a fixed term. He is practically irremovable. Even if he is proved to be inefficient, event if he becomes unpopular, even if his policy is unacceptable to his countrymen, he and his methods must be endured until the moment comes for a new election”.

² Berger, Raoul *Impeachment, The Constitutional Problems*, (Bantam Books, USA 1974) sebagaimana dikutip oleh Z. Baharuddin, 1957:hlm354.

Motie van Wantrouwen yang diajukan tidak mengakibatkan pemerintah jatuh. Resiko politis daripadanya adalah kemungkinan para konstituen pendukung tidak lagi memilihnya pada pemilihan umum berikut.

Tidak berarti, pengawasan (kontrol) DPR tidak ada lagi, utamanya dalam rangka menjalankan APBN. Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN diajukan Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN dimaksud, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu (Pasal 23 UUD 1945). Pasal 20A UUD 1945 mencantumkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Presiden dan Wakil Presiden tidak kebal hukum. Pasal 1 ayat (3) menyatakan: Negara Indonesia adalah negara hukum.

MAKNA MAKZUL (DAN PEMAKZULAN)

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)³ merumuskan kata *makzul*: berhenti memegang jabatan; turun takhta. *Memakzulkan*: 1. Menurunkan dari takhta, memberhentikan dari jabatan; 2. Meletakkan jabatannya (sendiri) sebagai raja; berhenti sebagai raja. UUD 1945 tidak menggunakan kata makzul, pemakzulan atau memakzulkan tetapi istilah: diberhentikan, pemberhentian, sebagaimana termaktub pada Pasal 7A dan 7B UUD 1945.

Ke depan, tepat kiranya manakala kata diberhentikan, pemberhentian dalam UUD 1945 diubah menjadi kata dimakzulkan, pemakzulan bagi Presiden dan Wakil Presiden. Kata makzul, dimakzulkan dan pemakzulan khusus digunakan bagi Presiden dan Wakil Presiden, bukan terhadap pejabat-pejabat publik lainnya. Prosedur daripadanya berkaitan belaka dengan prosedur konstitusi, berbeda dengan pemberhentian pejabat publik pada umumnya.

Di Amerika, *impeachment* tidak hanya diberlakukan bagi *the President, Vice President* tetapi berdasarkan *Article 2, section 4 US Constitution*, juga mencakupi *to accuse of wrongdoing to all civil officers of the United States*. Tidak tepat kiranya menggunakan nomenclatur *impeachment* bagi pemakzulan Presiden, dan Wakil Presiden, menurut UUD 1945.

³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional 1997), hlm 620.

PEMAKZULAN ITU BERKONOTASI HUKUM (*RECHTMATIGHEID*)

Pasal 7A UUD 1945 menetapkan alasan-alasan pemakzulan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya, yaitu: '... baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden.'

Article II, section 4 *USA Constitution* mencantumkan alasan-alasan *impeachment*, '...*Treason, Bribery, or other high Crimes and misdemeanors.*'

Alasan-alasan pemakzulan dimaksud berkonotasi hukum (*rechtmatigheid*), bukan berpaut dengan kebijakan (*doelmatigheid*) atau *beleid*, memiliki konotatif hukum. Suatu '*beleid*' bukan *doelmatigheid* manakala merupakan bagian modus operandi dari kejahatan.

Perbedaan pendapat dengan Presiden USA tidak merupakan alasan impeach betapapun besarnya perbedaan pendapat itu.

Demikian pula halnya dengan perbuatan tercela. Perbuatan tercela yang dimaksud pasal konstitusi itu harus dipahami pula dalam makna perbuatan tercela menurut hukum, artinya perbuatan tercela tersebut berkaitan dengan aturan-aturan hukum tertulis.

Impeach tidak berhasil diajukan terhadap *supreme court justice, William Orville Douglas* (1898-1980) di kala musim semi tahun 1970, sehubungan dengan pemuatan bahasan bukunya dalam sebuah majalah porno, juga kelak yang berkaitan dengan kasus tiga kali perceraian perkawinannya.

HUKUM ACARA PEMAKZULAN

Sebelum Perubahan UUD 1945, tidak ada pasal konstitusi yang mengatur hal pemakzulan Wakil Presiden, dan bagaimana cara pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 8 (redaksi lama) UUD 1945 hanya menetapkan, 'Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya'. Namun, dari bunyi Pasal 6 ayat (2) (redaksi lama) UUD 1945 yang menyatakan, 'Presiden dan Wakil Presiden dipilih

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat', di kala itu disimpulkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dimakzulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Penjelasan UUD 1945, di bawah Judul Sistem Pemerintahan Negara, butir III, 3, dinyatakan Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertindak dan bertanggung jawab kepada Majelis. Artinya, MPR jua pula yang berwenang memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kelak, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) TAP MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI Berhalangan ditentukan a.l. bahwa dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap, termasuk di kala berhenti atau tidak melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan maka MPR dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.

Di kala sebelum Perubahan UUD 1945, MPR telah memakzulkan dua Presiden RI, yakni Ir. Soekarno, berdasarkan TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 dan K.H. Abdurrahman Wahid, berdasarkan TAP MPR Nomor II/MPR/2001.

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945, yang diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI ke-7 (lanjutan 2), tanggal 9 November 2001, juga ditetapkan hal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7A UUD 1945 menetapkan, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dinyatakan pada Pasal 7B UUD 1945, usul pemberhentian Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan

terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (ayat 1). Pasal konstitusi dimaksud bersifat imperatif, bahwasannya usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh DPR kepada MPR setelah terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi guna mengadili dan memutus pendapat DPR tentang hal pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR dimaksud adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR (ayat 2).

Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $2/3$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $2/3$ dari jumlah anggota DPR (ayat 3).

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi (ayat 4). Pasal ini memaklumkan bahwa pemeriksaan mahkamah adalah proses peradilan dan putusannya adalah putusan justisil.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR (ayat 5). Konstitusi mensyaratkan manakala mahkamah memutuskan bahwa pendapat DPR tidak terbukti maka proses pemakzulan tidak bakal berlanjut ke MPR.

MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut (ayat 6). Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $3/4$ dari jumlah anggota

dan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR (ayat 7). Berbeda halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden maka Keputusan MPR bukan putusan justisil tetapi keputusan politik. MPR melakukan *een politieke beslissing nemen* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses pemakzulan.

ACARA (PROSES) DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan, menurut Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5) UUD 1945 *juncto* Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, oleh mahkamah telah diberlakukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

PMK mengisi *rechtsingang* dan secara normatif menjabarkan aturan hukum acara. Dinyatakan pihak yang memohon putusan mahkamah atas Pendapat DPR adalah DPR yang yang diwakili oleh pimpinan DPR yang dapat menunjuk kuasa hukumnya [Pasal 2 ayat (2)].

Permohonan dibuat dalam bahasa Indonesia, 12 rangkap yang ditandatangani oleh Pimpinan DPR atau kuasa hukumnya [Pasal 3 ayat (2) dan (3)].

Dalam hal pendapat DPR berkaitan dengan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, permohonan harus memuat secara rinci mengenai jenis, waktu dan tempat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam hal Pendapat DPR berkaitan dengan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan tidak lagi dipenuhinya syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD 1945, permohonan harus memuat uraian yang jelas mengenai syarat-syarat apa yang tidak dipenuhi dimaksud (Pasal 4).

DPR wajib melampirkan dalam permohonannya alat bukti, berupa:

- a. Risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;
- b. Dokumen hasil pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR yang berkaitan langsung dengan materi permohonan;
- c. Risalah dan/atau berita acara rapat DPR;
- d. Alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat DPR (Pasal 7).

Panitera MK memeriksa kelengkapan dan persyaratan permohonan. Permohonan yang belum lengkap dan/atau belum memenuhi syarat, diberitahukan kepada DPR untuk diperbaiki dan/atau dilengkapi dalam jangka waktu paling lama 3 hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima oleh DPR. Panitera mencatat permohonan yang sudah lengkap dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) [Pasal 7 ayat (1), (2), (3)].

Panitera mengirimkan satu berkas permohonan yang sudah diregistrasi kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam jangka waktu paling lambat 3 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK disertai permintaan tanggapan tertulis atas permohonan dimaksud. Tanggapan tertulis Presiden dan/atau Wakil Presiden dibuat dalam 12 rangkap dan sudah harus diterima oleh Panitera paling lambat 1 hari sebelum sidang pertama dimulai (Pasal 7).

Mahkamah menetapkan hari sidang pertama paling lambat 7 hari kerja sejak permohonan diregistrasi oleh Panitera. Penetapan hari sidang pertama diberitahukan kepada pihak-pihak dan diumumkan kepada masyarakat melalui penempelan salinan pemberitahuan di papan pengumuman mahkamah yang khusus digunakan untuk itu (Pasal 8).

Persidangan dilakukan oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya oleh 7 orang hakim konstitusi. Sidang Pleno dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi dan bersifat terbuka untuk umum [Pasal 9 ayat (1) dan (2)].

Persidangan berlangsung dalam 6 tahap sebagai berikut:

- a. Tahap I : Sidang Pemeriksaan Pendahuluan.

- b. Tahap II : Tanggapan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Tahap III : Pembuktian oleh DPR.
- d. Tahap IV : Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- e. Tahap V : Kesimpulan, baik oleh DPR maupun oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- f. Tahap VI : Pengucapan Putusan. (Pasal 9)

Sidang Pemeriksaan Pendahuluan wajib dihadiri oleh Pimpinan DPR dan kuasa hukumnya. Presiden dan/atau Wakil Presiden berhak untuk menghadiri Sidang Pemeriksaan Pendahuluan. Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat menghadiri Sidang Pemeriksaan Pendahuluan, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diwakili oleh kuasa hukumnya (Pasal 10).

Dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Mahkamah melakukan pemeriksaan atas kelengkapan permohonan dan kejelasan materi permohonan. Mahkamah memberikan kesempatan kepada Pimpinan DPR dan/atau kuasa hukumnya untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan seketika itu juga. Setelah dilengkapi dan/atau dilakukan perbaikan, Mahkamah memerintahkan pimpinan DPR untuk membacakan dan/atau menjelaskan permohonannya. Setelah pembacaan dan/atau penjelasan permohonan, Ketua Sidang memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden atau kuasa hukum yang mewakilinya untuk mengajukan pertanyaan dalam rangka kejelasan materi permohonan (Pasal 11).

Dalam persidangan Tahap II, Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir secara pribadi dan dapat didampingi oleh kuasa hukumnya untuk menyampaikan tanggapan terhadap Pendapat DPR. Tanggapan dapat berupa:

- a. Sah atau tidaknya proses pengambilan keputusan Pendapat DPR;
- b. Materi muatan Pendapat DPR; dan;
- c. Perolehan dan penilaian alat-alat bukti tulis yang diajukan oleh DPR kepada Mahkamah. (Pasal 12)

Dalam persidangan Tahap II, mahkamah memberikan kesempatan kepada Pimpinan DPR dan/atau kuasa hukumnya

untuk memberikan tanggapan balik. Ketua Sidang memberikan kesempatan kepada hakim untuk mengajukan pertanyaan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 13).

Dalam persidangan Tahap III, DPR wajib membuktikan dalil-dalilnya dengan alat bukti, sebagai berikut:

- a. Alat bukti surat;
- b. Keterangan Saksi;
- c. Keterangan Ahli;
- d. Petunjuk;
- e. Alat bukti lainnya, seperti halnya informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau serupa dengan itu.

Mahkamah melakukan pemeriksaan terhadap alat-alat bukti yang urutannya dilakukan sesuai dengan kebutuhan. Dalam pemeriksaan alat bukti yang diajukan oleh DPR, mahkamah memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau kuasa hukumnya untuk mengajukan pertanyaan dan/atau menelitinya (Pasal 14).

Dalam persidangan Tahap IV, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhak memberikan bantahan terhadap alat-alat bukti oleh DPR dan melakukan pembuktian yang sebaliknya. Macam alat bukti yang diajukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden pada dasarnya sama dengan macam alat bukti yang diajukan oleh DPR. Urutan pemeriksaan alat bukti yang diajukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh mahkamah disesuaikan dengan kebutuhan. Mahkamah memberikan kesempatan kepada DPR dan/atau kuasa hukumnya untuk mengajukan pertanyaan, meminta penjelasan dan meneliti alat bukti yang diajukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 15).

Setelah sidang-sidang untuk pembuktian oleh mahkamah dinyatakan cukup, mahkamah memberi kesempatan baik kepada DPR maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan kesimpulan akhir dalam jangka waktu paling lama 14 hari setelah berakhirnya Sidang Tahap IV. Kesimpulan disampaikan secara lisan dan/atau tertulis dalam persidangan Tahap V (Pasal 16).

Tidak kurang pentingnya kedudukan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). RPH diselenggarakan untuk mengambil putusan setelah pemeriksaan persidangan oleh Ketua Mahkamah dipandang cukup. RPH dilakukan secara tertutup oleh Pleno Hakim dengan sekurang-kurangnya dihadiri oleh 7 orang hakim konstitusi. Pengambilan keputusan dalam RPH dilakukan secara musyawarah untuk mufakat. Dalam hal musyawarah tidak mencapai mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam hal RPH tidak dapat mengambil putusan dengan suara terbanyak, suara terakhir Ketua RPH menentukan. Dalam hal pengambilan putusan dilakukan dengan suara terbanyak apabila ada hakim konstitusi yang ingin menyampaikan pendapat berbeda, maka pendapat hakim konstitusi yang berbeda dimuat dalam putusan (Pasal 18).

Dalam pada itu, manakala Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di mahkamah, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh mahkamah. Pernyataan penghentian pemeriksaan dan gugurnya permohonan dituangkan dalam Ketetapan Mahkamah yang diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum (Pasal 17).

Putusan Mahkamah terhadap Pendapat DPR wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 hari sejak permohonan dicatat dalam BRPK. Putusan Mahkamah yang diputuskan dalam RPH dibacakan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum.

Amar putusan mahkamah dapat menyatakan:

- a. Permohonan tidak dapat diterima apabila tidak memenuhi syarat;
- b. Membenarkan Pendapat DPR apabila Mahkamah berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Permohonan ditolak apabila Pendapat DPR tidak terbukti.

Putusan Mahkamah mengenai Pendapat DPR wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan

Mahkamah bersifat final secara yuridis dan mengikat bagi DPR selaku pihak yang mengajukan permohonan (Pasal 19).

Putusan Mahkamah yang menolak Pendapat DPR menyebabkan proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhenti, tidak berlanjut ke MPR.

KEPUTUSAN POLITIK

Keputusan MPR sehubungan dengan usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden bukan putusan justisil (peradilan) tetapi keputusan politik (*politieke beslissing*). Pemeriksaan dalam rapat paripurna MPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden bukan persidangan justisil tetapi merupakan forum politik ketatanegaraan.

Pemeriksaan atas usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden bukan bagian dari ranah kekuasaan kehakiman, sebagaimana termaktub pada Pasal 24 UUD 1945. Manakala rapat paripurna MPR kelak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden maka keputusannya sebatas *removal from the office*, yakni memakzulkannya dari jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keputusan MPR tidak memuat sanksi pidana dan semacamnya. Hal penyidikan dan penuntutan daripadanya terpulang pada pemerintahan baru yang menggantikannya.

Oleh karena itu, keputusan MPR kelak bisa saja tidak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah memutuskan hal terbuktinya Pendapat DPR. Manakala rapat paripurna MPR menerima baik penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud pada Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, niscaya MPR tidak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bukan berarti keputusan politik menyampingkan putusan justisil tetapi hal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan kewenangan MPR, bukan kewenangan peradilan.

“POST SCRIPTUM”

Sebagaimana lazimnya, berlangsungnya suatu proses politik ketatanegaraan, seperti halnya dengan pemeriksaan perkara pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka proses daripadanya turut ditentukan oleh dinamika politik yang berkembang di gedung Jalan Jenderal Gatot Subroto, Jakarta. Tidak cukup dengan sekadar menghitung syarat kuorum: sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR guna pengajuan Pendapat DPR kepada Mahkamah Konstitusi tentang adanya *incasu* pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden, juga tidak cukup sekadar menghitung syarat kuorum berlangsungnya rapat paripurna MPR yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR (DPR+DPD) dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir guna pengambilan Keputusan MPR atas usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hal yang kiranya turut menentukan berlangsungnya proses ketatanegaraan dimaksud, adalah berapa banyak anggota MPR yang berasal dari partai politik pendukung Presiden dan/atau Wakil Presiden termasuk parpol koalisinya yang masih setia dan berapa jumlah anggota MPR yang merupakan oposisi di parlemen. Diperlukan sikap kenegarawanan di kala pengambilan keputusan pemakzulan, tidak boleh didasarkan pada dendam kesumat politik. Apapun keputusannya, harus senantiasa didasarkan belaka pada kepentingan dan kemaslahatan rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan di negeri ini.

*‘This Senate seat belongs to no one person,
to no political party. This is the people’s seat’,
kata Senator Scott Brown dari Partai Republik
yang baru saja terpilih, di kala mengalahkan lawannya,
Martha Coakley, calon Partai Demokrat dari Massachusetts.
(Time, February, 1, 2010)*

DAFTAR PUSTAKA

Berger, Raoul Impeachment, 1974. *The Constitutional Problems*, Bantam Books, USA.

Laica Marzuki, HM, 2006. "Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden Menurut UUD 1945", dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI.