

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia

Lisdhani Hamdan Siregar

Jl. Pam Lama No. 60A Bendungan Hilir Jakarta Pusat
e-mail: lisdhani.siregar@gmail.com

Naskah diterima: 01/05/2012 revisi: 09/05/2012 disetujui: 11/05/2012

Abstrak

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang lazimnya disebut sebagai kewajiban adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden. Sifat putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah final secara yuridis. Putusan Mahkamah Konstitusi terletak pada sifatnya yang relatif atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara yang berada pada akhir proses perkara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya untuk mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi, kecuali dalam hal penyelenggaraan rapat paripurna sebagaimana usulan Dewan Perwakilan Rakyat. Ini merupakan implikasi dari Pasal 7B ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata kunci: putusan Mahkamah Konstitusi, kekuatan putusan pemberhentian, wewenang Mahkamah Konstitusi

Abstract

The one of Constitutional Court authority, commonly it called as a duty, has given a verdict for Indonesian Legislative Assembly opinion about guess of illegality by doing President and or without Vice President. The characteristic of Constitutional Court's verdict has been juridical final. As relative character of verdict, Constitutionan Court's Verdict has not had a strength binding for The People Advisory Assembly as the last institution in settlement process for dismissal President and or without Vice President in their period to follow the Constitutional Court's verdict, except to held plenary session like Indonesian Legislative Assembly's opinion. It was a consequence of Article 7B Paragraph (6) Indonesian Constitution of 1945.

Keyword: *the constitutional court's verdict, dismissal verdict binding, Constitutional Court's Authority*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Negara hukum menurut Padmo Wahjono sebagaimana dimuat dalam tulisannya yang berjudul konsep yuridis negara hukum Indonesia, yang merupakan unsur-unsur utama suatu negara hukum, antara lain adanya pengakuan dan perlindungan atas hak asasi manusia, adanya suatu pemisahan kekuasaan yang lazim dikenal dengan trias politika, pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilakukan atas persetujuan rakyat berdasarkan undang-undang, dan adanya peradilan administrasi.²

Selain itu negara hukum yang dianut oleh paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Paham ini juga dianut oleh negara Indonesia yang juga menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Oleh sebab itu, Negara hukum atau *Rechstaat* harus memiliki unsur pokok, yaitu³:

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.
3. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu demi tercapainya prinsip asas legalitas.

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Abu Daud Busroh, 1994, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 139.

³ Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya, h. 24.

4. Peradilan administrasi yang tidak memihak atau berat sebelah walaupun pemerintah yang menjadi salah satu pihaknya dan terdiri dari orang-orang atau petugas-petugas yang terdiri dari ahli dalam bidang tersebut.

Setelah mengalami empat kali perubahan konstitusi maka muncul ketentuan-ketentuan yang secara eksplisit mengatur tentang pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Alasan pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah perubahan disebutkan secara limitatif, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian pengaturannya lebih lanjut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan sebelum perubahan UUD 1945 (naskah asli UUD 1945), pengaturannya ada pada Penjelasan UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dimana berdasarkan ketetapan tersebut dikatakan bahwa proses pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dilakukan melalui proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia melibatkan beberapa lembaga negara yaitu DPR selaku pengusul, Mahkamah Konstitusi selaku lembaga yang mengadili pendapat DPR dalam hal adanya usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku lembaga yang akan memberikan keputusan akhir untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah adanya putusan dari Mahkamah Konstitusi. Selain itu tentu dalam prosesnya akan melibatkan Presiden dan/atau Wakil Presiden selaku pihak yang dituduh oleh DPR dalam usulan yang dikeluarkannya untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁴

Meskipun Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, namun kedua pejabat negara tersebut dapat diberhentikan dalam

⁴ <http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125404-tinjauan-tentang-pemberhentian-Presiden-dan/#ixzz1lqGf65ea>. *Tinjauan Tentang Pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden*, diakses tanggal 7 April 2011.

masa jabatannya meskipun dengan cara yang sulit dan dapat menimbulkan problem teknis prosedural. Maka wajar jika pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya itu dicantumkan dan diatur di dalam konstitusi karena bukan tidak mungkin kedua pejabat negara tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran serius dan tidak lagi memenuhi syarat untuk terus berada dalam jabatannya.⁵

Seperti ditulis Gerhard, pemakzulan Presiden adalah keputusan legislatif yang unik, hanya dapat dilakukan sesuai kerangka yang dibatasi konstitusi⁶. Paling tidak ada tiga model peradilan pemakzulan Presiden dalam konstitusi berbagai negara, yaitu⁷:

1. Proses peradilan dua tingkat oleh lembaga perwakilan rakyat seperti di Amerika Serikat.
2. Proses peradilan tiga tingkat yaitu disamping oleh lembaga perwakilan rakyat juga harus dengan putusan lembaga yudikatif seperti di Jerman, Perancis, dan Korea Selatan, dan
3. Model campuran yaitu proses peradilan dua tingkat tetapi melibatkan lembaga yudikatif ditengah proses pemakzulan seperti Indonesia dan Rusia.

Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya didominasi oleh lembaga politik. Adapun syarat dalam pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁸ Persyaratan ini tidak mudah dipenuhi karena biasanya komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat secara mayoritas adalah berasal dari partai pemenang pemilu dan mitra koalisinya. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat tidak bisa berlaku sewenang-wenang menghendaki pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tanpa didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggotanya.⁹

Walaupun Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu harus meminta Mahkamah Konstitusi untuk memutus adanya dugaan tersebut, persoalan yang terjadi

⁵ Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, (selanjutnya disingkat Moh. Mahfud MD I), h. 138.

⁶ Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 32.

⁷ *Ibid.* h. 35.

⁸ Lihat Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

⁹ Bambang Sutiyoso, 2010, *Reformasi Keadilan dan Penegakkan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, h. 161.

kemudian adalah sejauh mana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diberlakukan secara efektif untuk memerintahkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti telah dilakukannya pelanggaran hukum seperti yang disebutkan pada konstitusi. Hal ini menjadi penting karena tidak ada satu ketentuan pun di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain yang mengharuskan Majelis Permusyawaratan Rakyat mematuhi dan melaksanakan secara efektif putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini menjadi semakin mengkhawatirkan apabila Presiden memiliki dukungan politik mayoritas pada Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika ditilik dari Pasal 7A dan 7B UUD 1945 setelah perubahan, pemakzulan Presiden dilakukan melalui dua mekanisme yaitu proses politik dimana penjatuhan Presiden dimulai dari penilaian dan keputusan politik di DPR yang mencerminkan wakil seluruh rakyat. Mekanisme ini lazim dikenal dengan *impeachment*.¹⁰

Dalam *law dictionary*, yang dimaksud dengan *impeachment*¹¹ adalah *an administrative procedure, defined in the US constitution, under which the Presiden or another government official is brought up on charges and tried by the congress and if convicted, is removed from the office*. Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan apa yang dicantumkan dalam BLACK'S LAW DICTIONARY, dimana *Impeachment* didefinisikan sebagai *the act (by a legislature) of calling for the removal from office of a public official, accomplished by presenting a written charge of the official's alleged misconduct*.

Selanjutnya *forum privilegium* yaitu proses hukum dimana pemeriksaan dilakukan secara hukum melalui pengadilan khusus ketatanegaraan yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat yang telah ditentukan dalam konstitusi. Proses inilah yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.¹²

Banyak kalangan yang menilai bahwa dalam konteks ini, fungsi Mahkamah Konstitusi menjadi lemah atau *sumir*. Pertanyaan yang sering diajukan adalah jika Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti bersalah, mengapa MPR masih diberi peluang untuk tidak menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden. Dengan demikian, bagaimana kedudukan fungsi dari Mahkamah Konstitusi pada perkara ini.¹³

¹⁰ Mahfud MD I, *op. cit.* h. 138-139.

¹¹ Tidak digunakannya istilah *impeachment*, disamping merupakan istilah asing, juga bermakna sempit karena hanya merupakan salah satu bagian dari proses pemakzulan Presiden dari jabatannya dengan mempergunakan alasan-alasan pidana (*crime*) yang berada pada tahap pendakwaan. Jadi, kalau Presiden sudah diputuskan 'didakwa' untuk dimakzulkan berarti Presiden tersebut telah di-*impeached*, tetapi belum tentu dimakzulkan, karena dalam bahasa Inggris disebut *to remove from his office*.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* h. 139.

Lebih lanjut mengenai pedoman beracara dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam 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. Dengan demikian Peraturan Mahkamah Konstitusi ini merupakan aturan yang lebih operasional dalam rangka memeriksa, mengadili, dan memutus perkara terkait dengan pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴

Berdasarkan pemaparan di atas, dalam konstelasi politik Indonesia sekarang ini nampaknya syarat dapat dilakukannya pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tidak mudah dipenuhi. Karena sesuai hasil pemilu Presiden menunjukkan capres demokrat yang mengusung Presiden dan Wakil Presiden saat ini yaitu Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiono memperoleh dukungan 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga tidak mudah dicapai, karena mayoritas anggota Dewan berasal dari Partai Demokrat dengan didukung koalisinya akan berupaya sekuat tenaga menggagalkan upaya pemberhentian dalam masa jabatan tersebut.¹⁵

Hal senada juga diungkapkan Pengamat Hukum Tata Negara, Saldi Isra bahwa secara konstitusional, sekecil apa pun kesalahan yang dilakukan oleh Presiden, Pasal 7A UUD 1945 memungkinkan adanya pemakzulan. Gerbang menuju pemakzulan bisa dimulai dan amat mungkin terjadi dengan memberi tafsir terbuka (longgar) klausul Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶ Namun hal ini tetap tergantung pada partai mayoritas yang berada di DPR yang kemudian akan menentukan apakah pemakzulan akan dilakukan atau tidak.

Wacana pemakzulan Presiden kemudian seolah mendapatkan angin segar ketika Mahkamah Konstitusi juga menyatakan kesiapannya menjalankan proses pemakzulan tersebut, setelah pihaknya mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁷

¹⁴ Bambang Sutiyoso, *op. cit.* h. 164.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Saldi Isra, *Gerbang Menuju Pemakzulan*, tersedia di http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=category&id=23&Itemid=11, diakses tanggal 28 September 2011

¹⁷ Bambang Sutiyoso, *op. cit.* h. 151.

Sifat mengikat putusan Mahkamah Konstitusi secara tegas diatur pada Pasal 13 ayat (4) PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Selain itu juga diatur dalam Pasal 24 ayat (3) PMK No. 8/MK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Dimana dalam kedua pasal tersebut dinyatakan bahwa putusan bersifat final dan mengikat.

PEMBAHASAN

Segala sesuatu yang berkaitan dengan pembuktian dari gugatan, baik penelitian hakim yang menilai isi keputusan yang disengketakan dengan mencari kemungkinan adanya hal-hal yang melanggar hukum dan ketentuan-ketentuan yang dianggap tergolong mengenai ketentuan umum menjadi segala sesuatu yang terdapat dalam amar putusan atau diktum.¹⁸

Amar atau diktum adalah apa yang diputuskan secara final oleh pengadilan yang merupakan putusan pengadilan yang sebenarnya, yang dianggap sebagai titik akhir terpenting bagi para pihak yang bersengketa. Pada diktum inilah terletak titik kulminasi dari seluruh proses yang telah berjalan. dalam pengambilan putusnya, hakim administrasi hanya terikat pada fakta yang relevan dan kaidah hukum yang menjadi atau dijadikan landasan yuridis putusnya. Tetapi penentuan fakta mana yang akan dijadikan landasan untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi, diputuskan sendiri oleh hakim yang bersangkutan. Hakim dapat memperbaiki fakta dan dalil yang dikemukakan para pihak. Hakim tidak terikat pada fakta yang ditetapkan para pihak sejalan dengan asas pembuktian bebas dalam lingkup aspek luas pembuktian.¹⁹

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak, termasuk pula pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis, dan kemudian diucapkan hakim di persidangan.²⁰

Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara tersebut akan terikat pada putusan dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum

¹⁸ Suparto Wijoyo, 2000, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press, h. 71

¹⁹ *Ibid.* h. 74

²⁰ Moh. Taufik Makarao, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 24-125.

yang lama maupun dengan sekaligus menciptakan keadaan hukum baru. Pihak-pihak terikat pada putusan tersebut juga dapat diartikan sebagai pihak-pihak yang akan mematuhi perubahan keadaan hukum yang tercipta akibat putusan tersebut dan melaksanakannya.²¹

Mengenai putusan yang akan dijatuhkan, tergantung hasil mufakat musyawarah hakim berdasarkan penilaian yang mereka peroleh yang dihubungkan dengan segala sesuatu yang terbukti dalam pemeriksaan di sidang pengadilan.²²

Dalam pengambilan keputusan tersebut dikenal adanya *dissenting opinion*²³ yaitu opini atau pendapat yang dibuat oleh satu atau lebih anggota majelis hakim yang tidak setuju (*disagree*) dengan keputusan yang diambil oleh mayoritas anggota majelis hakim. Jadi pada dasarnya, *dissenting opinion* adalah pendapat tertulis yang dikeluarkan oleh hakim yang tidak setuju dengan keputusan mayoritas hakim dalam suatu majelis. *Dissenting opinion* ini biasanya dimuat dalam bagian akhir putusan setelah putusan mayoritas.²⁴

Tinjauan tentang Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan wewenangnya boleh jadi mengabulkan permohonan atau menolaknya. Akan tetapi, ada juga kemungkinan bahwa permohonan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal yang diharuskan. Putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan suatu keadaan hukum atau menciptakan hak atau kewenangan tertentu. Dengan demikian, putusan akan membawa akibat tertentu yang mempengaruhi satu keadaan hukum atau hak dan atau kewenangan. Akibat hukum yang timbul dari putusan berlaku sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum²⁵

Terkait dengan akibat hukum yang timbul atas putusan yang menyangkut pengujian undang-undang, sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 58, yang berbunyi:

“Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.”

²¹ Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 214.

²² M. Yahya Harahap, 2005, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 347.

²³ Pendekatan progressif membenarkan adanya *dissenting opinion* karena hal itu dianggap sebagai bagian dari pendidikan hukum terhadap masyarakat. Masyarakat akan memiliki wacana dari *freedom of opinion* untuk melakukan penilaian terhadap putusan hakim itu. Walaupun harus disadari bahwa pendapat hakim yang berbeda tidak menentukan benar tidaknya pendapat tersebut diserahkan kepada publik, baik kalangan akademisi, praktisi, maupun justabelen.

²⁴ Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Prekara Pidana*, Bandung: Alumni, h. 112.

²⁵ Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 218.

Terdapat ketidakpastian atas bunyi pasal tersebut, apakah ketentuan tersebut berlaku secara umum dan mutlak atau tidak. Dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan secara tegas disebutkan pengecualiannya, sebagaimana yang tertera pada Pasal 47 ayat (2) dari *The Constitutional Court Act* Korea Selatan yang mengatur hal yang sama seperti Pasal 58. Dimana pada ketentuan tersebut terdapat pengecualian jika yang dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah menyangkut Undang-Undang Hukum Pidana, putusan tersebut berlaku surut (*ex tunc*) mulai dari saat diundangkannya undang-undang tersebut. Hal tersebut juga dianut oleh Mahkamah Konstitusi Italia yang menyatakan bahwa jika satu Undang-Undang Hukum Pidana dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka sejak awal undang-undang tersebut tidak berlaku (*void ab initio*).²⁶

Semua putusan yang menghukum terdakwa atas dasar Undang-Undang Hukum Pidana demikian menjadi batal dengan sendirinya menyebabkan terdakwa harus dibebaskan. Bahkan hukuman yang sudah dijalani berdasarkan undang-undang yang dinyatakan batal, harus juga dinyatakan tidak berlaku meskipun terdapat beberapa pengecualian dalam pelaksanaannya.²⁷

Mengenai jenis putusan Mahkamah Konstitusi, masih terdapat banyak perdebatan. Satu sisi menghendaki putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat gugatan menurut Laica Marzuki, putusannya menyatakan 'batal serta tidak sah suatu *objectum litis*'. Putusan yang berasal dari permohonan, disamping menyatakan batal atau tidak sah, juga dapat memberikan rekomendasi atau fatwa yang dalam praktik ketatanegaraan sudah sering digunakan oleh Mahkamah Agung.²⁸ Sedangkan disisi lain, terhadap tuntutan yang melalui jalur permohonan, misalnya terkait *judicial review* dan *toetsingrecht* yang menurut Soewoto Mulyosudarmo terdapat perbedaan diantara keduanya. Sifat putusan *judicial review* bersifat mencabut dimana begitu dinyatakan tidak sah maka praktis tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Sedangkan konsep *toetsingrecht* menggunakan pola dinyatakan tidak sah dulu dan pencabutannya dilakukan oleh instansi yang membuat peraturan tersebut.²⁹

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, dalam memutus perkara yang ada, putusan yang dikeluarkan memiliki akibat hukum yang bersifat

²⁶ *Ibid.*, h. 219.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Abdul Rasyid Thalib, *op. cit.* h. 304.

²⁹ *Ibid.* dikutip dari Soewoto Mulyosudarmo, *Hukum Acara, Posisi, dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, makalah diskusi yang diselenggarakan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, April 2001, h. 2.

tidak retroaktif, sehingga tidak ada masalah hukum yang timbul yang membutuhkan pemikiran, dengan anggapan bahwa baik yang sudah berkekuatan maupun yang sedang berjalan sepanjang hanya menyangkut banding, kasasi, dan PK, putusan pengadilan tetap sah dan mengikat. Hal ini juga memiliki perbedaan dengan doktrin hukum pidana yang sudah lama diterima dimana jika menyangkut perkara yang belum memperoleh *final judgement*, masih terbuka untuk dipersoalkan.³⁰

Menurut Abdul Rasyid Thalib, Jika menggunakan tolak ukur penegakkan supremasi hukum, seharusnya putusan Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk menyatakan tidak sah atau membatalkan. Jadi, ketika perkara selesai diputus maka status peraturan itu jelas dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Namun terdapat beberapa kelemahan, antara lain:³¹

- 1) Akan terjadi kekosongan hukum karena Mahkamah Konstitusi tidak dibenarkan membuat peraturan sendiri.
- 2) Mahkamah Konstitusi (badan yudikatif) tidak menghormati dan menghargai tugas wewenang dari badan legislative yang wewenangnya diperoleh dari rakyat melalui pemilu.
- 3) Mahkamah Konstitusi seakan-akan mempunyai wewenang yang sangat luar biasa karena bisa membatalkan seluruh perbuatan hukum yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, padahal wewenang Mahkamah Konstitusi dalam sistem negara kesatuan dan negara federal hanya berfungsi sebagai 'pengawas tertinggi' atas perbuatan ketiga kekuasaan negara itu, sebagai pelaksana diterapkannya prinsip *check and balances* dalam negara demokratis.

Secara umum, putusan sela dalam arti *provisi* tidak dikenal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi kecuali secara khusus dalam penanganan perkara sengketa kewenangan antara lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945.³²

Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi bisa disebut sebagai *the guardian of the constitution* atau

³⁰ Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 202

³¹ Abdul Rasyid Thalib, *op. cit.* h. 305-306.

³² Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 202 .

lazim dikenal sebagai pengawal konstitusi. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, Mahkamah Konstitusi dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, sebagaimana yang tercantum pada Pasal 24C UUD 1945 setelah perubahan.³³

Menurut Zain Badjeber, yang merupakan mantan ketua badan legislasi DPR ketika Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disusun, diungkapkan bahwa alasan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebetulnya didorong oleh adanya peristiwa ketetaneeraan pemberhentian (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Juli 2001 silam. Pengalaman ini menyadarkan para anggota MPR bahwa betapa mudahnya menjatuhkan seorang Presiden manakala dukungan mayoritas di MPR terpenuhi. Agar hal tersebut tidak terulang lagi, muncul usul untuk membentuk lembaga peradilan yang diberi wewenang untuk turut andil pada perkara tersebut.³⁴

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi³⁵. Sedangkan lebih lanjut dan terperinci lagi, masing-masing wewenang tersebut dijelaskan masing-masing pada Peraturan Mahkamah Konstitusi. Adapun maksud tindakan pelanggaran hukum oleh Presiden dan atau Wakil Presiden, yaitu berupa³⁶:

- a. Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁷

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang tersebut, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memanggil pejabat Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat

³³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 131.

³⁴ Munafrizal Manan, 2008, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi, h. 154.

³⁵ Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 11.

³⁶ Bambang Sutiyoso, *op. cit.* h. 159

³⁷ Pasal 6 UUD 1945 antara lain mengatur bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati Negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

untuk memberikan keterangan, baik berupa keterangan lisan dan tertulis, termasuk dokumen yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa.³⁸

Impeachment (pemakzulan), merupakan suatu tindakan untuk menghentikan secara paksa terhadap Presiden atau pejabat lainnya dari jabatan yang sedang disandangnya, sebenarnya bertujuan sangat bagus agar para pejabat pemerintah tidak melakukan tugasnya secara sewenang-wenang. Maka pranata *impeachment* dapat juga dipandang sebagai suatu alat operasional dari konsep pengawasan antar cabang-cabang pemerintahan.³⁹

Proses Pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Pemilihan Presiden secara langsung dan pemberhentian melalui proses peradilan merupakan karakteristik penyelenggaraan pemerintahan bersistem presidensial. Pemilihan Presiden oleh MPR bukan merupakan ciri sistem presidensial, apalagi MPR yang memilih yang berwenang meminta pertanggungjawaban pelaksanaan haluan negara kepada Presiden. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif harus memperoleh suara dukungan mayoritas dari MPR. Sistem demikian membawa konsekuensi bahwa *'the president should resign from his office when he loses the support of the majority of parliament'*. Konsekuensi demikian tidak lazim terjadi di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial.⁴⁰

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, proses politik yang terjadi di DPR untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diteruskan oleh DPR kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dimana mekanisme dan prosedur pemberhentian tersebut juga melibatkan adanya proses hukum yang dilakukan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 7B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

“Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran

³⁸ Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi

³⁹ Munir Fuadi, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung:Refika Aditama, h.199.

⁴⁰ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, h. 32.

hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Terdapat keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses perkara ini yang notabene merupakan suatu peradilan hukum. Ketentuan ini merupakan konsekuensi dari Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengandung mengenai kewajiban Mahkamah Konstitusi. Keterlibatan ini juga merupakan implikasi dari sistem ketatanegaraan Negara Indonesia yang menganut *check and balances* dalam pelaksanaan kewenangannya agar tidak terjadi *Abus de Pouvoir* atau penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemerintahan.

“Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atas dugaan pelanggaran hukum yang telah dilakukan oleh Presiden dan atau Wakil Presiden merupakan kewajiban dari Mahkamah Konstitusi yang merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir serta final karena tidak ada lembaga lain yang akan melakukan *review* lagi terhadap putusan yang telah dijatuhkan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi yang merupakan suatu peradilan khusus, wajib 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 perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁴¹ Keterlibatannya dalam proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menunjukkan bahwa terdapat konsistensi penerapan paham negara hukum⁴², yaitu tidak ada pengecualian penerapan hukum bahkan terhadap Presiden sekalipun.

Pengajuan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut juga harus memenuhi kriteria di dalam tubuh DPR sendiri, yaitu mengenai ketentuan kuorum. Hal ini

⁴¹ Lihat Pasal 7B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴² Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dimaksudkan bahwa pendapat DPR merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota DPR. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 7B ayat (3) yang berbunyi:

“Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan forum pemakzulan untuk mencari, mengumpulkan bukti-bukti serta mengajukan usulan untuk memakzulkan Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai institusi politik, pertarungan di DPR adalah pertarungan politik antara pendukung pemakzulan dan yang menolak pemakzulan. Dalam keadaan seperti itu, akan terlihat peran mayoritas yang akan lebih menonjol dalam setiap pengambilan keputusan politik. Jika lebih dari 2/3 anggota DPR mendukung pemakzulan, hal itu merupakan jalan mudah bagi DPR mengusulkan pemakzulan Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁴³

Dengan demikian, mekanisme yang diterapkan dalam pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya juga tidaklah mudah mengingat usul tersebut juga hanya dapat diajukan oleh DPR dengan ketentuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴

Dalam proses perkara pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, yang berperan sebagai pemohon adalah Dewan Perwakilan Rakyat dimana dalam mengajukan gugatan tersebut harus pula menguraikan dengan jelas mengenai dugaan-dugaan tersebut. Pernyataan tersebut sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 80 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden dinyatakan bahwa setelah permohonan diajukan oleh DPR, Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 7 hari sejak

⁴³ Hamdan Zoelva, *op.cit.* h. 204.

⁴⁴ Lihat Pasal 7B ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

permohonan dicatatkan. Sedangkan mengenai penetapan hari sidang pertama diberitahukan kepada pihak-pihak dan diumumkan kepada masyarakat secara luas. Hal ini dilakukan karena wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah masalah-masalah pelaksanaan konstitusi dan terkait dengan kepentingan masyarakat secara luas.

Adanya pemeriksaan pendahuluan dalam proses beracara di Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk mempersiapkan pemeriksaan persidangan dengan memeriksa ketepatan dan kejelasan permohonan yang menyangkut pendapat DPR tersebut.

Pemeriksaan perkara dilakukan dalam persidangan yang terbuka untuk umum, dimana Presiden dan atau Wakil Presiden sebagai pihak termohon dipanggil pada tahap pemeriksaan setelah proses pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan oleh panel hakim dinyatakan lengkap. Presiden dan atau Wakil Presiden yang diduga DPR telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden dapat hadir sendiri di persidangan dengan didampingi kuasa hukum atau boleh tidak hadir tetapi menguasai kepada kuasa hukumnya yang mewakilinya dalam segala tahap acara di Mahkamah Konstitusi. DPR selaku pihak pemohon sendiri diwakili oleh kuasanya yang merupakan bagian dari DPR yang ditunjuk pimpinan DPR untuk mewakili lembaga tersebut yang ikut dalam proses pembentukan pendapat dan pengambilan keputusan atas pendapat tersebut.⁴⁵

Di dalam Pasal 7B ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut dalam batas waktu yang telah ditentukan. Pemberian batas waktu tersebut juga dimaksudkan agar tercapainya kepastian waktu baik terhadap pemohon, termohon, maupun Mahkamah Konstitusi yang bertugas untuk memutus perkara tersebut. Hal ini juga untuk menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya yang akibatnya akan dapat mengganggu situasi politik nasional.

Dalam persidangan, Mahkamah Konstitusi wajib membuktikan mengenai ada atau tidak adanya kesalahan seperti yang didakwakan pada Presiden dan atau Wakil Presiden dan dapat atau tidaknya yang bersangkutan bertanggungjawab terhadap tuduhan kesalahan yang ditujukan pada dirinya. Dengan demikian, agar

⁴⁵ Maruarar Siahaan, *op. cit.*, h. 195.

pemeriksaan di persidangan Mahkamah Konstitusi dapat berjalan dengan lancar maka majelis hakim wajib untuk memanggil pihak-pihak yang berperkara untuk memberikan keterangan yang dibutuhkan.

Proses selanjutnya adalah forum politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden akan diberhentikan atau tidak diberhentikan. Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki wewenang diskresional untuk diberhentikan atau tidak diberhentikan. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum seperti yang dituduhkan kepadanya maka DPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul tersebut kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pernyataan tersebut secara tegas dinyatakan pada Pasal 7B ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“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, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dengan demikian, pelaksanaan SI akan sangat tergantung kepada dua hal. *Pertama*, adanya pelanggaran haluan negara yang dilakukan oleh Presiden dalam bentuk pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, adanya permintaan dari DPR kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah dilakukan Memorandum Pertama dan Memorandum Kedua.⁴⁶

Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku lembaga yang diberikan wewenang untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga diberikan jangka waktu dalam menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut. Pemberian jangka waktu tersebut bertujuan agar adanya kepastian waktu kepada Majelis

⁴⁶ Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, tersedia di http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=96:perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5, diakses pada tanggal 28 September 2011 pada pukul 12.54

Permusyawaratan Rakyat. Ketentuan ini juga untuk menghindari berlarut-larutnya proses penyelesaian perkara ini sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 7B ayat (6) UUD 1945.

Apapun yang diputuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah memperoleh persetujuan minimum $2/3$ dari minimum $3/4$ anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir dalam sidang pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden adalah sah secara konstitusional dan final. Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini merupakan *res judicata* yang tidak bisa dibanding atau dibatalkan pengadilan.⁴⁷ Ketentuan quorum ini dimaksudkan untuk menghasilkan suara mayoritas yang mendukung usul tersebut.

Dengan demikian, jika ditelaah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah dilakukannya perubahan, pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden bermula dari proses politik di DPR, lalu proses hukum di Mahkamah Konstitusi, dan berakhir melalui proses politik lagi di Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁴⁸ Dengan demikian, Negara Indonesia menganut dua jenis mekanisme dalam pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, yaitu secara proses hukum dan secara proses politik. Kedua jenis mekanisme tersebut dapat ditemukan pengaturannya dalam Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Proses awal pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang dilakukan oleh lembaga politik, dalam hal ini diawali oleh pengusulan dari Dewan Perwakilan Rakyat, yang menggunakan penilaian dan keputusan politik disebut dengan *impeachment*. Proses tersebut kemudian dilanjutkan ke pemeriksaan dan putusan hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Proses di Mahkamah Konstitusi inilah yang menurut Mahfud MD dianggap sebagai *forum privilegatum*. proses tersebut berakhir pada mekanisme *impeachment* di Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku lembaga politik. Tepatnya, Negara Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem campuran yaitu gabungan mekanisme *impeachment* dengan mekanisme *forum privilegatum* dan kembali lagi ke mekanisme *impeachment*.

⁴⁷ Hamdan Zoelva, *op. cit.* h. 205.

⁴⁸ Soimin, 2009, *Impeachment Presiden & Wakil Presiden di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, h. 73.

Sifat dan Kekuatan Mengikat Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi Terkait dengan Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

Memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atas pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden pada masa jabatannya merupakan kewajiban dari Mahkamah Konstitusi dimana sifat putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi pada perkara ini berbeda dengan kewenangannya yang lainnya. Hal sebagaimana dapat dilihat pada rumusan Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan salinan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

“ayat (1) : Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

ayat (2) : Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Pada ayat (2) dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR tersebut dimana tidak ada disebutkan secara eksplisit bahwa putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR tentang adanya pelanggaran Presiden dan atau Wakil Presiden merupakan tingkat pertama dan terakhir dan bersifat final sehingga menyebabkan putusan Mahkamah Konstitusi masih boleh ditinjau kembali dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.⁴⁹

Rumusan tersebut juga lahir akibat tidak membedakannya proses *impeachment* di Mahkamah Konstitusi sebagai proses yang bersifat yuridis dengan adanya nuansa politis, dimana proses tersebut diawali dengan politik di DPR dan diakhiri juga dengan proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan apakah dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang diawali dengan pendapat DPR tentang pelanggaran

⁴⁹ Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 12.

Presiden dan atau Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat memandang cukup untuk dijadikan dasar untuk menghentikan Presiden.⁵⁰

Rumusan pembedaan antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 24C tersebut juga didukung dengan adanya rumusan Pasal 7B mengenai proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya di Mahkamah Konstitusi yang merupakan implikasi dari adanya Pasal 24C ayat (2) tersebut.

Keunikan putusan Mahkamah Konstitusi terletak pada sifatnya yang relatif atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi, kecuali dalam hal penyelenggaraan rapat paripurna sebagaimana usulan Dewan Perwakilan Rakyat.⁵¹

Sebagaimana diketahui bahwa dalam UUD 1945 dan UU Mahkamah Konstitusi membedakan mengenai wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat DPR. Hal ini dapat dilihat dari pengaturannya yang diatur dalam ayat yang berbeda. Kemudian muncul penafsiran atas pemisahan pencantuman tersebut adalah bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan. Disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir. Selain itu, sifat putusan Mahkamah Konstitusi atas empat kewenangannya yang diatur dalam ayat (1) tersebut bersifat final. Sedangkan ketentuan yang mengatur tentang kewajibannya hanya disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan. Muncul pertanyaan, apakah kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memberi putusan atas pendapat DPR tidak pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final?

Terdapat macam pendapat yang menafsirkan atas pertanyaan tersebut di atas. Pendapat pertama sebagaimana yang dinyatakan Maruarar Siahaan dalam bukunya bahwa Memutus pendapat DPR atas pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tetap merupakan kewajiban Mahkamah Konstitusi dan sifat putusan Mahkamah Konstitusi secara yuridis tetap merupakan peradilan pertama dan terakhir serta final karena dalam peraturan perundang-undangan lain, baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ataupun perundang-undangan yang lainnya, tidak ada lembaga lain yang diberi wewenang untuk melakukan *review* atas putusan yang telah dijatuhkan Mahkamah Konstitusi tersebut.⁵²

⁵⁰ *Ibid.* h. 12-13.

⁵¹ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, 2006, *Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Reineka Cipta, h. 59.

⁵² Maruarar Siahaan, *op. cit.* h. 13.

Selain itu, adapula pendapat kedua yang menyatakan bahwa akibat dipisahkannya empat kewenangan dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi dengan menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, hanya sepanjang menyangkut pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga Negara, pembubaran partai politik, dan perselisihan hasil pemilihan umum.

Adapun terkait kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR, disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memutusnya apakah hal tersebut mempunyai akibat hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sehingga dalam hal tersebut putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kekuatan mengikat dan masih dapat dipersoalkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena dalam Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memberi kesempatan kepada Presiden dan atau Wakil Presiden yang telah dinyatakan melakukan perbuatan melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi untuk menyampaikan penjelasan. Oleh karena itu, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa penentuan kuorum dalam Sidang Istimewa MPR tersebut, kemungkinan besar Presiden dan atau Wakil Presiden yang telah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi melanggar hukum tidak berhasil diberhentikan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak bersifat final.⁵³

Terkait kedua pendapat di atas, pendapat kedua demikian tidaklah tepat karena dalam hal ini harus dibedakan secara tegas antara proses politik dengan proses hukum. Sebagai satu proses hukum, meskipun dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang memuat sifat final putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyangkut empat kewenangan, sedangkan terhadap proses *impeachment* yang diatur dalam ayat (2) tidak disebutkan secara tegas, namun ukuran untuk menentukan apakah putusan satu peradilan telah bersifat final dan mengikat adalah ada tidaknya badan yang berwenang secara hukum melakukan *review* putusan pengadilan tersebut serta ada tidaknya mekanisme dalam hukum acara tentang siapa dan bagaimana cara peninjauan ulang tersebut dilakukan.

Namun, kedua ukuran pendapat tersebut tidak ditemukan secara baik didalam UUD 1945 maupun dalam UU Mahkamah Konstitusi. Kalau demikian keadaannya, maka putusan Mahkamah Konstitusi tentang *impeachment* Presiden dan atau

⁵³ *Ibid.*, h. 230-231.

Wakil Presiden tersebut secara yuridis telah final dan karenanya Pasal 47 UU MK yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum berlaku terhadapnya.

Mengacu pada pendapat Van Apeldoorn yang menyatakan bahwa wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa, maka sudah tepat jika putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, yang amarnya menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, dalam perkara *impeachment* ini nantinya dipatuhi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berwenang memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya.⁵⁴

Mengenai masalah *impeachment*, penulis juga mengemukakan pemikiran Suwoto Mulyosudarmo⁵⁵ mengenai *impeachment* yang telah dikemukakannya sejak sebelum hingga sesudah disahkannya perubahan ketiga UUD 1945. Awalnya Suwoto menyatakan bahwa proses pemilihan Presiden secara langsung dan pemberhentian melalui proses peradilan jika Presiden terbukti melanggar hukum merupakan karakteristik pemerintahan sistem Presidensil demi mewujudkan *check and balances*. Suwoto pernah melontarkan gagasan sebagai berikut, yaitu:

Presiden dapat diberhentikan atas dasar putusan Mahkamah Agung karena melakukan kejahatan yang disebut dalam konstitusi. Proses peradilan dalam kasus kejahatan yang dilakukan oleh Presiden, jangan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Peradilan juga tidak dibenarkan langsung dilakukan oleh MPR, karena MPR adalah lembaga politik. DPR dapat diberikan kewenangan melakukan dakwaan kriminal setelah memperoleh pertimbangan aspek yuridis dari lembaga independen.⁵⁶

Selain itu, Suwoto juga mengemukakan bahwa penyerahan perkara kepada MA dilakukan oleh MPR segera setelah MPR menerima dakwaan kriminal (*criminal proceedings*) dari DPR. MA diberikan kewenangan memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir pada kasus kejahatan yang dilakukan oleh Presiden. Berdasarkan putusan MA inilah MPR menetapkan pemberhentian Presiden.⁵⁷

⁵⁴ Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 24, (terjemahan Oetarid Sadino), Jakarta: PT Pradnya Paramita. Terjemahan dari *Inleiding Tot de Studie van het Nederlandse Recht*, h. 4-5.

⁵⁵ Soewoto Mulyosudarmo, *loc. cit.*

⁵⁶ *Ibid.* h. 33.

⁵⁷ *Ibid.* h. 34.

Pada perkembangan berikutnya ketika muncul perdebatan seputar wewenang Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *impeachment* Presiden dan atau Wakil Presiden., Suwoto menjelaskan bahwa pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden harus diputuskan berdasarkan putusan lembaga peradilan. Hal tersebut juga terkait karena hendaknya tidak diberikan pula kewenangan memeriksa mengadili perkara pidana. Kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi pada perkara pelanggaran konstitusi sebagaimana layaknya peradilan ketatanegaraan (*constitutional court*). Pemberhentian Presiden hendaknya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam kasus pelanggaran UUD 1945 yang berkaitan dengan prinsip sistem Presidensial dan atas dasar putusan MA terhadap kejahatan yang disebutkan dalam UUD 1945.⁵⁸

Pelibatan proses hukum dalam perkara *impeachment* dimaksudkan agar pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tidak sewenang-wenang melainkan dilakukan secara objektif dan transparan. Namun disisi lain, mekanisme ini berpotensi menimbulkan masalah pula. Misalnya tidak adanya jaminan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah maka akan diikuti Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ada kemungkinan putusan Mahkamah Konstitusi akan disimpang oleh proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat karena proses politik berjalan berdasarkan dukungan suara, bukan berdasarkan kebenaran materiil.⁵⁹

Apabila putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah, tetapi dalam sidang pleno MPR situasi politik berubah dan Presiden tidak diberhentikan, maka wibawa Mahkamah Konstitusi selaku institusi hukum tentunya akan jatuh. Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya memiliki akibat hukum karena Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pemeriksaan perkara pidana tertentu memeriksa pembuktian, akan menjadi tidak tegas. Begitu pula seandainya putusan Mahkamah Konstitusi dikuatkan oleh putusan MPR, namun ketika mantan Presiden dan atau Wakil Presiden menjalani proses hukum di pengadilan umum yang ternyata memutuskan tidak bersalah atau bebas, tentu kredibilitas Mahkamah Konstitusi dan MA sebagai dua institusi hukum dipertanyakan.

Selain itu, mengutip pendapat Sri Soemantri yang telah dikemukakan penulis pada bagian sebelumnya, beliau mengatakan bahwa putusan yang bersifat final

⁵⁸ *Ibid.* h. 110.

⁵⁹ *Ibid.* h. 320.

harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris, pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat sehingga sah memiliki kepastian hukum. Kata 'final' itu implisit telah mengikat dan tidak bisa dianulir sehingga tidak perlu ditambahi dengan kata-kata mengikat.⁶⁰

Rekomendasi

Sebagaimana prinsip negara yang dianut oleh Indonesia yaitu prinsip negara hukum, maka kedudukan proses hukum harusnya terletak pada akhir dari rangkaian proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden demi terwujudnya negara hukum sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dengan diletakkannya proses politik diakhir rangkaian menyebabkan putusan Mahkamah Konstitusi seolah-olah belum bersifat final dan mengikat dalam arti dapat saja putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut diabaikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Untuk itu, perlu adanya penegasan secara konstitusional terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terkait kewajibannya yang juga merupakan kewajiban konstitusional dalam memutus perkara pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, apakah sifat final dan mengikat yang terdapat pada kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) adalah sama atau tidak dengan kewajibannya yang dimuat dalam Pasal 24C ayat (2).

Maka, untuk menjamin agar MPR mematuhi putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi, maka selain ditempuh lewat upaya sebagaimana yang tertera dalam butir 2 di atas, saran penulis adalah agar dilakukan koreksi atas mekanisme dan kewenangan MPR ini dimana dapat dilakukan melalui amandemen UUD 1945 terutama terhadap Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶⁰ Abdul Rasyid Thalib, *op. cit.* h. 8.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abu Daud Busroh, 1994, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Bambang Sutiyoso, 2010, *Reformasi Keadilan dan Penegakkan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya.
- Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, 2006, *Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Reineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Yahya Harahap, 2005, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Garafika.
- Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Moh. Taufik Makarao, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Munafrizal Manan, 2008, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi.
- Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Prekara Pidana*, Bandung: Alumni.

Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans.

Soimin, 2009, *Impeachment Presiden & Wakil Presiden di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

Suparto Wijoyo, 2000, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 24, (terjemahan Oetarid Sadino), Jakarta: PT Pradnya Paramita. Terjemahan dari *Inleiding Tot de Studie van het Nederlandse Recht*.

WEBSITE

Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, tersedia di http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=96:perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5, diakses pada tanggal 28 September 2011 pada pukul 12.54.

Saldi Isra, *Gerbang Menuju Pemakzulan*, tersedia di http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=category&id=23&Itemid=11, diakses tanggal 28 September 2011.

<http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125404-tinjauan-tentang-pemberhentian-Presiden-dan/#ixzz1IqGf65ea>. *Tinjauan Tentang Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden*, diakses tanggal 7 April 2011.