

BAB IV

ANALISIS AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN BERDASARKAN UUD 1945 HASIL PERUBAHAN

IV. 1. Makna Final dan Mengikat Putusan MK

Sebagaimana telah penulis kemukakan pada Bab I dan Bab III di atas, 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 sebenarnya jika putusan MK yang sifatnya final dan mengikat, yang amarnya menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, dalam perkara *impeachment* ini nantinya dipatuhi oleh MPR yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.

Mengingat mekanisme pengambilan keputusan Majelis atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir, artinya keputusan MPR ditentukan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak, bukan berdasar pada putusan hukum yang telah dikeluarkan oleh MK. Oleh karenanya, sebagaimana telah penulis kemukakan di Bab III, mekanisme seperti ini berpotensi mencederai kepastian hukum yang telah ditentukan lewat putusan MK, sekaligus mencederai konsepsi negara hukum yang salah satu cirinya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas atau kebebasan pengadilan yang diartikan sebagai kebebasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan dari alat-alat kekuasaan negara. Sebelum mengulas lebih jauh tentang makna final dan mengikat atas putusan MK, penulis kemukakan kembali pasal-pasal yang mengatur tentang *impeachment* di dalam UUD 1945 sebagai berikut.

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, 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. ***)

Pasal 7B

- (1) 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 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. ***)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) 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. ***)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)
- (5) 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. ***)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang

hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

Pasal 24C

- (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. ***)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur sebagai berikut.

BAB III KEKUASAAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Bagian Pertama

Wewenang

Pasal 10

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Universitas Indonesia

- c. memutus pembubaran partai politik; dan
 - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
- 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. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
 - e. 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.

UUD 1945 dan UU MK menyebutkan kewajiban MK untuk memutus pendapat DPR dalam bagian yang berbeda dari empat kewenangan MK lainnya. Muncul penafsiran atas pemisahan pencantuman tersebut adalah bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Pertanyaannya kemudian, apakah hal ini berdampak pada kewenangan mengadili MK dan sifat putusannya? Pada ketentuan yang mengatur masalah kewenangan MK disebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir. Selain itu, sifat putusan MK atas empat kewenangan yang diatur dalam ayat (1) tersebut bersifat final. Sedangkan ketentuan yang mengatur masalah kewajiban MK hanya disebutkan bahwa MK wajib memberikan putusan. Dengan demikian, apakah hal ini berarti bahwa kewajiban MK untuk memberi putusan atas pendapat DPR tidak pada tingkat pertama dan terakhir serta bersifat final?

Terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, ada dua macam kelompok pendapat yang menafsirkan hal ini.¹⁷¹ Kelompok pertama yang melihat bahwa pemisahan

¹⁷¹ Winarno Yudho, dkk., *op. cit.*, hlm. 87, dalam penelitian tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut tentang siapa saja yang berada di dalam dua macam kelompok pendapat ini.

kewajiban dari kewenangan-kewenangan MK lainnya adalah karena memang putusan MK atas pendapat DPR itu tidak pada tingkat pertama dan terakhir serta sifat putusan tersebut tidaklah final dan mengikat. Landasan pemikiran kelompok pertama ini ialah, bilamana putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR, maka DPR akan meneruskan proses *impeachment* ke MPR. Artinya, ada institusi lain setelah MK yang akan menilai pendapat DPR tersebut. Putusan MK bukanlah kata akhir dalam proses *impeachment* ini, melainkan MPR melalui pengambilan suara terbanyak. Putusan MK hanya dijadikan bahan pertimbangan bagi MPR untuk memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atau tidak. Permasalahan kemudian timbul, manakala putusan MPR berbeda dengan putusan MK yang telah membenarkan pendapat DPR. Paling tidak, secara sosiologis, putusan MPR tersebut akan menimbulkan kebingungan di masyarakat.

Kelompok kedua ialah kelompok yang berpendapat bahwa putusan MK adalah final dan mengikat, artinya, putusan MK atas Pendapat DPR itu final dari segi yuridis dan seharusnya mengikat semua pihak yang terkait dengan putusan tersebut. Meskipun kemudian terdapat institusi MPR yang meneruskan pendapat DPR disertai putusan MK tersebut, namun MPR tidak dalam rangka melakukan review atas putusan MK yang bersifat yuridis. MPR hanya mengambil putusan dari sisi politis. Kekuatan mengikat dari putusan MK ini tentunya mengikat kepada MPR, namun ada celah hukum dalam kelompok ini yang berpendapat bahwa meskipun memiliki kekuatan mengikat, putusan MK juga bersifat *non-executable*.

Terhadap persoalan sifat putusan MK ini, Harjono¹⁷² menjelaskan, bahwa selama ini, salah satu pertanyaan orang terhadap MK adalah, mengapa putusannya harus bersifat final dan mengikat? Mengapa tidak berlaku banding bagi putusan MK? Jawabannya menurut Harjono, jika dimungkinkan upaya banding, ke mana upaya banding itu dilakukan? Jika ada banding berarti harus ada institusi lain di atasnya. Jika institusi tersebut diadakan, tentulah hal itu tidak lazim dan tidak umum. MK adalah MK, tidak ada institusi yang di atasnya atau di bawahnya, kecuali, jika Indonesia menganut sistem yang berlaku di Amerika Serikat di mana *judicial review* bisa diperkarakan di setiap tahapan peradilan sehingga prosesnya sama dengan

¹⁷² Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa. Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 126-127

perkara-perkara biasa. Hakikat putusan MK yang final dan mengikat ini sebenarnya bisa dikaitkan dengan wewenang MK yang utama atau inti atau primer, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Dua hal ini sejatinya menyangkut pendapat, bukan fakta. Jadi putusan MK sebenarnya mengenai pendapat, bukan putusan atas dasar pemeriksaan fakta.

Dua kewenangan MK di atas, secara prinsip, tidak sama dengan tiga kewenangan lainnya yang menjadi kewenangan sekunder MK, yakni tentang pembubaran partai politik yang mengharuskan adanya pemeriksaan atas pelanggaran yang dilakukan partai politik, memutus sengketa hasil pemilu yang mengharuskan adanya pemeriksaan fakta berupa angka-angka perolehan suara,¹⁷³ dan *impeachment* di mana MK juga memeriksa fakta terkait apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum pidana. Terhadap pemeriksaan atas fakta, sejatinya diperkenankan adanya upaya banding. Saat proses perumusan kewenangan MK di PAH I BP MPR, Harjono telah mengatakan bahwa tiga kewenangan MK yang memeriksa fakta di atas, tidak perlu menjadi kewenangan MK karena atas putusan itu dimungkinkan adanya upaya banding. Terkait *impeachment*, Harjono mengusulkan supaya menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA) karena lembaga ini memiliki hukum acara berikut hakim pidana, namun, karena suasana perumusan saat itu diliputi ketidakpercayaan masyarakat terhadap institusi MA, sehingga orang berharap melalui lembaga baru, yaitu MK. Untuk mencegah subyektifitas, Hakim Konstitusi terdiri dari sembilan orang yang masing-masing tiga orang dipilih dari Pemerintah, MA, dan DPR. Jumlah ini lebih banyak dari MA yang hanya mengandalkan tiga hingga lima orang hakim untuk memutus suatu perkara.

Selain Harjono, penulis kemukakan juga perkembangan pemikiran Suwoto Mulyosudarmo¹⁷⁴ mengenai *impeachment* ini 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

¹⁷³ Sejak keluarnya putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang sengketa hasil pemilu kepala daerah (pemilukada) Jawa Timur, maka demi terciptanya keadilan, MK juga memeriksa persoalan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama proses pemilukada berlangsung.

¹⁷⁴ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Abdul Mukthie Fadjar dan Harjono (editor), (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan INTRANS, 2004), hlm. 32

pemerintahan bersistem presidensiil. Dengan demikian, *checks and balances* berjalan. Suwoto pernah melontarkan gagasan sebagai berikut:

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 lembaga politik. DPR dapat diberikan kewenangan melakukan dakwaan kriminal setelah memperoleh pertimbangan aspek yuridis dari lembaga independen.¹⁷⁵

Selain itu, Suwoto juga mengemukakan bahwa penyerahan perkara kepada MA dilakukan oleh MPR, segera setelah MPR menerima dakwaan criminal (*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, MPR menetapkan pemberhentian Presiden.¹⁷⁶

Pada perkembangan berikutnya ketika muncul perdebatan seputar wewenang MK untuk meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden, Suwoto menjelaskan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dilakukan berdasarkan putusan lembaga peradilan. MK hendaknya tidak diberikan kewenangan memeriksa mengadili perkara pidana. Kewenangan MK hendaknya hanya dibatasi pada perkara pelanggaran konstitusi sebagai layaknya sebuah peradilan ketatanegaraan (*constitutional court*). Pemberhentian Presiden hendaknya dilakukan oleh MPR berdasarkan putusan MK dalam kasus pelanggaran UUD 1945 yang berkaitan dengan prinsip sistem presidensiil dan atas dasar putusan MA terhadap kejahatan yang disebut dalam UUD 1945.¹⁷⁷

Pelibatan proses hukum dalam perkara *impeachment* dimaksudkan agar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak sewenang-wenang, melainkan dilakukan secara objektif dan transparan, namun di sisi lain mekanisme ini berpotensi menimbulkan masalah, misalnya tidak ada jaminan jika putusan MK yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, akan diikuti oleh MPR. Ada kemungkinan putusan MK akan disimpangi oleh proses politik di MPR karena

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 33

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 34

¹⁷⁷ *Ibid.* hlm. 110

proses politik berjalan berdasarkan dukungan suara, bukan berdasarkan kebenaran materiil.¹⁷⁸

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

Selain persoalan di atas, berikutnya ialah mekanisme yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 tentang kesempatan bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden “memberikan penjelasan”, oleh Suwoto, juga dinilai berpotensi memunculkan masalah, apalagi jika tujuannya adalah untuk membela diri yang dapat mempengaruhi anggota MPR supaya tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, meskipun secara hukum oleh MK sudah diputus bersalah. Untuk itu, pada perkembangan pemikiran berikutnya, Suwoto berpendapat, seharusnya penyelesaian perkara *impeachment* tidak usah melibatkan proses hukum, cukup diselesaikan lewat proses politik dengan memerankan DPR sebagai penuntut, DPD bertindak sebagai pengadil (hakim) dalam sidang MPR. Bila ingin melibatkan MK, maka cukup Ketua MK saja yang bertindak sebagai pimpinan sidang tetapi tidak terlibat menentukan putusan. Hal ini seperti praktik di Amerika Serikat, di mana Ketua MA menjadi pimpinan sidang senat.¹⁷⁹

Sementara itu, Hakim Konstitusi, Achmad Sodiki, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan putusan final ialah tiadanya upaya hukum selanjutnya, selesai, dan putusan itu tidak bisa diingkari. Mengikat artinya berakibat hukum bahwa dia (para pihak yang terkait putusan) harus menanggung akibat putusan itu. Seharusnya, dalam suatu negara hukum, hukum, salah satunya melalui putusan hakim, harus digunakan

¹⁷⁸ Ibid. hlm. 320

¹⁷⁹ Ibid.

sebagai tolak ukur moral dan yuridis, sehingga dalam perkara *impeachment*, MPR harus mengikuti alur pemahaman ini.¹⁸⁰

Pada kesempatan lain,¹⁸¹ Achmad Sodiki menyatakan jika putusan MK membenarkan pendapat DPR sedangkan putusan MPR berkebalikan, tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka bisa berimplikasi pada krisis yang berkepanjangan karena hubungan DPR dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak harmonis lagi. Begitu pula hal ini akan menurunkan wibawa Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan tugasnya untuk memberantas korupsi, kolusi, dan perbuatan tercela lainnya, sehingga, pada akhirnya tidak dapat dihindari kesan bahwa telah terjadi subordinasi politik terhadap hukum. Dalih politik yang digunakan ialah karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka legitimasinya sangat kuat sehingga yang berhak menurunkan Presiden ialah MPR, bukannya MK. Jika demikian halnya, menurut Achmad Sodiki, Pasal 7A UUD 1945 yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR baik terbukti telah melakukan pelanggaran hukum....dan seterusnya, dapat ditafsirkan terbalik menjadi, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR sekalipun MK telah menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum.

Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan¹⁸² memandang tidak tepat suatu pendapat yang menyatakan putusan MK atas perkara *impeachment* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sebab harus dibedakan antara proses politik dan proses hukum. Putusan yang bersifat final, artinya putusan langsung memperoleh kekuatan tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh baik banding, kasasi, atau Peninjauan Kembali (PK).¹⁸³ Sebagai suatu proses hukum, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang MK menyatakan yang memuat sifat final putusan MK hanya empat kewenangan, sedangkan terhadap proses *impeachment* yang diatur dalam ayat (2) tidak disebutkan secara tegas, maka

¹⁸⁰ Pendapat ini disampaikan pada acara Pendidikan dan Pelatihan Panitera Pengganti di Mahkamah Konstitusi, Minggu, 16 November 2008.

¹⁸¹ Achmad Sodiki, Implikasi Kedudukan Presiden Republik Indonesia Pasca Pemilihan Presiden Secara Langsung, makalah sumbangan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Surabaya 9-10 Juni 2004, hlm. 3

¹⁸² *Op. cit.*, hlm. 273

¹⁸³ Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 409

ukuran untuk menentukan apakah putusan satu peradilan bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ialah pada ada-tidaknya badan yang berwenang secara hukum meninjau ulang (*review*) putusan pengadilan tersebut, serta ada-tidaknya mekanisme dalam hukum acara tentang siapa dan bagaimana cara peninjauan ulang tersebut dilakukan. Kedua hal ini tidak ditemukan dalam UUD 1945 maupun UU MK. Artinya, putusan MK atas perkara *impeachment* secara yuridis bersifat final dan mengikat, dan karenanya Pasal 47 UU MK yang menyatakan putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, berlaku terhadapnya.

Jika kemudian MPR ternyata tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya, padahal putusan MK sudah menyatakan membenarkan pendapat DPR, hal tersebut, menurut Maruarar, merupakan proses non-yuridis karena keputusan yang diambil ialah keputusan politik. Terhadap hal ini, Maruarar menganalogikannya dengan putusan pengadilan biasa yang telah berkekuatan hukum tetap yang karena beberapa sebab, tidak dapat dilaksanakan. Hal itu tidak menyebabkan kekuatan mengikat putusan itu berkurang.

Tafsir lain mengenai putusan MK yang bersifat final dan mengikat, disampaikan oleh A. Irman Putrasidin¹⁸⁴ yang, mengutip Donald L. Horowitz, menyatakan bahwa keberadaan MK membuat konstitusi menjadi dokumen hidup (*living document*) yang membentuk dan melaksanakan langsung kekuasaan politik yang lebih dari sekedar sebuah koleksi dengan kalimat yang baik sebagai simbol aspirasi. MK juga dapat membuat sebuah rezim baru, tidak hanya demokrasi, tetapi juga sebuah negara yang diperintah oleh hukum (konstitusi) dan penghormatan terhadap warganya. Hal ini tentunya dilakukan oleh MK melalui putusan-putusannya yang dinyatakan dalam Pasal 24C UUD 1945 bersifat final, yang oleh Irmanputra ditafsirkan dengan dua kemungkinan.¹⁸⁵

Pertama, putusan final berarti tidak ada lagi upaya hukum sesudahnya, dalam arti MK tidak dapat menerima pengujian kembali, salah satunya terhadap perkara *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan MK adalah final dalam arti

¹⁸⁴ A. Irmanputra Sidin, *Hak Retensi Presiden dan Peran MK di Masa Datang (Impian dari "Republik BBM")*, artikel yang ditulis dalam Rofiqul-Umam Ahmad, et. al. (ed.), *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer. Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum*, (Jakarta: The Biography Institute, 2007), hlm. 442

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 444

konstitusi, artinya tidak boleh ditafsirkan lain selain apa yang ditafsirkan oleh MK dalam putusannya yang harus dipatuhi oleh seluruh komponen negara, baik penyelenggara maupun rakyat. *Kedua*, tafsir final juga dapat berarti putusan MK tidak dapat ditinjau oleh pelaku kekuasaan kehakiman lainnya, ketika masih sepakat bahwa konstitusi suatu negara adalah *the supreme law of the land*, ketika MK adalah *the chief interpreter of the constitution* sehingga segala putusan MK tidak boleh dianulir, atau diinterpretasikan dan/atau diterapkan lain oleh lembaga lainnya dalam pelaksanaan kewenangannya, kecuali oleh MK sendiri. Dasar pemikirannya ialah bahwa seiring dengan laju zaman, baik dengan paham aktif maupun pasif, MK dapat melakukan *redefinition*, *rewriting*, dan *reinterpretation* terhadap tafsir dan putusan konstitusionalnya, guna menjadikan konstitusi itu tidak sekedar hidup pada satu zaman, melainkan tumbuh dan berkembang mengikuti zaman (*the sustainable development of the constitution*). Roh tafsir final, menurut Irmanputra ditemukan pada prinsip bahwa suatu putusan adalah benar (final) selama belum ditentukan lain oleh pengadilan lebih tinggi atau putusan berikutnya dari suatu pengadilan yang sama yang sifatnya tunggal, seperti MK (pertama dan final) sebagai elaborasi prinsip *res judicata pro veritate habetur*¹⁸⁶. Hal ini bisa dilakukan MK dalam satu kewenangan yang sama atas suatu perkara yang sama, atau pada kewenangan lain atas perkara yang sama, namun karena terhenti oleh daluwarsa hukum atas perkara yang sama atau sejenis.

Terhadap perdebatan di atas, penulis sependapat dengan 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. Untuk itu, penulis juga sependapat dengan tafsir final dan mengikat yang yang dihimpun oleh kelompok kedua dalam hasil penelitian Puslitka MK yang menyatakan putusan MK atas Pendapat DPR itu final dari segi yuridis dan seharusnya mengikat semua pihak yang terkait dengan putusan tersebut. Penulis juga sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Suwoto

¹⁸⁶ Bryan A. Garner (editor in chief), *Black's Law...*, *op. cit.*, hlm. 1336-1337. 1. An issue that has been definitively settled by judicial decision; 2. An affirmative defense barring the same parties from litigating a second lawsuit on the same claim, or any other claim arising from the same transaction or series of transactions and that could have been – but was not – raised in the first suit. The three essential elements are (1) an earlier decision on the issue, (2) a final judgments on the merits, and (3) the involvement of the same parties, or parties in privity with the original parties. Restatement (Second) of judgments.

Mulyosudarmo yang menyatakan bahwa proses pemilihan Presiden secara langsung dan pemberhentian melalui proses peradilan, jika Presiden terbukti melanggar hukum, merupakan karakteristik pemerintahan bersistem presidensiil karena hal ini merupakan wujud konkrit dari berjalannya *checks and balances* antara tiga kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan judisial.

Penulis juga sependapat dengan Maruarar Siahaan yang menyatakan putusan satu peradilan bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada ada-tidaknya badan yang berwenang secara hukum meninjau ulang (*review*) putusan pengadilan tersebut, serta ada-tidaknya mekanisme dalam hukum acara tentang siapa dan bagaimana cara peninjauan ulang tersebut dilakukan. MPR dalam hal ini hanya sebuah badan politik yang tidak berwenang *me-review* putusan MK karena badan ini tidak memiliki hukum acara sebagaimana yang dimiliki oleh lembaga peradilan untuk melakukan mekanisme *me-review* putusan, seperti Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Sebuah putusan hukum hanya dapat *di-review* oleh lembaga hukum yang berwenang di atasnya, bukan oleh lembaga politik.

Penulis juga menilai ada kelemahan prosedural penegakan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 yang menyatakan:

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan di atas, tampak bahwa putusan yuridis yang dikeluarkan oleh MK akan dapat dianulir oleh suatu mekanisme politik yang ditentukan hanya lewat pengambilan suara belaka, setelah lebih dulu memberi kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden kembali melakukan pembelaan untuk ke sekian kalinya setelah membela diri di hadapan Panitia Khusus DPR dan di dalam sidang MK. Patut diingat bahwa mekanisme seperti ini cenderung mengingkari bentuk sistem pemerintahan presidensiil yang digembar-gemborkan pada awal mula melakukan perubahan konstitusi, karena pada akhirnya parlemen-lah yang memegang tampuk tertinggi untuk menentukan kebenaran, bukannya hukum yang bertindak – salah satunya – melalui putusan hakim untuk menjamin tegaknya

keadilan dan kepastian hukum, sebagaimana yang menjadi prinsip *rule of law*, bukan *ruled by law*. Bagaimana jika MPR memutus lain dari yang diputus MK? Untuk menjawab celah hukum ini, penulis sepakat dengan tafsir final yang dikemukakan oleh Irmanputra Sidin yang menyatakan bahwa MK adalah *the chief interpreter of the constitution* sehingga segala putusan MK tidak boleh dianulir, atau diinterpretasikan dan/atau diterapkan lain oleh lembaga lainnya dalam pelaksanaan kewenangannya, kecuali oleh MK sendiri.

Perkembangan terkini, dalam Rancangan Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, MK telah mengatur sebagai berikut.¹⁸⁷

BAB VII

Putusan

Pasal 10

- (1) Putusan Mahkamah¹⁸⁸ tentang memutus Pendapat DPR wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 (Sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam BRPK¹⁸⁹.
- (2) Putusan Mahkamah yang diputuskan dalam RPH¹⁹⁰ dibacakan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum.
- (3) Amar putusan Mahkamah dapat menyatakan:
 - a. Permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) apabila tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 3 Peraturan ini.
 - b. Membenarkan tuntutan 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 terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
 - c. Permohonan ditolak apabila tuntutan DPR tidak beralasan.

¹⁸⁷ Materi Diklat Panitera Pengganti, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Tahun 2008.

¹⁸⁸ Mahkamah ialah Mahkamah Konstitusi

¹⁸⁹ BRPK: Buku Registrasi Perkara Konstitusi

¹⁹⁰ Rapat Permusyawaratan Hakim. Rapat ini dilakukan secara tertutup oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri 7 Hakim Konstitusi. RPH diselenggarakan pada setiap tahapan pemeriksaan untuk mengambil keputusan. Pengambilan keputusan dalam RPH dilakukan secara musyawarah. Ketika dalam musyawarah tidak mencapai mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Di dalam draft revisi UU MK mencantumkan: "Putusan yang diambil dengan suara terbanyak harus didukung oleh mayoritas mutlak oleh 6 (enam) orang hakim.

- (4) Putusan Mahkamah mengenai tuntutan DPR wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (5) Putusan Mahkamah tersebut bersifat final dan mengikat bagi lembaga negara lainnya.¹⁹¹
- (6) Putusan Mahkamah yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah melakukan pelanggaran hukum, tidak menutup kemungkinan diajukannya Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses pemeriksaan persidangan perdata maupun pidana. → diusulkan untuk dihapus atau dijadikan materi dalam revisi UU MK.

Dalam ketentuan di atas, MK sudah mencantumkan dengan tegas dalam ayat (5) bahwa putusannya bersifat final dan mengikat bagi lembaga negara lainnya, tentunya dalam hal ini Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, dan MPR. Terhadap putusan ini, ketiga lembaga yang terkait tentunya tidak bisa berpendapat lain.

Apakah putusan MK ini *executable*? Penulis kurang sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan yang seolah-olah membiarkan jika pada akhirnya putusan MK hanya menjadi semacam “macan kertas” saja karena hanya bisa mencantumkan kata “final dan mengikat” di atas kertas. Menurut penulis, terhadap suatu proses penegakan hukum, MK sebagai lembaga peradilan tentunya akan menilai suatu perkara dari dimensi yuridis-normatif untuk menjamin kepastian hukum, mempertimbangkan aspek keadilan dan kegunaan atau kemanfaatan (sosiologis).¹⁹² Berdasar pertimbangan yang komprehensif inilah MK kemudian bertindak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. Jika masih bersandarkan pada mekanisme yang ditetapkan sebagaimana yang tertera dalam UUD 1945, maka selain MK bisa memberi tafsir yang menjamin terjadinya *the sustainable development of the constitution*, penulis yakin pada akhirnya rakyat pun juga tidak akan membiarkan berjalannya proses politik yang dilakukan oleh parlemen, tidak berdasarkan pada kebenaran hukum. Sebagaimana telah penulis kutip pendapat-pendapat dalam paragraf di atas, bahwa terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden itu sendiri, jika putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR kemudian dianulir oleh putusan MPR, akan menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakpercayaan rakyat kepada pemimpinnya. Tak hanya kredibilitas Presiden dan/atau Wakil Presiden saja,

¹⁹¹ Catatan kaki ayat (5) ini menyatakan: Berkaitan dengan masalah perdata dan pidana bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden diusulkan dalam revisi UU MK.

¹⁹² Mengutip Gustav Radbruch, nilai-nilai dasar hukum terdiri dari tiga aspek, antara lain, keadilan, kegunaan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000) hlm. 19

kredibilitas MPR pun dipertaruhkan karena suara terbanyak di parlemen bukanlah jaminan tercapainya keadilan berdasar hukum, sebab parlemen seperti MPR adalah lembaga politik yang diisi oleh politisi.

Pada saatnya nanti, jika terjadi proses impeachment di negara ini, penulis sama sekali tidak mengharapkan hal itu akan diwarnai dengan proses kudeta (*coup d'état*) ataupun gejolak massif-destruktif lainnya yang dilakukan oleh rakyat. Bukan untuk meniru praktek politik di Thailand, namun perlu dicermati pula, sebagai pembanding, mekanisme *impeachment* yang berjalan di Thailand, di mana MK Thailand berwenang untuk langsung menjatuhkan seorang Perdana Menteri dari jabatannya. Di negara yang bersistem monarkhi demokrasi konstitusional¹⁹³ ini, baru-baru ini, terjadi perkara *impeachment* yang memaksa Perdana Menteri Thailand saat itu, Samak Sundaravej, mundur dari jabatannya karena MK Thailand memutuskan Samak melanggar Pasal 267 konstitusi Thailand yang melarang seorang perdana menteri memegang jabatan apa pun dalam kemitraan sebuah perusahaan atau organisasi yang menjalankan bisnis secara pembagian keuntungan atau pendapatan atau menjadi pekerja pihak lain.¹⁹⁴

Ketika Samak terbukti melanggar konstitusi, Ketua MK Thailand, Chat Chonlaworn, dalam putusannya menyatakan, “terdakwa telah terbukti melanggar Pasal 267 Konstitusi dan dengan demikian jabatannya sebagai perdana menteri berakhir.”¹⁹⁵ Mengacu dari putusan yang dikeluarkan oleh MK Thailand ini, maka Samak secara otomatis harus mematuhi putusan tersebut karena berlaku mengikat dan memaksa. Putusan MK Thailand ini sejalan dengan pendapat van Apeldoorn yang menyatakan hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa.¹⁹⁶

IV. 2. Menyoal *Ne Bis In Idem*

Tafsir kedua terhadap tafsir final yang dikemukakan oleh Irmanputra di atas yang berarti bahwa putusan MK tidak dapat ditinjau oleh pelaku kekuasaan

¹⁹³ Herbert M. Kritzer (ed.), *op. cit*

¹⁹⁴ *KOMPAS*, *op. cit.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ van Apeldoorn, *op. cit.*

kehakiman lainnya, juga menjadi satu pembahasan atau perdebatan tersendiri dalam perkara *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bilamana putusan MPR sama dengan putusan MK yang membenarkan pendapat DPR, apakah kemudian setelah turun dari jabatannya, Presiden dan/atau Wakil Presiden masih dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukannya? Apakah tidak melanggar asas *ne bis in idem*? Dari perspektif bahwa yang menjadi obyek perkara *impeachment* di MK ialah pendapat DPR, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak menjadi obyek dalam proses *impeachment* di MK. Maka, peradilan di Pengadilan Negeri dapat melakukan proses pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh yang bersangkutan, dan tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*. Hal ini sebagaimana dikemukakan Indriyanto Seno Adji,¹⁹⁷ yang berpendapat bahwa pengertian asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana hanya terjadi pada saat pelaku, obyek pidana, dan alasan penuntutannya sama. Dengan demikian, kondisi ini tidak mungkin dapat terjadi pada perkara *impeachment*, mengingat model pembuktian di pengadilan negeri dan di MK memiliki karakteristik yang berbeda. Selain itu, MK adalah peradilan tata negara yang mengadili jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sedangkan Pengadilan Negeri adalah cabang peradilan dalam Mahkamah Agung yang mengadili pertanggungjawaban individu atas perbuatan yang dilakukannya. MK dan Peradilan Negeri memiliki wilayah kewenangan yang berbeda sehingga tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*. Namun demikian, yang perlu menjadi catatan ialah bahwa selayaknya pertimbangan hukum serta putusan yang dijatuhkan MK menjadi bahan pertimbangan hakim Pengadilan Negeri, termasuk Hakim Tinggi jika ada banding, dan Hakim Agung jika ada kasasi, dalam menjatuhkan putusan terhadap kasus tersebut, demi terciptanya keselarasan hukum. Kecuali jika terdapat bukti baru yang menguatkan kedudukan mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka hal itu dapat melepaskan yang bersangkutan dari pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan ketika menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹⁹⁷ Hasil wawancara penelitian yang dilakukan oleh Puslitka MK pada 6 Januari 2005. Lihat: Winarno Yudho, dkk.

Menurut Maruarar,¹⁹⁸ Standar *due process of law* yang diterapkan MK akan merujuk pada standar pembuktian yang dikenal dalam hukum acara pidana. Keputusan diambil berdasarkan bukti-bukti yang diajukan, yang melahirkan keyakinan pada hakim konstitusi, sehingga tidak ada alasan untuk menyangsikan proses hukum yang berlangsung. Meskipun MK memeriksa materi perbuatan pidana, MK ialah Peradilan Tata Negara yang tujuan pokoknya adalah untuk memecat seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR harus diberhentikan dari jabatannya. Oleh karena itu, *impeachment* sesungguhnya adalah suatu proses politik yang diinginkan memenuhi syarat proses yuridis dalam rangka mewujudkan prinsip konstitusionalisme dan *rule of law* dalam kehidupan bernegara, sedangkan peradilan pidana adalah suatu proses memeriksa, mengadili, memutus kesalahan seorang terdakwa atas satu dakwaan yang didakwakan kepadanya, dan atas kesalahan terdakwa tersebut hakim menjatuhkan hukuman kepadanya baik yang bersifat perampasan kemerdekaan maupun sanksi lainnya. Ketika mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden diadili di pengadilan biasa, maka pengadilan tersebut harus memperlakukan putusan MK sebagai satu bukti otentik, dengan kekuatan materiil yang mengikat, atas dakwaan yang menyangkut perbuatan pidana yang sama. Putusan MK bisa dijadikan dasar bagi pengadilan pidana untuk menyatakan mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut bersalah. Perlakuan demikian cukup adil karena tidak mengurangi hak asasi seorang mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden, secara relevan tidak melanggar azas persamaan di depan hukum (*equality before the law*) dan tidak melanggar prinsip *ne bis in idem*.

Sebaliknya, jika dengan adanya putusan MK yang menyatakan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah melakukan pelanggaran hukum, hanya dikenai akibat hukum berupa pemberhentian dari jabatannya tanpa harus memikul tanggung jawab pidana yang melekat pada kesalahan tersebut, menurut Maruarar sikap yang demikian akan sangat melanggar rasa keadilan, terutama lagi jika kerugian yang diakibatkan dari perbuatan tersebut sangatlah besar dan menyangkut hak dasar rakyat yang dilindungi UUD 1945.

¹⁹⁸ *Op. cit.*, hlm. 276