PENYUSUNAN KETERANGAN PEMERINTAH ATAS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh: Qomaruddin[1]

Abstract

"In order to carry out the duties and functions of the Minister of Law and Human Rights Republic of Indonesia as the President's permanent proxy in any Judicial Reviews before the Constitutional Court, the Directorate Litigation of Legislation as an echelon unit II in Directorate General of Legislation, among others, prepares and composes the Government's/President's Opinion and provides assistance in any trials before the Constitutional Court. The activities in preparing and composing the Government's Opinion is started from analysing the supply, collecting data, coordinating with the related institution in any Judicial Reviews and also the concept of composing the Government's Opinion and Opening Statement. Because of the President's Opinion is a formal Government's Opinion composed in oral and written concern about the principal of suplication which is the result of coordination between ministers or Government's Institution, then in composing the government's Opinion, Directorate Litigation of Legislation coordinates with Departments, State Agencies, Non-Department Government Agencies, community organizations, religion organizations, or professional organizations and invites sources from academics, practical, professional and NGOs to find any supports or information related with the supply principals."

Key words : preparation of presidential statement

---

[1] Direktur Litigasi Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Abstrak

"Dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagai pengemban kuasa permanen Presiden dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, Direktorat Litigasi Perundang-undangan sebagai unit esselon II pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, antara lain melakukan penyiapan penyusunan Keterangan Presiden/Pemerintah dan pendampingan persidangan di Mahkamah Konstitusi. Kegiatan penyiapan penyusunan Keterangan Pemerintah dimulai dengan kegiatan analisis permohonan, pengumpulan bahan/data, melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait dengan pengujian undang-undang serta penyusunan konsep Keterangan Pemerintah dan *Opening Statement.* Oleh karena Keterangan Presiden adalah keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok-pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari menteri-menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait, maka dalam penyusunan Keterangan pemerintah Direktorat Litigasi Perundang-undangan melakukan koordinasi dengan Departemen, Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Non Departemen, organisasi kemasyarakatan, organisasi agama, atau organisasi profesi serta mengundang narasumber baik dari lingkungan Akademisi, Praktisi, Profesional dan Lembaga Swadaya Masyarakat guna mencari masukan atau informasi terkait berbagai hal yang berhubungan dengan pokok-pokok permohonan."

Kata kunci : penyiapan keterangan presiden

1. Pendahuluan

Dalam pemeriksaan perkara konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat memanggil pihak-pihak untuk diminta keterangan dan/atau risalah rapat, hal ini sesuai dengan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, yang berbunyi:

> "Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/ atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau Presiden".

Dari ketentuan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa institusi resmi yang dapat dimintai keterangan dan/atau risalah rapat oleh Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan permohonan perkara yaitu MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden.

Mengingat peranan Pemerintah/Presiden yang sangat penting dalam proses pembentukan undang-undang dan sekaligus sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif), maka sangat relevan apabila pemerintah diminta untuk memberikan keterangannya mengenai berbagai hal yang berhubungan dengan proses pembentukan undang-undang yang sedang diuji di Mahkamah Konsitusi.

Keterangan Pemerintah di persidangan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan keterangan resmi yang disampaikan baik secara lisan maupun tertulis. Terkait dengan keterangan pemerintah tersebut, jika dilihat dari segi muatannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. keterangan yang bersifat informasi/ data yang faktual, dan
2. keterangan yang berisi pendapat atau opini yang mencerminkan pandangan dan sikap pemerintah terhadap norma yang terkandung di dalam undang-undang yang diuji.

Berdasarkan Pasal 28 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, maka dalam proses pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai alat kelengkapan, di antaranya adalah Sidang Pleno dan Sidang Panel. Sidang Pleno merupakan salah satu alat kelengkapan Mahkamah dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi. Forum

Sidang Pleno biasanya digunakan untuk pemeriksaan alat-alat bukti tertulis, mendengarkan Keterangan DPR dan/atau DPD, Presiden/Pemerintah, keterangan ahli/atau saksi faktual maupun pihak terkait baik langsung atau tidak langsung. Sedangkan Panel Hakim adalah alat kelengkapan Mahkamah dengan beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim konstitusi. Forum Sidang Panel biasanya digunakan untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan yaitu pemeriksaan terhadap kelengkapan dan kejelasan materi permohonan yang meliputi kewenangan Mahkamah, kedudukan hukum *(legal standing*) Pemohon, dan pokok permohonan. Dalam pemeriksaan tersebut, Hakim wajib memberi nasihat kepada Pemohon dan/atau kuasanya untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan. pemeriksaan pokok permohonan;

2. PROSES PENYIAPAN KETERANGAN PEMERINTAH

a. Pengumpulan Bahan

Sesuai dengan Pasal 52 dan Pasal 53 Undang-Undang tentang Mahkamah Konsitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban untuk menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Mahkamah Agung untuk diketahui, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi. Di samping itu, permohonan juga disampaikan kepada instansi-instasi yang terkait secara langsung dengan undang-undang yang diuji.

Presiden selaku pihak yang harus memberikan keterangan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, pelaksanaanya selalu menguasakan kepada Menteri Hukum dan HAM dan menteri lainyan secara substantif terkait dengan undang-undang yang

diuji. Selanjutnya secara teknis Menteri Hukum dan HAM menugaskan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk menangani permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Kontitusi.

Direktorat Litigasi Perundang-undangan sebagai unit esselon II pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M.03-PR-07.03 Tahun 2005, mempunyai tugas antara lain menyusun Keterangan Pemerintah permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dalam pelaksanaan tugas tersebut, Direktorat Litigasi melakukan koordinasi dengan instansi terkait, menyiapkan bahan-bahan guna penyusunan Keterangan Pemerintah atas permohonan pengujian undang-undang tersebut.

Kegiatan untuk menyiapkan penyusunan Keterangan Pemerintah atas permohonan pengujian undang-undang dimulai dengan kegiatan analisis permohonan, pengumpulan bahan/data, melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait dengan pengujian undang-undang serta penyusunan konsep Keterangan Pemerintah dan *Opening Statement.*

Analisis permohonan pengujian sebagai langkah penting dalam penyusunan Keterangan pemerintah dilakukan dengan mempelajari permohonan Pemohon pengujian undang-undang, dilanjutkan penelaahan dan pengkajian mengenai :

a. apakah pemohon yang mengajukan perkara pengujian undang-undang mempunyai kedudukan hukum atau legal standing;

b. kerugian konstitusional apa yang dianggap telah merugikan pemohon;
c. pasal, ayat dan atau bagian yang dianggap telah merugikan hak/ kewenangan konstitusional pemohon dan bertentangan dengan pasal dan /atau ayat mana dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dipertentangkan.

Bahan/data yang diperlukan untuk penyiapan dan penyusunan Keterangan Pemerintah atas pengujian undang-undang tersebut meliputi bahan/data yang berkaitan dengan materi undang-undang yang diujikan, dapat berupa:

a. undang-undang dan peraturan pelaksananya terkait dengan materi yang diuji.;
b. putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan materi undang-undang yang diuji;
c. bahan-bahan yang mendukung, misalnya literatur, surat kabar, majalah, jurnal, Naskah Akademik dan Risalah Persidangan pembahasan amandemen UUD 1945 oleh MPR, Risalah persidangan di Dewan Perwakilan Rakyat dari tingkat Panitia Khusus, Panitia Kerja, Tim Perumus atau Tim Sinkronisasi.

b. Kordinasi dengan Instansi Terkait

Pasal 25 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, menyebutkan: "Keterangan Presiden adalah keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok-pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari Menteri-menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait". Dari ketentuan tersebut terkandung makna bahwa tidak semua undang-undang tersebut materinya bersangkut paut dengan persoalan hukum saja tetapi dapat juga memuat materi baik dibidang politik, ekonomi,

keuangan, agama, sosial, budaya, pertahanan keamanan, hak asasi manusia dan lain-lain, sehingga lembaga pelaksana yang berwenang melaksanakan undang-undang tersebut tidak hanya dilakukan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI saja, melainkan dapat juga dilakukan oleh Departemen lain, Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Non Departemen, organisasi kemasyarakatan, organisasi agama, atau organisasi profesi, dan lain-lain. Dalam proses penyiapan Keterangan Pemerintah, Departemen Hukum dan HAM melakukan koordinasi dengan instansi terkait baik yang diberi Kuasa Presiden maupun instansi yang terkait dengan materi undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Dalam koordinasi tersebut, Menteri Hukum dan HAM sebagai kuasa permanen dari Pemerintah/Presiden, bertindak selaku koordinator dalam penyiapan penyusunan Keterangan Pemerintah. Berdasarkan kedudukannya itu, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal peraturan Perundang-undangan dalam hal ini Direktorat Litigasi Perundang-undangan selalu melakukan koordinasi dengan Departemen, Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah Non Departemen, organisasi kemasyarakatan, organisasi agama, atau organisasi profesi guna mencari masukan atau informasi terkait berbagai hal yang berhubungan dengan pokok-pokok permohonan.

Dalam rangka Koordinasi tersebut, dapat dibentuk tim antar departemen yang bertugas menangani perkara pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil kerja tim tersebut akan digunakan sebagai bahan penyusunan keterangan pemerintah. Selain itu Tim Kerja tersebut dapat juga menentukan hal-hal sebagai berikut:

1. mendiskusikan kemungkinan perlu tidaknya menghadirkan ahli dan/atau saksi di persidangan Mahkamah Konstitus;
2. memilih atau menentukan ahli dan/atau saksi yang kompeten untuk memberikan keterangan baik secara tertulis dan/atau lisan di depan pemeriksaan persidangan di Mahkamah Konstitusi;
3. membuat kesimpulan akhir yang berisi tanggapan atas keterangan Pemohon, DPR, ahli dan/atau saksi baik yang diajukan oleh Pemohon termasuk juga dari pihak terkait langsung/ tidak langsung.

c. Masukan dari Narasumber (Akademisi, Praktisi, Profesional, dan LSM)

Dalam rangka penyiapan keterangan pemerintah tersebut, Departemen Hukum dan HAM, dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengundang narasumber (Akademisi, Praktisi, Profesional, dan LSM) yang berkompeten dalam bidangnya, sesuai dengan materi permohonan yang diuji. Masukan dari berbagai narasumber tersebut dimaksudkan sebagai bahan penyusunan keterangan pemerintah.

3. PELAKSANAAN PENYUSUNAN KETERANGAN PEMERINTAH

a. Pokok-Pokok Isi Keterangan Pemerintah Di Persidangan Mahkamah Konstitusi

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi maupun Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, tidak diatur mengenai format atau bentuk serta pokok-pokok isi keterangan pemerintah di persidangan Makahmah Konstitusi.

Hal yang berhubungan dengan keterangan pemerintah, hanya dapat dijumpai dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Noomor 06/PMK/2005 dan itupun hanya merupakan definisi dari keterangan Presiden, sebagaimana tercantum dalam Pasal 25 ayat (1) yang berbunyi, "Keterangan Presiden adalah keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok-pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari Menteri-menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait".

Meskipun di dalam kedua instrumen hukum tersebut tidak ditentukan mengenai bentuk atau format serta pokok-pokok isi keterangan Pemerintah, namun mengacu pada syarat-syarat yang harus dipenuhi suatu permohonan pengujian undang-undang sebagimana diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi dan Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, maka pokok-pokok isi keterangan Pemerintah di persidangan Mahkamah Konstitusi sekurang-kurangnya harus memuat antara lain:

1. Judul keterangan Pemerintah atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pendahuluan, pada bagian ini memuat identitas kuasa Pemerintah/ Presiden yang menyampaikan keterangan Pemerintah/ Presiden atas pengujian undang-undang baik lisan maupun tertulis.
3. Umum, pada bagian umum ini digambarkan secara singkat mengenai Mahkamah Konstitusi dan kewenangannya serta gambaran umum mengenai alasan-alasan yang melatarbelakangi dibentuknya dan materi undang-undang yang diuji tersebut.

4. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, bagian ini berisi mengenai uraian mengenai penilaian Pemerintah terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam pengujian undang-undang tersebut, dan pendapat Pemerintah yang menyatakan bahwa secara nyata tidak terdapat hak dan/atau kewenangan konsitusional Pemohon yang dirugikan atas berlakunya undang-undang *a quo* serta permohonan Pemerintah agar Ketua /Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon pengujian undang-undang tersebut ditolak (*void*) atau setidak-tidaknya pernyataan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*).
5. Penjelasan Pemerintah atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bagian ini memuat penjelasan atau argumentasi Pemerintah terhadap pengujian undang-undang yang berupa keberatan terhadap dalil Pemohon atas materi muatan, pasal, ayat dan/ atau bagian undang-undang yang menganggap undang-undang yang diuji tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
6. Kesimpulan, pada bagian kesimpulan ini memuat permintaan Pemerintah kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus perkara pengujian undang-undang serta memuat hal-hal yang dimohonkan untuk diputus antara lain:
    a. menyatakan bahwa Pemohn tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
    b. menolak permohonan pengujian Pemohon (*void*) untuk seluruhnya atau setidak-tidaknya menyatakan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);

c. menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
d. menyatakan pasal, ayat dan/ atau bagian dari undang-undang yang diuji tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
e. menyatakan pasal, ayat dan/ atau bagian dari undang-undang yang diuji tetap mempunyai kekuatan hukum dan berlaku mengikat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

7. Tanda tangan kuasa Pemerintah.

b. OPENING STATEMENT

Di dalam pemeriksaan persidangan untuk mendengar keterangan Pemerintah/Presiden secara lisan maupun tertulis, Pemerintah/Presiden di samping memberikan Keterangan Pemerintah atas pengujian undang-undang tersebut, juga menyampaikan *opening statement* baik secara lisan maupun tertulis.

Opening statement merupakan suatu diskripsi ringkas dan komprehensif mengenai Keterangan Pemerintah atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang di dalamnya memuat penjelasan Pemerintah mengenai pokok-pokok yang melatarbelakangi dibentuknya undang-undang yang sedang diuji dan pendapat Pemerintah atas pengijian undang-undang tersubut.

Opening Statement ini disampaikan dan/atau dibacakan oleh kuasa Pemerintah/ Presiden pada saat persidangan untuk mendengarkan keterangan Pemerintah di Mahkamah Konsitusi.

4. PENYAMPAIAN KETERANGAN PEMERINTAH DI SIDANG PLENO MAHKAMAH KONSTITUSI

Sesuai dengan ketentuan Pasal 25 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005, menyebutkan :"Presiden dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada Menteri Hukum dan HAM beserta menteri, dan/ atau pejabat setingkat menteri yang terkait dengan pokok permohonan".

Dari ketentuan diatas, dapat ditafsirkan bahwa Presiden dalam menyampaikan keterangan Pemerintah selalu menunjuk kuasa kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI sebagai kuasa tetap Pemerintah, selain dari menteri dan/atau pejabat setingkat menteri yang terkait dengan pokok permohonan. Kuasa Presiden tersebut disertai dengan hak subtitusi yaitu hak untuk memberikan kuasa kepada pejabat yang ditunjuk, sehingga kuasa menteri tersebut dapat disubstitusikan kepada para Direktur Jenderal, pejabat eselon I atau pejabat yang ditunjuk. Kuasa menteri ini tidak disertai dengan hak subtitusi.

Di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kuasa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI selalu diberikan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, dan dalam hal-hal tertentu kuasa menteri dapat pula diberikan kepada Direktur Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), atau Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum.

Kuasa Presiden tersebut, diberikan secara khusus untuk keperluan:

a. penyampaian Keterangan Pemerintah baik secara tertulis maupun lisan, dan
b. menghadiri atau mengikuti seluruh rangkaian pemeriksaan persidangan di Mahkamah Konstitusi, yang tercakup di dalamnya antara lain mengajukan bukti tertulis, saksi dan ahli.

Dalam pemeriksaan persidangan perkara pengujian undang-undang, berdasarkan Pasal 25 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, Menteri atau pejabat setingkat menteri sebagai kuasa Presiden/ Pemerintah dapat mengikuti seluruh rangkaian persidangan dan wajib hadir sekurang-kurangnya satu kali untuk setiap perkara. Oleh karena itu Menteri yang telah diberi kuasa oleh Presiden, harus menyampaikan Keterangan Pemerintah baik lisan maupun tertulis dalam persidangan perkara pengujian undang-undang sedangkan kuasa untuk menghadiri seluruh rangkaian persidangan atau memberikan tanggapan atas keterangan saksi atau ahli dapat diberikan kepada pejabat esselon I atau pejabat lain setingkat esselon II yang ditunjuk oleh menteri.

Selain penyampaian keterangan pemerintah, dalam sidang pleno tersebut apabila diperlukan dapat dihadirkan keterangan ahli yaitu keterangan seseorang terkait dengan materi undang-undang yang diuji, misalnya ahli dalam bidang HAM, administrasi atau perundang-undangan. Selain itu dapat dihadirkan pula saksi faktual yaitu pihak-pihak yang mendengar, melihat ataupun mengalami suatu peristiwa terkait dengan materi undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

DAFTAR PUSTAKA

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta, 2003.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2007.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang,* Jakarta, 2006.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I Nomor M.09-Pr.07.10 Tahun 2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM R.I,* Jakarta, 2008.