

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) kekuasaan yaitu : kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan, dan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan yang bertugas untuk menghakimi.¹

Indonesia mengenal 3 (tiga) lembaga kekuasaan negara yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif di kenal sebagai lembaga perwakilan yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut DPR), DPR memiliki fungsi sangat penting dalam pelaksanaan ketatanegaraan Indonesia. Adapun fungsi tersebut yaitu : legislasi, anggaran, serta pengawasan. Hal tersebut di tegaskan dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan, "DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan" dan ayat (2) yang menyatakan, "Dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".²

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 281.

² Lihat Pasal 20A ayat (1) dan (2) *UUD NRI Tahun 1945*.

Hak tersebut digunakan untuk mengawasi atas kebijakan pemerintah atau yang dikenal sebagai lembaga Eksekutif. Diantara lembaga-lembaga negara yang ada, hanya DPR yang pendapatnya bisa di ajukan serta di proses ke Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut MK) untuk di tindak lanjuti. Dalam hal ini DPR adalah satu-satunya pihak yang memiliki *legal standing* untuk beracara di MK dalam perkara tuduhan pelanggaran presiden atau wakil Presiden. Hal tersebut di sebutkan secara eksplisit dalam Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut UU MK) “Pemohon adalah DPR.”³

DPR dalam menjalankan fungsinya memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan atau di sebut fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPR dapat mengajukan permohonan kepada MK terhadap dugaan pelanggaran hukum yang telah di lakukan oleh Presiden dan / atau Wakil Presiden atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan / atau Wakil Presiden merupakan hak menyatakan pendapat yang di miliki DPR. Sebagaimana di sebutkan dalam Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya disebut UU MPR, DPR, DPD, DPRD).⁴

³ Lihat Pasal 80 ayat (1) *UU MK*.

⁴ Lihat Pasal 79 ayat (4) *UU MPR, DPR, DPD, DPRD*.

Kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, membebani harta atau kekayaan warga negara dan mengatur pendapatan dan pengeluaran anggaran penyelenggara negara, ketiganya perlu dikontrol oleh rakyat sendiri melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif.⁵ Apabila tidak, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya yaitu menjadi sewenang-wenang. Hak DPR yang terkait erat dengan fungsi pengawasan adalah hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini adalah wujud dari kontrol rakyat terhadap jalannya pemerintahan melalui lembaga perwakilan yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat.⁶

Makna dari pendapat DPR adalah sebuah rangkaian dari pelaksanaan fungsi pengawasan yang memang menjadi tugas DPR sebagai wakil dari seluruh rakyat Indonesia.⁷ Untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar kedaulatan rakyat yang diwakilkannya benar-benar terlaksana. Di harapkan fungsi pengawasan ini Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap tetap dalam koridor pelaksanaan tugas dan wewenangnya.⁸

⁵Irfan Nur Rachman, “Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, Dalam Jurnal Konstitusi, Vol 8, No 2, April 2010, Jakarta, hlm. 77.

⁶*Ibid.*

⁷Bambang Sutioso, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia*, Dalam Jurnal Konstitusi, Vol.7, 2010, Jakarta, hlm. 102.

⁸*Ibid.*, hlm. 103.

Pelaksanaan Kekuasaan kehakiman terdiri dari Mahkamah Agung (yang selanjutnya disebut MA) dan MK, substansi penting perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara tanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Selain MA, MK juga merupakan pemegang kekuasaan kehakiman. Menurut Pan Mohammad Faiz Kusuma wijaya, ide pembentukan mk merupakan salah satu perkembangan pemiikkiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20.⁹ MK melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang MK).¹⁰ Karena tujuan hukum tertinggi yaitu keadilan, artinya menempatkan segala sesuatu sesuai dengan porsinya.¹¹

Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil, selain itu MK sebagai *special tribunal* (pengadilan khusus) yang secara terpisah dari Mahkamah Agung

⁹Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, "*Hukum Konstitusi*", Bandung, Pustaka Setia, 2012, hlm.369.

¹⁰Anwar, "*Teori Hukum Konstitusi*", Jakarta, Kharisma Putra Utama, 2015, hlm.260.

¹¹Muhammad Sukri Albani Nasution dan Pahmi Lubis, "*Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*", Jakarta, Karisma Putra Utama, 2015, hlm. 208.

yang sama-sama memiliki tugas mengadili.¹² Dalam konteks ketatanegaraan MK di anggap sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat agar konstitusi di hormati dan di laksanakan oleh semua komponen Negara secara konsisten dan bertanggung jawab.

MK berperan sebagai penafsir dari konstitusi agar spirit konstitusi selalu hidup. Semua lembaga tinggi negara, bahkan orang perorangan dapat menfsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam konstitusi karna memang tidak selalu jelas serta memiliki rumusan yang luas dan terkadang kabur. Namun yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsiran yang mengikat adalah MK, tafsiran yang mengikat tersebut hanya di berikan dalam putusan MK atas permohonan yang di ajukan. Dengan kata lain setiap putusan yang dikeluarkan oleh MK bersifat mengikat dan final.¹³

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan wewenang MK dalam menjakankan perannya dalam ketatanegaraan Indonesia, diantaranya :

- “(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemiiu.*
- (2)Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran yang di*

¹² Maruarar Siahaan, *“Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm.3.

¹³*Ibid.*, hlm 8.

lakukan oleh presiden dan / atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar”¹⁴

Wewenang MK tersebut secara khusus juga disebutkan dalam Pasal 10

UU MK yang menyatakan;

- “(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; 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”.*

¹⁴ Lihat Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945.

Pasal tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 7B. Karena adanya pemisahan antara 4 (empat) empat kewenangan yang di sebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) dengan kewajiban yang di sebutkan dalam ayat (2). Perlu di klarifikasi terlebih dahulu mengenai makna kewenangan dengan kewajiban, agar tidak terjadi salah penafsiran didalamnya. Jika dilihat dari artinya kewenangan merupakan hak untuk melakukan sesuatu atau merintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai sebuah tujuan. Sedangkan kewajiban yaitu sesuatu yang harus dilakukan dengan penuh rasa tanggung jawab.¹⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁶ bahwa, kewenangan lain yang dimiliki oleh MK adalah peradilan atas tuntutan pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau wakil Presiden. Dari hal tersebut menimbulkan pemikiran tentang pendapat DPR mengenai pemakzulan, apakah hal ini termasuk kewajiban MK sesuai dengan Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 atau termasuk Kewenangan MK.

Kewenangan dan kewajiban MK ini di dasarkan atas gagasan *check and Balances* dalam bentuk *control judicial* yang dilakukan oleh MK, karena salah satu dari asas negara hukum (*recht staad*) adalah adanya peran peradilan yang bebas dan tidak memihak untuk memberikan putusan terhadap segala kasus hukum yang terjadi di dalam suatu negara.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditiya Bakti, 2006, hlm.56.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 274.

Berdasar latar belakang di atas maka timbul pemikiran untuk mengambil judul **“Analisis Ketentuan Pasal 7B Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Kewajiban Mahkamah Konstitusi Dalam Memeriksa, Mengadili, dan Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana kekuatan hukum pendapat DPR atas kewajiban MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat tersebut?
- 1.2.2. Bagaimana akibat hukum jika MK menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini yaitu untuk mengetahui akibat hukum ke depan jika terjadi permasalahan seperti itu di Indonesia serta menganalisa seberapa kuat pendapat DPR dalam kasus pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Adapun manfaat yang dapat di ambil dari proposal skripsi ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada semua orang khususnya para praktisi maupun akademisi serta DPR agar dalam

melaksanakan fungsi pengawasannya tidak hanya melihat dan berjalan dengan tujuan politiknya saja, Namun juga mempertimbangkan hukum sebagai pedoman.

1.4.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Dewan perwakilan Rakyat

Penulisan skripsi ini dapat menjadi dasar pertimbangan kuat bagi para Dewan Perwakilan Rakyat untuk menggunakan hak pengawasan dan menyatakan pendapat dalam hal pemakzulan yang akan diajukan kepada MK.

b. Bagi masyarakat.

Penulisan skripsi ini diharapkan agar nantinya masyarakat mengetahui tata cara bagaimana pemberhentian Presiden atau wakil Presiden oleh DPR.

c. Bagi penulis.

Penulisan skripsi ini diharapkan agar menjadi pengetahuan baru dan pengembangan ilmu hukum khususnya tentang mekanisme pemberhentian presiden atau wakil presiden oleh DPR melalui MK.

1.5. Keaslian Penelitian

Setelah mencari di berbagai perpustakaan sejauh ini belum ditemukan tulisan skripsi ataupun tesis yang sama, tetapi di temukan skripsi dan tesis sebagai berikut:

1. Judul : Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Pelanggaran Hukum Oleh Presiden Dan Atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengarang :Lisdhani Hamdan Siregar

Rumusan Masalah:

1. Bagaimana proses penyelesaian permohonan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar?
2. Bagaimana sifat putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya?
3. Bagaimana bentuk kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya?

Dalam skripsi ini lebih menekankan mengenai mekanisme atau proses pemakzulannya serta membahas tentang sifat dan kekuatan hukum putusan MK. Hal ini juga tidak terlepas dari pemikiran tentang bagaimana proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hasil penelitian ini jika dikaitkan dengan penelitian yang akan penulis lakukan fokus pembahasannya berbeda.

2. Judul : Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatannya Dalam Kaitannya Dengan Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokratis Di Indonesia.

Pengarang : Putu Eva Ditayani Antari

Rumusan Masalah:

1. Apakah kriteria perbuatan tercela yang dijadikan sebagai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya di Indonesia berdasarkan UUDNRI 1945?
2. Bagaimanakah model pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang dianut di Indonesia berdasarkan UUDNRI 1945?

Dalam tesis ini pembahasannya lebih menekankan terhadap sejarah pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden dari UUD NRI 1945 sebelum amandemen sampai setelah amandemen. Hasil penelitian ini jika dikaitkan dengan penelitian yang akan penulis lakukan fokus pembahasannya berbeda.

1.6. Metode Pendekatan

1.6.1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan proposal skripsi ini menggunakan tipe Normatif yang berarti suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum, guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁷

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 35.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Penulisan proposal skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Dalam penulisan ini pertama kali harus beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁸ Peraturan perundang undangan dan jurnal hukum.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun penulisan skripsi ini, karena penelitian skripsi ini berbentuk normatif maka dalam pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan yaitu:

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

¹⁸*Ibid.*, hlm. 137.

3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

b. Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder yaitun berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi;

1. 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.
2. Buku-Buku teks
3. Kamus-kamus hukum
4. Jurnal-jurnal hukum
5. Komenta-komenta atas putusan pengadilan
6. Pendapat para ahli dan
7. Internet

c. Bahan Hukum Tersier

Adapun bahan hukum tersier, diantaranya adalah sebagai berikut :

- (a) Kamus hukum.
- (b) Kamus bahasa.
- (c) Ensiklopedi.

1.6.4. Metode Analisa Bahan Hukum

Analisa yang di gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah deskriptif analisi terhadap kerangka acuan yang di pergunakan adalah kekuatan pendapat DPR sehingga mengikat terhadap MK untuk memutus guna dijadikan bahan pertimbangan untuk tuduhan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau wakil Presiden. Metode yang digunakan adalah metode berfikir deduktif, yang mana cara berfikir dalam penarikan kesimpulan ini ditarik dar sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan dengan benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.

1.7. Sistematika Penulisan

Untuk menghasilkan sebuah skripsi yang baik dan sistematis, maka diperlukan adanya sistematika penulisan yang teratur. Skripsi ini akan di susun dalam empat bab, yang man antara bab per bab saling berkaitan dan berkesinambungan. Adapun sistematik penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I Pada bab ini di uraikan mengenai Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II Merupakan Tinjauan Pustaka yang di dalamnya akan diuraikan mengenai kedudukan, kewenangan, serta Hak dan kewajiban DPR dan MK

Sebagai Lembaga negara Menurut UUD NRI Tahun 1945, Teori Kedaulatan hukum, Teori hubungan antar lembaga Negara, Teori kedaulatan rakyat.

BAB III merupakan Hasil dan Pembahasan yakni, kajian terhadap rumusan masalah yang membahas mengenai kekuatan hukum pendapat DPR atas kewajiban MK dalam memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat tersebut dan akibat hukum jika MK menolak untuk mengadili pendapat tersebut.

BAB IV merupakan Penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran yang akan menjadi rekomendasi dari pokok persoalan dalam rumusan masalah.