

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikian penegasan UUD NRI 1945. Hal ini menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka. Oleh sebab itu perubahan UUD NRI 1945 yang telah dilakukan dalam empat tahap membawa dampak pada berubahnya sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah tentang konsep kekuasaan Negara, yaitu dari konsep pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*) menjadi konsep pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).¹ Gagasan mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan Negara mendapat dasar pijakan antara lain dari pemikiran John Locke dan Montesquieu yang dikenal dengan teori *Trias Politica*.

Salah satu kekuasaan yang dimaksud oleh kedua sarjana tersebut adalah kekuasaan eksekutif yang memiliki kekuasaan untuk melaksanakan UUD NRI 1945. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan eksekutif sebagaimana yang dimaksud oleh teori *Trias Politica* dipegang oleh Presiden sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang

¹ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Jogjakarta: UUI Press, 2005, h. 19-20

berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945”. Kekuasaan pemerintahan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut merupakan bagian dari kekuasaan melaksanakan UUD NRI 1945. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden bukan hanya melaksanakan UUD NRI 1945 melainkan juga dapat mengusulkan rancangan UUD NRI 1945 kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang diatur pada Pasal 5 UUD NRI 1945.

Kekuasaan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan memang tampak sangat luas dan tidak dijelaskan maupun dibatasi dalam UUD NRI 1945-UUD NRI 1945 Dasar Tahun 1945, bahkan semua lembaga Negara lainnya seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah memiliki undang-undang dasar tersendiri yang menjelaskan kedudukan maupun kewenangan serta fungsi masing-masing lembaga negara tersebut, kecuali UUD NRI 1945 tentang lembaga kepresidenan. Padahal dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, kedudukan Presiden adalah sama dengan kedudukan lembaga-lembaga negara lainnya seperti MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK dan sebagainya. Walaupun demikian, kekuasaan Presiden bukan tanpa batas sebagaimana yang dijelaskan pada penjelasan

UUDNRI 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan bahwa kekuasaan Presiden tidak tak terbatas.

Selanjutnya, untuk membatasi kekuasaan Presiden sebagai lembaga eksekutif agar tidak melakukan penyimpangan atau melampaui batas kewenangannya yang diamanatkan oleh konstitusi maka diperlukan adanya sistem pengawasan dan keseimbangan(*checks and balances system*) yang dilakukan oleh lembaga legislatif sehingga adanya fungsi kontrol antara lembaga negara.

Sebelum perubahan UUD NRI 1945 kedudukan Presiden adalah sebagai mandataris yang diberikan oleh MPR dimana dalam struktur ketatanegaraan Indonesia MPR adalah sebagai lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi yang memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan sehingga dalam hal ini Presiden bertanggung jawab kepada MPR terkait dengan pelaksanaan wewenangnya selaku pemegang kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan, Presiden dapat di berhenti sebelum habis masa jabatannya apabila Dewan Perwakilan Rakyat berpendapat Presiden dianggap melanggar UUD NRI 1945-UUD NRI 1945 Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang di tetapkan oleh MPR maka sesuai Pasal 7 ayat 2 Tap MPR No.III/MPR/1978, DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Pada ayat berikutnya ditegaskan bahwa apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu satu bulan

memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh Presiden, maka sesuai dengan ayat 4 Pasal yang sama, DPR dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, apabila MPR tidak menerima pertanggungjawaban Presiden tersebut maka MPR dapat menarik kembali jabatan yang di mandatkan kepadanya sebagai wujud sanksi yang diberikan kepada Presiden. Sebaliknya apabila pertanggungjawaban Presiden tersebut diterima maka Presiden akan tetap memegang kekuasaannya sebagai lembaga eksekutif sehingga proses pertanggungjawaban tersebut bukan hanya semata-mata karena alasan yuridis tetapi juga didominasi oleh alasan-alasan politis yang merupakan konsekuensi sebagai akibat tidak adanya aturan yang secara rinci mengatur pemberhentian Presiden ditengah masa jabatannya seperti definisi dari melanggar haluan negara tidak di jelaskan dalam peraturan perundang-undangan pada saat itu.

Satu-satunya ketentuan UUD NRI 1945 sebelum dilakukan perubahan yang secara implisit mengatur kemungkinan pemberhentian presiden adalah Pasal 8 UUD NRI 1945 yang berbunyi: *“Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibanya dalam masa jabatannya ia diganti oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya”*, selain itu dalam ketentuan Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antar lembaga-lembaga Tinggi Negara yang menjelaskan alasan pemberhentian tersebut sebagai berikut:

- a. Atas permintaan sendiri.

- b. Berhalangan tetap.
- c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Dalam perjalanan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia pernah mengalami proses pemberhentian Presiden sebelum habis masa jabatannya (*impeachment*), yaitu pada masa kekuasaan Presiden Soekarno dimana pada saat itu pidato pertanggungjawabannya pada tanggal 22 juni 1965 yang terkenal dengan sebutan Nawaksara tidak diterima oleh MPRS yang di ketuai oleh Jendral (TNI) Abdul Haris Nasution khususnya terkait dengan peristiwa G 30/S/PKI, dengan demikian alasan yang digunakan MPRS untuk mencabut kekuasaan Presiden Soekarno adalah tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang disebutkan dalam Tap MPRS No. XXXIII/ MPRS/1967 yaitu menyatakan Presiden tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusionalnya serta dinilai telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS.

Selain itu pada tahun 2001 MPR juga memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid sebelum habis masa jabatannya dalam Sidang Istimewa karena dianggap melanggar UUD NRI 1945 dan haluan Negara terkait dengan kasus Yanatera Bulog dan dana bantuan Sultan Brunei Darussalam, pemberhentikan Jenderal Polisi S. Pada akhirnya, MPR memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara, yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang

Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001.

Setelah terjadinya empat kali perubahan UUD NRI 1945 membawa pengaruh besar terhadap kekuasaan Presiden di mana kedudukan Presiden bukan lagi sebagai mandataris dan tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Kedudukan kedua lembaga tersebut baik Presiden maupun MPR adalah sejajar dan untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia dimana masa jabatan Presiden bersifat tetap (*fix term*) sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang stabil dalam masa jabatan tertentu. Presiden hanya dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya apabila Presiden melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum yang disebutkan dalam konstitusi. Dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 menjelaskan alasan-alasan pemberhentian Presiden pada masa jabatannya yaitu berupa penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Dalam Pasal 7B UUD NRI 1945 menjelaskan tentang mekanisme pemberhentian Presiden yaitu usulan pemberhentian Presiden tersebut dapat diajukan DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu meminta MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI 1945, jadi ada tiga lembaga yang harus

dilalui terkait dengan proses *impeachment* tersebut yaitu proses penyelidikan yang dilakukan oleh DPR, MK memeriksa, mengadili, dan memutus berdasarkan landasan yuridis dan terakhir MPR akan menjatuhkan putusan apakah Presiden diberhentikan atau tetap memegang jabatannya sehingga pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya tidak lagi hanya melalui mekanisme politik di DPR dan MPR tetapi juga harus melalui mekanisme hukum di MK namun yang jadi permasalahan adalah ketentuan tersebut sangat terbatas tidak mengatur teknis dari *impeachment* tersebut seperti bagaimana DPR mengumpulkan bukti-bukti dan penyelidikan terkait dengan fungsi DPR tersebut untuk menyimpulkan bahwa Presiden terbukti memenuhi unsur-unsur dari Pasal 7A tersebut. Terkait dengan MK berkewajiban memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR atas dugaan Presiden melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum yang disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 apakah dalam hal ini putusan MK bersifat final dan mengikat atau hanya sekedar menjadi bahan pertimbangan MPR dalam mengambil keputusan apabila Presiden dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran hukum.

2. Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Urgensi Pembuktian Terhadap Tuduhan DPR Di Mahkamah Konstitusi.

2. Penerapan Putusan MK Tentang Pembuktian Pelanggaran Hukum Oleh Presiden

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisis Perlunya Pembuktian Tuduhan DPR Di Mahkamah Konstitusi
2. Menjelaskan dan menganalisis Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pembuktian Pelanggaran Hukum Oleh Presiden.

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari segi :

1. Dari segi teoritik diharapkan untuk memberikan masukan secara umum untuk pengembangan dalam bidang hukum Tata Negara (pemerintahan) khususnya mengenai perlunya pembuktian tuduhan DPR di Mahkamah Konstitusi
2. Secara praktis memberikan masukan kepada pemerintah dan DPR mengenai akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembuktian pelanggaran hukum oleh presiden.

5. Metodologi Penelitian

5.1. Tipe Penelitian

Mengingat ini merupakan penelitian hukum normatif, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum

yang bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul di dalamnya, sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan. Peter M Marzuki² dalam bukunya *Penelitian Hukum*, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

5.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*Statuta Approach*) merupakan pendekatan yang mengkaji tentang norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berasal dari UUD NRI 1945 seperti UUD NRI 1945, dan sumber-sumber resmi yang berkaitan dengan Penelitian ini.

Pendekatan Konsep (*Konseptual Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji literatur-literatur yang ada kaitannya

²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 35

dengan permasalahan yang akan dikaji. Pendekatan Historis (*Historical Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji proses impeachment dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan sebelum perubahan UUD NRI 1945.

5.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan-bahan penelitian berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud dalam bentuk yaitu UUD NRI 1945 sebelum maupun setelah perubahan serta peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah bidang hukum, dan sumber lainnya yang mendukung.

5.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangandikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistim kartu catatan (*card sistem*), baik dengan kartu ikhtisari (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta

kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khsus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan peraturan perundang-undangana memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistimatisasi dan klasifikasi kemudian dan dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

6. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan latar belakang dan jumlah rumusan masalah, penelitian ini disusun dalam bab-bab sebagai berikut:

Sesuai dengan kelaziman, laporan penelitian diawali dengan Bab pendahuluan. Di dalam Bab pendahuluan ini diuraikan berturut-turut tentang latar belakang permasalahan, yaitu dasar pijakan dalam menentukan permasalahan hukum yang diteliti. Selanjutnya diuraikan tentang rumusan permasalahan. Agar penelitian ini dapat fokus, maka di dalam Bab pendahuluan ini juga diuraikan tentang tujuan dan manfaat penelitian.

Di dalam Bab ini juga dikemukakan kerangka konseptual yang terkait dengan permasalahan. Agar penelitian ini mudah

diketahui kebenaran langkah-langkahnya, maka pada akhir Bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang dipergunakan.

Pada uraian sebelumnya disebutkan rumusan permasalahan yaitu perlunya pembuktian tuduhan DPR di MK dan akibat hukum putusan MK terhadap pembuktian pelanggaran hukum oleh presiden. Maka untuk menjawab permasalahan itu, dalam Bab II akan dijelaskan secara singkat perlunya pembuktian tuduhan DPR di MK disertai dengan penjelasan dari teori-teori dan konsep-konsep yang ada yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam Bab III, akan dijelaskan mengenai permasalahan yang kedua, yaitu akibat hukum putusan MK terhadap pembuktian pelanggaran hukum oleh presiden.

Bab terakhir adalah penutup atau Bab IV. Bab terakhir ini diisi dengan simpulan dan saran. Sesuai dengan permasalahan yang ada, simpulan berisi dua hal, perlunya pembuktian terhadap tuduhan DPR di MK dan akibat hukum putusan MK tentang pembuktian pelanggaran hukum oleh presiden. Bab ini diakhiri dengan saran sesuai dengan simpulan penelitian.