BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan konstitusi ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan ketiga secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*). Hal tersebut sangat menginterpertasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang sangat demokratis dengan berpegang teguh pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan, serta menjamin seluruh warga negara bersamaan kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, hukum hendaknya dijadikan sebagai panglima tertinggi dan sebagai pondasi berpijak dalam keseluruhan upaya mengatur dan menyelesaikan setiap persoalan kehidupan berbangsa dan bernegara demi mewujudkan cita-cita luhur kehidupan bangsa dan negara yang aman, sejahtera dan berkeadilan dalam setiap sektor.

Dalam konteks kekinian, Negara Indonesia harus menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara pada posisi yang seiring, selaras, dan seharmonis dengan pembangunan hukum. Pembangunan hukum sendiri diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum yang mantap yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum, termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum, perwujudan masyarakat yang

mempunyai keasadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum.[1]

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum yang dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi. Kondisi demikian sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas, kesadaran, pelayanan dan penegakan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur.[2]

Salah satu bentuk pembangunan hukum yang telah terjadi pada UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya bentuk perubahan dalam supremasi konstitusi. Hal ini menjaga agar marwah UUD NRI Tahun 1945 tidak disalahgunakan oleh para penguasa. Pembangunan hukum dalam bentuk perubahan supremasi konstitusi ini dapat ditelaah pada beberapa perubahan dalam UUD NRI 1945 terkait dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain: dihapusnya konsepsi lembaga tertinggi negara, pembatasan kekuasaan presiden, pembentukan beberapa lembaga negara baru yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang kesemuanya bermuara pada mekanisme *check and balances*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI) dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Selain itu, hal yang paling pokok dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah untuk menjaga agar tidak ada satupun undang-

[1] Fence M.Wantu, *Idee Des Recht Kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan (Implemenntasi Dalam Proses Peradilan perdata)*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011. Hlm.1
[2] [2] *Ibid*. Hlm. 2

undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut dengan istilah sebagai *The Guardian of the Constitusional* (Pengawal kosntitusi) dan sebagai penafsir tunggal atas Konstitusi Republik Indonesia. Konstitusi secara garis besar mengatur hubungan antar lembaga penyelenggara negara berdasarkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*Checks and balances*) dan mengatur hubungan hukum antara negara dan masyarakat yang didalamnya terdapat hak dan kewajiban secara bertimbal-balik (*reciprocity*). Berdasarkan posisinya yang demikian itu, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi yudisialnya mengaktualisasi konstitusi dalam praksis kenegaraan yang dihadapi bangsa ini.[3]

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang berdasarkan pasal 10 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
c. Memutus pembubaran partai politik.

[3] Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik hukuk Konstitusi dan mahkamah Kosntitusi*, Setara Press, Malang., 2013. Hlm.vi

d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi 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 1945.

Berdasarkan uraian diatas, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji secara konstitusionalitas sebuah undang-undang, menguji seberapa jauh undang-undang tersebut apakah sesuai atau bertentangan dengan UUD NRI 1945. Undang-undang yang notabennya dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan legalisasi dari sebuah aturan hukum melalui berbagai proses politik setelah era reformasi yang menimbulkan sebuah kemajuan dalam sistem kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Pengujian terhadap sebuah undang-undang dalam pandangan Moh.Mahfud MD, penting sebab undang-undang merupakan produk politik hukum, sebab ia merupakan kritalisasi, formalisasi, atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaingan, baik melalui kompromi politik maupun dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.[4]

Undang-undang adalah produk politik keniscayaan yang pasti terjadi adalah setiap undang-undang memuat pesan-pesan politik berkaitan erat

[4] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi, cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta, 2009. Hlm.5

dengan kepentingan politik dominan yang bersifat kompromistis. Oleh karena itu, substansi undang-undang boleh diuji setiap saat oleh institusi hukum agar muatan pesan politik yang terkandung sesuai dengan kehendak rakyat. Undang-undang sebagai produk legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia haruslah dikontrol agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai kosntitusi dan tidak merugikan kepentingan rakyat. Dengan demikian, berlaku mekanisme *check and balance* dan bukan berarti semata-mata menggalahkan produk legislasi. Pengujian undang-undang ini secara prinsip sangat diperlukan dalam rangka menjaga tertib hukum karena terselenggaranya tertib hukum ini merupakan salah satu ciri dari tatanan negara hukum yang demokratis.[5]

Mekanisme *check and balance* antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Mahkamah Konstitusi dapat terlihat dengan banyaknya jumlah Undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi. Sejak tahun 2003 hingga 2015 sudah ada sebanyak 406 Undang-undang yang diuji baik oleh perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik/privat ataupun lembaga negara yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan.[6]

---

[5] Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup), Jakarta, 2015. Hlm.12

[6] Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

a. Perorangan warga negara Indonesia;

Dari 406 undang-undang yang diuji terdiri dari beberapa amar putusan, 187 putusan yang dikabulkan, 279 ditolak, 256 tidak diterima, dan 85 ditarik kembali.[7] Dengan jumlah yang tidak sedikit ini, banyak kontroversi dan polemik berkepanjangan di masyarakat yang lahir dan mengiringi setiap putusan dari Mahkamah Konstitusi. Dalam implementasi secara faktual, beberapa putusan Mahkamah Konstitusi sangat menguras segenap energi seluruh elemen bangsa untuk menyelesaikannya.

Meskipun kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji dan membatalkan undang-undang yang dirasa mengebiri hak dan/atau kewenangan setiap pemohon apabila diyakini tidak sesuai dengan konstitusi. Fakta menunjukkan bahwa putusan final dan mengikat dari Mahkamah Kosntitusi masih sering direspon negatif oleh para pemohon. Kenyataan ini dapat dilihat secara jelas pada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan *constitusional review* terhadap beberapa undang-undang.[8] Salah satu putusan yang menjadi kontroversi adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 tentang pengujian pasal 245 Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau biasa disebut dengan UU MD3.

---

b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuia dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c. Badan hukum publik atau privat; atau
d. Lembaga negara.

[7] Diakses dalam http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU, pada tanggal: 23 Desember 2015, Pukul: 13.45 WITA.

[8] Bachtiar*, Op.cit.* Hlm.12-13

Dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada pasal 245 menyebutkan bahwa:

1) Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.
2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan paling lama 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya permohonan, pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan.
3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:
    a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
    b. Disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
    c. Disangka melakukan tindak pidana khusus

Secara garis besar, Pasal 245 UU Tentang MD3 menggambarkan adanya pemberian perlakuan khusus kepada anggota DPR sebagai seorang pejabat negara yang merupakan personifikasi representase perwakilan kedaulatan rakyat, dalam hal ini seorang anggota DPR harus dijaga wibawa dan kehormatannya dari setiap proses hukum. Hal ini dikarenakan anggota DPR sebagai pejabat negara merupakan lambang dari keterwakilan kedaulatan rakyat yang memiliki pimpinan tertinggi yakni rakyat itu sendiri. Perlakuan khusus dilakukan hanya untuk menjaga harkat dan martabat pejabat negara yang bersangkutan, sehingga dibutuhkan sikap kehati-hatian dari penegak hukum dalam melakukan tindakan hukum bagi para pejabat

negara agar tidak diperlakukan secara sewenang-wenang dalam setiap penegakan hukum yang salah satunya adalah penegakkan hukum pidana.

Sebagai perbandingan, pemberian izin atau rezim perizinan pada proses penegakan hukum terhadap seorang pejabat negara sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam sistem hukum Indonesia. Pemberian izin proses hukum terhadap pejabat negara saat ini juga melekat pada Pimpinan dan Hakim Mahkamah Agung, [9]Pimpinan dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan,[10] Pimpinan dan Anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia,[11] Jaksa.[12]

Akan tetapi, jika menilik dengan kehidupan ketatanegaraan yang kontemporer ini, pengkhususan pemberian izin proses hukum berdasar hak Imunitas dengan maksud menjaga kehormatan harkat dan martabat serta wibawa seorang anggota DPR yang notabennya sebagai pejabat negara sudah selayaknya tidak pantas lagi gunakan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sebagai negara hukum. Ditambah lagi dengan berbagai macam kasus yang sering melilit anggota DPR, sehingga stigma negatif dari masyarakat selalu mengikuti setiap gerak-gerik tindakan Anggota DPR.

Pengkhususan berupa pemberian izin proses hukum terhadap anggota DPR telah menciptakan suatu ketidakpastian hukum sebab bertentangan dengan prinsip negara hukum itu sendiri serta bertentangan dengan kekuasaan hakim yang merdeka, mengekang pemenuhan hak-hak konstitusional warga

[9] Pasal 17 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
[10] Pasal 24 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
[11] Pasal 49 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia jo. UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
[12] Pasal 8 ayat (5) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

negara dengan melanggar prinsip non-diskriminasi sebagaimana tercantum jelas dalam Pasal 28I ayat (2) UUD NRI tahun 1945 :

> "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu".

Bahkan secara eksplisit pengkhususan berupa pemberian izin proses hukum terhadap anggota DPR juga sangat bertentangan dengan azas equality before the law atau prinsip persamaan dihadapan hukum sebagaimana telah menjadi ruh dalam penegakkan hukum di Indonesia dan dimuat dalam pasal 27 ayat (1) UUD NRI tahun 1945:

> "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Beberapa masalah yang bertentangan dengan pemberian izin proses hukum terhadap anggota DPR semakin bertambah pelik dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 yang mengabulkan sebagian permohonan pengujian Pasal 245 UU MD3 yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan berubah menjadi persetujuan tertulis dari Presiden. Hal ini semakin secara tidak langsung semakin menambah kewenangan Presiden dan mengaburkan sistem *Check and Balances* antara eksekutif dan legislatif.

Bukan hanya itu, Mahkamah Konstitusi sebagai mana putusan sebelumnya yakni putusan MK Nomor 73/PUU-IX/2011 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Kontitusi dalam putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian yang substansi pengujian pasalnya juga terkait dengan rezim perizinan pejabat negara. Dalam amar Putusan MK Nomor 73/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda yang menyatakan bahwa:

(1) Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik;

(2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimannya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.

Dalam pertimbangan hakim pada Putusan MK Nomor 73/PUU-IX/2011 menyebutkan status pejabat negara yang melekat pada Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota) dan dalam pertimbangan hakim pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 terkait dengan status pejabat negara yang melekat dalam anggota DPR, akan tetapi terdapat disparitas antara kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dimana pada Putusan MK Nomor 73/PUU-IX/2011 menghapuskan kewajiban mendapat izin presiden ketika akan memeriksa kepala daerah, dan di sisi lain pada

putusan MK Nomor 76/PUU-XII/2014 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan izin pemeriksaan terhadap anggota DPR.

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas menjadi daya tarik utama dari penulis untuk mengkaji masalah ini dengan lebih seksama, penulis tertarik untuk membahas dan meneliti bagaimana tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pemberian izin proses hukum terhadap anggota DPR yang terlibat perkara pidana dari sudut pandang asas persamaan di depan hukum. Terkait dengan hal tersebut, maka penulis mengangkat masalah ini dengan judul: Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 Terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD Dalam Perspektif Asas Persamaan di Hadapan Hukum.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasikan beberapa masalah yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 Dalam Perspektif Asas Persamaan di Hadapan Hukum?
2. Bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 Terhadap Proses Penegakkan Hukum di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 dalam Perspektif Asas Persamaan di Hadapan Hukum.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 terhadap proses penegakkan hukum di Indonesia.

1.4 Manfaat penelitian

Gambaran mengenai tujuan-tujuan di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan pemikiran yang dapat di jadikan sebagai bahan referensi atau evaluasi tentang asas Persamaan di Hadapan Hukum dan implikasi asas Persamaan di Hadapan Hukum Ketua/Wakil Ketua/Anggota MPR, DPR, DPD, yang menyangkut masalah perizinan terhadap penyelidikan dan penyidikan perkara pidana.
2. Secara praktis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan informasi dan pengembangan ilmu pengetahuan bagi peneliti di bidang hukum, mahasiswa dan berbagai pihak yang melakukan penelitian menyangkut keistimewaan Anggota DPR-RI dalam kedudukannya sebagai subyek hukum yang bersamaan kedudukannya dihadapan hukum.