

**KESENJANGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

(Analisis Yuridis Normatif Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945)

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : HENDRA KASIM, S.H.
NO. POKOK MHS. : 13 912 025
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2014



**KESENJANGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

(Analisis Yuridis Normatif Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945)

Oleh :

**Nama Mhs. : HENDRA KASIM, S.H.
No. Pokok Mhs. : 13 912 025
BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 19 April 2014**

Pembimbing

Dr. Nirmatul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta

Anggota Penguji

Dr. Saifudin S.H., M.Hum.

Yogyakarta

Anggota Penguji

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas hukum

Universitas Islam Indonesia
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
Dr. Nirmatul Huda, S.H., M.Hum.

MOTO DAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Moto :

- Ikhtiar menuju kesempurnaan.

Persembahan :

Tesis ini kupersembahkan kepada

- Ayahanda La Kasim, SE., MMP., dan Ibunda Ny. Watty Kasim
- Ananda Tercinta Siraj Fatehah Kasim
- Adinda Iksan Haris Kasim dan Tri Mulia Kasim

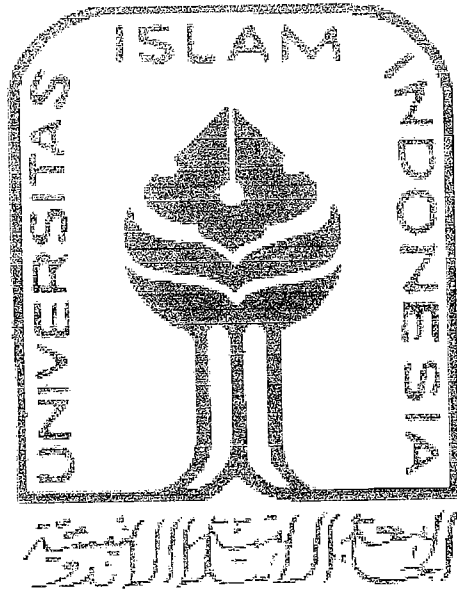
PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan penuh kesadaran, penulis yang bertanda tangan dibawah ini, menyatakan bahwa tesis ini benar-benar adalah hasil karya ilmiah penulis sendiri. Jika dikemudian hari terbukti bahwa karya ini merupakan duplikat, tiruan, plagiat atau dibantu orang lain secara keseluruhan, maka tesis ini dan gelar magister yang diperoleh, dapat dinyatakan batal demi hukum.

Yogyakarta , 21 Februari 2014

Penulis

HENDRA KASIM, S.H.
NPM. 13912025



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Alhamdulillah Rabbil A'Lamin, Razdhithubillahi Rabbah Wabil Islamiina
Wabil Muhammadimabiyah Warasyulah, Amma ba'du.*

Dengan menyebut asma Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang serta diiringi rasa puji syukur atas limpahan nikmat yang tak terkira, sehingga Penulis dapat merampungkan penulisan Hukum (Tesis) ini dengan judul, **“KESENJANGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (Analisis Yuridis Normatif Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945)”**. Shalawat dan salam penulis haturkan dihadapan baginda Rasul Allah sang revolusioner sejati *nabiullah akhiruzzaman* Muhammad SAW, Sahabatnya, serta seluruh keluarga yang selalu eksis senantiasa berjuang dengan tegaknya islam dipersada bumi ini.

Bahwa dalam penulisan tesis ini pada dasarnya adalah untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar magister pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Selain itu juga merupakan perwujudan dari tuntutan *tri dharma* perguruan tinggi, dimana mahasiswa dituntut serta dikerahkan untuk mengadakan riset dan pengabdian yang nyata terhadap masyarakat.

Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan dan dorongan serta bantuan dari berbagai pihak kepada penulis selama menempuh pendidikan dan

menyelesaikan skripsi ini, maka dengan rendah hati penulis tak akan sukses dalam menyelesaikan studi.

Untuk itu atas terselesainya penulisan skripsi ini, maka yang sewajarnya penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan, serta persembahkan kepada :

1. ALLAH SWT yang telah memberikan hidayah yang tak terkira kepada penulis untuk dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini,
2. Baginda Nabi Muhammad SAW Rasul Pilihan Allah, yang meninggalkan semangat ketauhidan sehingga penulis mendapatkan inspirasi untuk terus berjihad dijalan Allah dengan cara menempuh ilmu,
3. Yang amat disayangi dan dicintai Ayahanda La Kasim, SE., MMP., dan Ibunda Wati Kasim, Terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada mereka yang telah mengasuh, membesarkan, membimbing dan mendayagunakan, berbagai potensi penulis kearah konstruktif, sehingga penulis dapat menemukan jati diri dalam mengarungi kehidupan sampai pula pada tahap menyelesaikan studi. Hanya kepada Allah penulis memohon agar segala kebaikan mereka dibalas karena seumur hidup penulis tidak akan mampu membalas apa yang telah diberikan kepada penulis.
4. Yang amat disayangi Adinda Iksan Haris Kasim dan Tri Mulia Kasim, serta yang amat dikasihi ananda Siraj Fatehah Kasim. Yang dengan sabar mendampingi penulis dalam menyelesaikan studi, sehingga waktu penulis kepada mereka sangat tersita. Semoga kita akan dapat hidup bersama dan terus menuju kesempurnaan.

5. Yang penulis banggakan Bang. La Ode Mansur beserta istri Mba Heni, dan Mba Kiba Terima kasih atas kesabaran dan kesediaan untuk menjaga buah hati penulis selama menempuh studi. Semoga Allah membalas dengan setimpal segala kebaikan yang telah dilakukan.
6. Seseorang yang sempat hilang namun kembali diwaktu yang tepat diakhir-akhir study (waktu penulis membutuhkan dukungan), Sitti Hajjera (Haje), semoga petualangan kita di Jogja dan Malang berakhir sesuai ikhtiar yang dibangun bersama. Amin. Jadi ingat sama Taufiqurrahman Sandagang (Upi).
7. Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dalam menempuh studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Kakanda Dr. Abdul Aziz Hakim, S.H., M.H., selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara dan sekaligus senior penulis di Himpunan Mahasiswa Islam, terima kasih atas rekomendasi akademik yang diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menempuh studi lanjutan (S2), serta arahan kepada penulis selama melalui proses bersama.
9. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing Penulis dalam menyelesaikan tesis, dan juga sebagai Dosen Penulis yang sekaligus Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mengembangkan lembaga ini serta membimbing penulis selama menempuh studi dengan baik, semoga Allah SWT dapat memberi balasan yang setimpal dengan niat baik dan segala ikhtiar dakwah yang dilakukan.

10. Bapak Drs. Agus Triyana, MA., MH., Ph.D. selaku sekretaris Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mengembang lembaga ini bersama Direktur Program Pasca Sarjana. Semoga Allah SWT dapat memberi balasan yang setimpal dengan niat baik dan segala ikhtiar dakwah yang dilakukan.
11. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Drs. Muntoha., S.H., M.Ag., selaku Penguji pada saat penulis melaksanakan ujian akhir/tesis. Terima kasih atas masukan terhadap penulis selama ujian dan kesempatan atas waktu untuk menguji hasil penelitian penulis.
12. Terima kasih kepada segenap dosen penulis; Bapak Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.; Bapak Prof. Jawahir Thontowi, S.H., LL.M., Ph.D.; Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.; Bapak Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.; Bapak Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D.; Bapak Prof. Dr., Saldi Isra, S.H., MPA.; Bapak Dr. Muh. Busjro Muqoddas, S.H., M.Hum.; Bapak Dr. Drs. Rohidin, M.Ag.; Bapak Dr. Mudzakkir, S.H., M.H.; Bapak Dr. M. Syamdusin., S.H., M.Hum.; Bapak Dr. M. Arif Setiawan, S.H., M.H.; Bapak Dr. Harjono, S.H., MCL.; Bapak Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.; Bapak Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.; Bapak Dr. Muhammad Alim, S.H., M.Hum.; Bapak Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum.; Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.; Bapak Dr. Mustaqiem, S.H., M.Si.; Bapak Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D.; Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si.; dan Ibu Sri Hastuti Pupita Sari, S.H., M.H.

13. Terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.; Bapak Prof. Dr., Saldi Isra, S.H., MPA.; Bapak Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H., Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.; Bapak Dr. Ansori, S.H., M.H.; dan Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. yang telah bersedia meluangkan waktu sebagai nara sumber penulis guna keperluan aurasi data sekunder penulis. Semoga ilmu yang dimiliki dapat bermanfaat dunia dan akhirat.
14. Kepala Divisi Administrasi Akademik, Kepala Divisi Administrasi Keuangan, Staf Administrasi Akademik, dan Staf Administrasi Keuangan dan Staf Administrasi Umum dan Rumah Tangga, Staf Sekretariat, dan Staf Perpustakaan Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang dengan ikhlas dan sangat profesional melayani penulis selama menempuh studi.
15. Sahabatku Muslim yang telah menemani penulis dalam perburuan sumber (mengejar Ketua MK RI Hamdan Zoelva untuk diwawancarai), meskipun dibawah deras hujan. Semoga diwaktu yang lain saya dapat membantu sahabatku yang satu ini.
16. Serta segenap kawan-kawan Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan XXX, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga persahabatan yang kita bangun tetap terjaga meskipun akan ada saat di mana kita tidak bersama-sama lagi.
17. Kepada semua pihak yang telah membantu Penulis baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian penulisan tesis ini.

Penulis berharap hasil dari penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi perbaikan sistem ketatanegaraan kedepan khususnya seputar mekanisme pemberhentian Presiden, dapat dijadikan sebagai rujukan bahan ajar pada fakultas hukum dan fakultas ilmu politik, dan dapat dijadikan sebagai pegangan para aktifis hukum dan aktifis politik serta aktifis demokrasi.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Olehnya itu penulis sangat mengharapkan kritik, saran dan masukan yang konstruktif akan diterima dengan segala kerendahan hati dan tangan terbuka guna kesempurnaan tesis ini. Karena penulis hanyalah seorang insan khamil yang selalu luput dari kesalahan dan kekurangan maka, pada sesungguhnya yang benar (haq) datang dari sang khaliq dan yang salah (Bathil) lahir dari penulis sendiri. Akhirnya, semoga penulisan Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi terciptanya keadilan di negeri ini. dan kepada Allah SWT jualah kita kembalikan semua aktifitas kehidupan. Amin.

Yakin Usaha Sampai

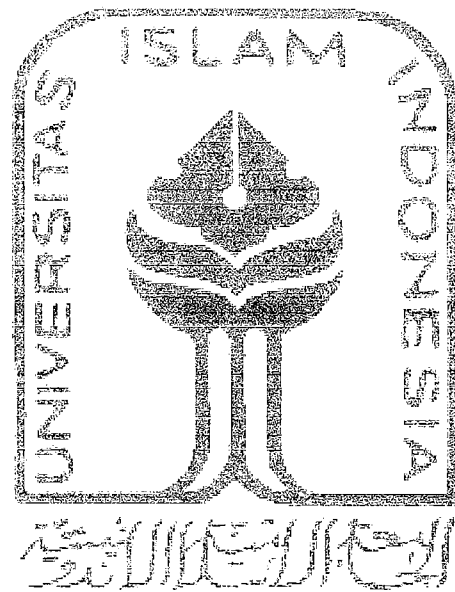
Billahitaufigwalhidayah

Wassalamualikum Wr ... Wb ...

Yogyakarta , 2014

Penulis

HENDRA KASIM, S.H.
NPM. 13 912 025



DAFTAR ISI

Judul	i
Pengesahan Pembimbing	ii
Pengesahan Penguji	iii
Moto dan Persembahan	iv
Penyataan Orisinalitas	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	xii
Daftar Gambar	xviii
Daftar Tabel	xix
Abstrak	xx
BAB I Pendahuluan	I
A. Latar Belakang	I
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka	13
E. Landasan Teori	18
1. Teori Negara Hukum	18
2. Teori <i>Check and Balances</i>	24
3. Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme	30
a. Konstitusi	30
b. Konstitusionalisme	36
	xii

4. Teori Sistem Pemerintahan	43
a. Sistem Pemerintahan Presidensial	46
b. Sistem Pemerintahan Parlementer	48
F. Metode Penelitian	55
1. Tipologi Penelitian dan Pendekatan	55
2. Bahan Hukum dan Metode Pengumpulan Bahan Hukum	56
a. Bahan Hukum	56
b. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	58
3. Metode Analisis	60
G. Sistematika Penulisan	60
BAB II Landasan Teoritik Urgensi Mekanisme Pemberhentian Presiden	63
A. Negara Hukum	63
1. Sejarah dan Macam-Macam Negara Hukum	63
a. Negara Hukum Konsep <i>Anglo Saxon (rule of law)</i>	72
b. Negara Hukum Konsep <i>Eropa Continental (rechstaat)</i>	74
c. Negara Hukum Konsep <i>Sosialis (socialist legitimacy)</i>	77
d. Negara Hukum Konsep <i>Islam (nomokrasi Islam)</i>	78
e. Negara Hukum Pancasila	80
2. Konsep Negara Hukum di Indonesia	81
3. Hubungan Mekanisme Pemberhentian Presiden Dengan Upaya Mewujudkan Negara Hukum di Indonesia	106
B. <i>Check and Balances</i>	109
1. Sekilas Tentang <i>Check and Balances</i>	109

2.	<i>Check and Balances</i> dalam Ketatanegaraan Indonesia	118
3.	Pemberhentian Presiden, Wajid Mekanisme <i>Check and Balances</i>	122
C.	Konstitusi dan Konstitusionalisme	124
1.	Sekilas Tentang Konstitusi	124
a.	Konstitusi Dalam Konteks Dunia Barat	124
b.	Piagam Madinah, Sebuah Konstitusi	136
2.	Semangat Paham Konstitusionalisme	158
a.	Zaman Yunani Kuno	158
b.	Zaman Romawi Kuno	161
c.	Zaman Modern	163
3.	Esensi Konstitusi dan Konstitusionalisme Kaitannya Dengan Mekanisme Pemberhentian Presiden	171
D.	Sistem Pemerintahan	175
1.	Klasifikasi Sistem Pemerintahan	175
2.	Dinamika Sistem Pemerintahan di Indonesia	183
3.	Hubungan Sistem Pemerintahan Dengan Mekanisme Pemberhentian Presiden	212
	BAB III Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia	214
A.	Pemberhentian Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia	214
1.	Pemberhentian Presiden Soekarno	215
2.	Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid	220
B.	Urgensi Alasan Konstitusional Pemberhentian Presiden	224
C.	Mekanisme Pemberhentian Presiden Dalam Konstitusi Indonesia	227

1. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI 1945 sebelum amandemen	227
2. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut Konstitusi RIS 1949	230
3. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUDS 1950	234
4. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut Ketetapan MPR	235
5. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI 1945 setelah amandemen	239
a. Pasal 7A dan 7B UUD 1945	243
b. <i>Impeachment</i> dan <i>forum privilegium</i>	247
c. Proses Pemberhentian Presiden	250
1) Proses Awal Pada Dewan Perwakilan Rakyat	250
2) Hukum Acara Pemberhentian Presiden di Mahkamah Konstitusi	254
3) Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi	258
D. Mekanisme Pemberhentian Presiden Di Beberapa Negara	261
1. <i>United State Of America</i>	261
a. Mekanisme Pemberhentian Presiden	261
b. Praktek Pemberhentian Presiden di <i>United State of America</i>	268
2. Filipina	272
a. Mekanisme Pemberhentian Presiden	272
b. Praktek Pemberhentian Presiden di Filipina	278
3. Korea Selatan	279

a. Mekanisme Pemberhentian Presiden	279
b. Praktek Pemberhentian Presiden di Korea Selatan	280
E. Mekanisme Pemberhentian Presiden Dalam Islam	282
BAB IV Problem Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia	289
A. Konfigurasi Politik di Parlemen	289
1. Sistem Pemerintahan Indonesia	289
2. Hubungan Sistem Pemerintahan Dengan Struktur Partai Politik	291
3. Implikasi Konfigurasi Politik di Parlemen Terhadap Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia	296
B. Kaburnya Peran Mahkamah Konstitusi	308
1. Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi	308
2. Kesempatan Presiden Membela Diri Dihadapan Paripurna MPR dan Peran Ganda DPR	347
C. Ketentuan Konstitusi Melembagakan Korupsi Politik	358
1. Mekanisme Konstitusional	358
2. Sistem yang Korup	364
3. Dampak Korupsi Politik; Merusak Sistem	375
D. Tafsir Ganda Alasan Konstitusional Pemberhentian Presiden	378
1. Pembuktian di Lingkungan Mahkamah Konstitusi	378
a. Batasan Pembuktian	378
b. Macam-Macam Alat Bukti	379
c. Metode Pembuktian	386
2. Tafsir Ganda Perbuatan Tercela	390

BAB V Format Ideal Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia	414
A. Analisis Teori	414
B. Studi Komparasi, Membaca Sistem Negara Lain	436
C. Rekomendasi Perbaikan Sistem	443
BAB VI Penutup	452
A. Kesimpulan	452
B. Saran	454
Daftar Pustaka	455

DAFTAR GAMBAR

Gambar I	: Desain Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945 sebelum amandemen.....	229
Gambar II	: Desain Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945 setelah amandemen.....	229
Gambar III	: Desain Ketatanegaraan Menurut Konsittusi RIS 1949...	232
Gambar IV	: Desain Ketatengaraan Menurut UUDS 1950.....	237
Gambar V	: Skema Jalannya Perubahan UUD NRI 1945.....	241
Gambar VI	: Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia Berdasarkan Pasal 7A dan 7 B.....	246
Gambar VII	: Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia Berdasarkan teori.....	250
Gambar VIII	: Prosedur Beracara Mengenai Pemberhentian Presiden di MK.....	259
Gambar IX	: Mekanisme Pemberhentian Presiden di <i>United State of Amerika</i>	267
Gambar X	: Mekanisme Pemberhentian Presiden di Filipina.....	277
Gambar XI	: Mekanisme Pemberhentian Presiden di Korea Selatan.....	280
Gambar XII	: Hubungan Hukum dan Politik.....	427
Gambar XIII	: Bagan Alternatif Pertama.....	449
Gambar XIV	: Bagan Alternatif Kedua.....	450
Gambar XV	: Bagan Alternatif Ketiga.....	451

DAFTAR TABEL

Tabel I	: Perbandingan Beberapa Penelitian Yang Telah Dilakukan Terlebih Dahulu	16
Tabel II	: Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlementer	179
Tabel III	: Konstitusi, Sistem Pemerintahan dan Bentuk Negara	210
Tabel IV	: Perbandingan Mekanisme <i>Impeachment</i> Amerika Serikat, Filipina, Korea Selatan, dan Indonesia	439

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti tentang mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah itu akan dirumuskan konsep pemberhentian Presiden yang lebih ideal, yang ditinjau dari study yuridis normatif atas Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dan apabila dilihat dari tujuannya termasuk penelitian hukum normatif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang dalam penelitian hukum disebut bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan yaitu melalui penelitian kepustakaan dan wawancara. Metode analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Preskriptif. Dimana Metode Preskriptif adalah metode analisis yang memberikan justifikasi atas objek yang diteliti apakah benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum.

Persoalan yang diteliti dalam penelitian ini adalah apa gunanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemberhentian Presiden jika peluang tidak dipatuhinya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, persoalan berikutnya adalah peran ganda Dewan Perwakilan Rakyat yang bertindak sebagai penggugat pada saat persidangan di Mahkamah Konstitusi dan kemudian kembali bertindak sebagai pemutus pada saat paripurna di Majelis Permusyawaratan Rakyat, persoalan ketiga adalah apakah Presiden dapat diadili pada peradilan pidana umumnya setelah diberhentikan dari masa jabatannya, dan persoalan berikutnya adalah tafsir ganda perbuatan tercela dalam ketentuan konstitusional seorang Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya.

Kata Kunci : Pemberhentian Presiden, MK, DPR, MPR



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Rerpublik Indonesia 1945 yang selanjutnya disingkat UUD NRI 1945, telah berhasil menjadikan kehidupan bernegara bangsa Indonesia menjadi lebih demokratis. Rakyat Indonesia yang sebelum amandemen UUD NRI 1945 tidak diberikan sepenuhnya hak politik rakyat, kini setelah amandemen UUD NRI 1945 rakyat Indonesia telah kembali memiliki hak politik seutuhnya. Hal itu, ditandai dengan diberlakukannya sistem pemilihan umum yang langsung, jujur, bebas dan rahasia dalam memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD, Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD, Presiden dan Wakil Presiden.

Meski begitu, bukan berarti hasil amandemen UUD NRI 1945 menjadikan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang benar-benar lengkap dan sempurna. Hasil amandemen UUD NRI 1945, masih menyisakan berbagai polemik konstitusi yang berpeluang menciptakan disintegrasi nasional, krisis politik, dan ketidak patuhan akan asas teori doktrinal dalam hukum ketatanegaraan. Hal ini dikarenakan, kelemahan dan ketidaksempurnaan konstitusi sebagai hasil karya manusia adalah sebuah keniscayaan.

Perubahan UUD NRI 1945 didampingi dengan berbagai kelompok yang pro ataupun kontra dengan proses perubahan UUD NRI 1945. Hal ini, diakibatkan

oleh karena berbagai macam tafsir atas analisis yuridis maupun politis akan muatan materi perubahan UUD NRI 1945.

Bahkan, peneliti sendiri melihat ada hal yang 'aneh tapi nyata', dalam muatan materi perubahan UUD NRI 1945 khususnya pada mekanisme pemberhentian Presiden.

Sebelum UUD NRI 1945 diamandemen, setidaknya sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat sudah terjadi dua kali pemberhentian Presiden, yakni pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Proses pemberhentian dari kedua Presiden tersebut adalah sebuah sejarah ketatanegaraan Indonesia yang cukup memberikan pengalaman dalam hal mekanisme pemberhentian Presiden.

Awal mula terjadinya proses pemberhentian terhadap Presiden Soekarno adalah karena situasi dan kondisi politik negara yang instabilitas nasional disebabkan karena adanya peristiwa Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia yang selanjutnya disingkat G.30S/PKI, disusul kemudian terjadinya krisis ekonomi nasional yang disebabkan karena tidak menentunya sistem politik negara, ditambah lagi dengan krisis moralitas masyarakat yang terjadi dengan maraknya kriminalitas di hampir seluruh wilayah negara Indonesia. Kekacauan situasi dan kondisi negara seperti itu memicu perseteruan antara Presiden Soekarno dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang selanjutnya disingkat MPRS yang pada akhirnya memunculkan pertanggungjawaban Presiden

Soekarno di hadapan sidang MPRS dengan sebutan "pidato Nawaksara" yang disampaikan pada 22 Juni 1965.¹

Guna menanggapi pidato Nawaksara tersebut, MPRS mengeluarkan Keputusan No.5/MPRS/1966 5 Juli 1966, yang pada intinya meminta kepada Presiden Soekarno supaya melengkapi laporan pertanggungjawabannya kepada MPRS khususnya mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa. Dengan dasar keputusan tersebut pimpinan MPRS pada 22 Oktober 1966 menyampaikan surat kepada Presiden Soekarno agar Presiden benar-benar memperhatikan dengan sungguh-sungguh tentang kelengkapan laporan pertanggungjawaban mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa.²

Terhadap surat pimpinan MPRS tersebut, pada 10 Januari 1967, Surat Presiden No.01/Pres/67. Presiden Soekarno menanggapi keputusan MPRS yang dikenal dengan "pelengkap Nawaksara". Menanggapi pelengkap Nawaksara tersebut, rapat pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan 20-21 Januari 1967, menyimpulkan antara lain Presiden Soekarno alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional yang dibuktikan dalam Surat Presiden No.01/Pres/67, yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai GBHN saja. Di samping itu, MPRS juga menganggap bahwa Surat Presiden No.01/Pres/67 lebih

¹Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm. 93

²Harris Fadilah Wildan, *Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan Wakil Presiden Antara Republik Indonesia Dengan Amerika Serikat Dalam Mewujudkan Demokrasi*, (Surakarta : Universitas Sebelas Maret, 2010), hlm. 46

merupakan surat jawaban atas Nota Pimpinan MPRS No.2/Pim.MPRS/1966, bukan pelengkap Nawaksara yang ditentukan oleh Keputusan MPRS No.5/MPRS/1966.³

Kemudian dalam gagasannya, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang selanjutnya disingkat DPR GR menganggap bahwa Presiden setidaknya telah melanggar hak-hak negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 dengan dasar bahan-bahan dan fakta-fakta yang terungkap. Atas pertimbangan itulah DPR GR meminta MPRS untuk menetapkan penyelenggaraan Sidang Istimewa MPRS yang diselenggarakan pada 7-11 Maret 1967 di Jakarta.⁴ Berdasarkan alasan tersebut, dalam Sidang Istimewa MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.⁵

Hampir sama dengan proses pemberhentian Presiden Soekarno, proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid merupakan eksekusi dari konflik politik yang rumit (*complicated*) sehingga Presiden diberhentikan dari jabatannya. Beberapa masalah yang muncul sebelum Presiden Abdurrahman Wahid atau akrab disapa Gus Dur dicabut mandatnya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001 diantaranya indikasi penyalahgunaan dana bulog dan dana Brunei Darussalam yang dilakukan Presiden. Penyalahgunaan wewenang lainnya yang dianggap MPR kesalahan konstitusional Presiden adalah melakukan pergantian jabatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat Kapolri Jenderal (Pol) S. Bimantoro tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yang

³*Op cit* ... hlm. 94

⁴*Ibid* ...

⁵*Ibid* ...

selanjutnya disingkat DPR. Konflik politik lain yang memanas dalam hal ini adalah Presiden Abdurrahman Wahid sering mengeluarkan *statement* yang bernada ancaman akan mengeluarkan Dekrit Presiden jika tidak tercapai kompromi politik yang terjadi antara Presiden dan DPR/MPR. Kemudian atas dasar alasan-alasan kesalahan Presiden yang telah dilakukan, DPR mengajukan memorandum pertama yang berisikan tentang dugaan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam Kasus Bulog (*Buloggate*) dan Kasus Brunei (*Bruneigate*). Berdasarkan hasil kerja dan kesimpulan Panitia Khusus DPR yang selanjutnya disingkat Pansus yang menduga adanya keterlibatan Presiden dalam kasus tersebut, maka dalam Sidang Paripurna DPR RI memutuskan untuk menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk menindaklanjuti dengan menyampaikan “memorandum” untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara.⁶

Atas dasar pertimbangan tersebut, DPR meminta MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Kemudian MPR menetapkan jadwal Sidang Istimewa yang dilaksanakan pada 1 Agustus 2001. Namun yang terjadi ternyata justru MPR mengajukan jadwal sidang istimewa menjadi 21 Juli 2001, sepuluh hari lebih cepat dari jadwal semula. Percepatan jadwal sidang istimewa ini dilakukan karena alasan perkembangan situasi dan kondisi politik yang semakin memburuk yang mengancam integritas bangsa dan negara. Hal ini disebabkan juga karena ternyata Presiden

⁶*Op cit ...* hlm. 143-149, Lihat juga Akbar Tandjung, *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 279

Abdurrahman Wahid pada 23 Juli 2001 dini hari pukul 01.05 WIB mengumumkan Maklumat Presiden.⁷

Dilakukannya langkah politik presiden yang mengejutkan itu kemudian dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Maklumat Presiden tersebut dan kemudian melakukan memorandum yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden Gus Dur. Sehingga Sidang Istimewa digelar dengan agenda memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.⁸

Berdasarkan pengalaman pemberhentian kedua Presiden yang cenderung politis, mekanisme pemberhentian Presiden mengalami perbaikan bersamaan dengan amandemen UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 setelah perubahan menggariskan bahwa proses pemakzulan (pemberhentian) Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih sulit dan berbelit.⁹ Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi munculnya situasi atau peristiwa yang mengharuskan adanya prosedur konstitusi untuk mempertimbangkan kemungkinan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena alasan konstitusional.¹⁰ Maksud dari alasan konstitusional, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila Presiden dan/atau Wakil

⁷Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 174-175

⁸*Ibid* ...

⁹Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada (Reformasi Hukum Ketatanegaraan)*, (Jakarta : Kompas, 2008), hlm. 256

¹⁰Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT. (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 141

Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹¹

Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diberhentikan apabila terbukti melanggar ketentuan konstitusional di atas. Ini merupakan syarat konstitusional yang mutlak harus dipenuhi apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diberhentikan.

Selanjutnya, bagaimana dengan mekanisme pemberhentian Presiden. Mekanisme prosedural konstitusional yang mengatur tentang pemberhentian Presiden dalam Pasal 7B Amandemen UUD NRI 1945.

Menurut Mahfud MD,¹² sistem pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia menggunakan sistem campuran antara mekanisme *impeachment* dan *forum preveligiatum*. Sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 7B amandemen UUD NRI 1945, mekanisme prosedur pemberhentian Presiden berawal dari penilaian dan keputusan politik di DPR (*impeachment*), kemudian dilanjutkan ke pemeriksaan dan putusan hakim oleh Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disingkat MK (*forum preveligiatum*), lalu dikembalikan lagi ke prosedur *impeachment* (DPR meneruskan ke MPR) untuk diteruskan secara politik.¹³ Tepatnya, UUD NRI 1945 hasil amandemen menganut sistem campuran antara mekanisme *impeachment* dan mekanisme *forum preveligiatum*.

Bukan menjadi persoalan, apakah murni menggunakan mekanisme *impeachment* atau menggunakan mekanisme *forum preveligiatum* dalam prosedur

¹¹Lihat Pasal 7A amandemen UUD 1945

¹²Moh. Mahfud ... *op cit.* hlm. 142

¹³*Ibid* ... 143

pemberhentian Presiden. Ataukah menggunakan mekanisme campuran sebagaimana yang dianut oleh UUD NRI 1945 hasil amandemen.

Persoalannya adalah, jika MK menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum sehingga tidak dapat melanjutkan jabatannya sebagai Presiden. Namun, ternyata saat dikembalikan kepada DPR untuk diteruskan kepada MPR guna melalui keputusan politik, terdapat kemungkinan MPR tidak berpendapat sama dengan MK. Hal ini, berarti Presiden tidak diberhentikan dari jabatannya meski MK telah menyatakan Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum. Kondisi demikian sangat berpotensi terjadi, dikarenakan keanggotaan MPR terdiri dari DPD dan DPR yang didominasi perwakilan dari partai politik yang lebih mengedepankan pertimbangan politis daripada pertimbangan yuridis. Dengan begitu, nasib sang Presiden dapat terselamatkan oleh putusan politik MPR meski MK menyatakan orang nomor satu di republik ini terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.

Jika hal tersebut benar terjadi, peran MK menjadi sumir. Padahal, jelas tertuang dalam Pasal 24C ayat 1 bahwa putusan MK bersifat final dan mengikat. Selain itu, dianutnya sistem pemerintahan Presidensiil oleh Indonesia memberi implikasi logis dimana Presiden tidak dapat diberhentikan dengan alasan politis. Dengan demikian, proses pemberhentian Presiden dengan mekanisme seperti yang dianut di dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen syarat politis meskipun MK telah memberikan pertimbangan hukum, mengingat MPR merupakan lembaga politis.

Selain itu, konsekuensi dari putusan peradilan yang bersifat final dan mengikat seperti halnya sifat putusan MK adalah tidak ada lagi proses hukum setelah putusan diucapkan serta mengikat semua pihak yang berperkara (baca DPR, MPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden). Akan tetapi, dalam mekanisme pemberhentian Presiden yang memberikan kesempatan kepada Presiden memberikan penjelasan di hadapan paripurna MPR, padahal terlebih dahulu telah melalui proses pembuktian dalam persidangan di MPR, seakan-akan meletakkan MPR sebagai lembaga banding setelah MK. Kondisi ini bertentangan dengan sifat putusan MK yang bersifat final dan mengikat.

Persoalan berikut pada paripurna MPR adalah peran ganda DPR sebagai penuntut serta pihak yang mengadili mengingat anggota DPR juga merupakan anggota MPR di samping DPD. Peran ganda DPR ini bertentangan dengan asas *disferensiasi* fungsional dalam proses peradilan di mana satu lembaga memiliki satu peran.

Persoalan lainnya adalah, jika putusan MK senada dengan putusan MPR, apakah Presiden dapat dimintai pertanggungjawaban pada proses peradilan pidana di lingkungan MA. Jika demikian, apakah proses peradilan tersebut tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*. Selain itu, jika putusan peradilan pidana menyatakan mantan Presiden (karena telah di *Impeach* oleh MPR) terbukti tidak bersalah, sudah tentu putusan tersebut bertentangan dengan putusan MK dan MPR.

Di samping itu pula, alasan konstitusional pemberhentian Presiden yakni 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. Khusus mengenai perbuatan tercela, tafsir atas ketentuan tersebut adalah perbuatan yang menurunkan martabat Presiden. Ketentuan demikian masih sangat multi tafsir. Bagaimana kemudian proses pembuktian serta bagaimana majelis hakim membuktikannya pada proses peradilan.

Di samping itu, mekanisme paripurna MPR dengan ketentuan kuorum sekurang-kurangnya dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ anggota MPR untuk dapat menyelenggarakan paripurna serta disetujui oleh $\frac{2}{3}$ anggota MPR yang hadir, dengan konfigurasi fraksi di parlemen (multi partai) mendorong terciptanya korupsi politik. Presiden dengan kewenangannya akan membangun komunikasi politik yang bersifat transaksional dengan partai politik. Korupsi politik berujung pada rusaknya sistem. Sistem yang tidak sehat cenderung menciptakan pemerintahan yang bersifat otoriter.

Berdasarkan uraian beberapa pokok persoalan di atas, peneliti melihat terdapat *distorsi* (kesenjangan) dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

2. Mengapa sampai terjadi kesenjangan dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945?
3. Bagaimana format ideal mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Obyektif

- 1) Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia,
- 2) Untuk menganalisis persoalan dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945,
- 3) Untuk merumuskan format ideal mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia.

b. Tujuan Subyektif

- 1) Untuk menambah khasanah pengetahuan peneliti dalam bidang ilmu hukum tatanegara khususnya seputar soal mekanisme pemberhentian Presiden,
- 2) Sebagai salah satu syarat tugas akhir untuk dapat meraih gelar magister ilmu hukum.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat menambah sesuatu yang baru dan memperkaya bahan penelitian dalam bidang ilmu hukum dan ilmu politik,
- 2) Hasil dari penelitian ini, dapat menjadi rekomendasi guna perbaikan mekanisme pemberhentian Presiden demi mewujudkan sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis,
- 3) Dan, hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai dasar pijakan pemahaman oleh akademisi ilmu hukum dan politik, praktisi hukum dan politik serta semua pihak yang menaruh perhatian atas perkembangan hukum dan politik di negeri ini sebagai salah satu referensi bahan ajar dalam konsentrasi Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik.

b. Manfaat Praktis

- 1) Untuk menambah pemahaman dan pembelajaran bagi masyarakat seputar politik hukum tentang mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 2) Sebagai usulan perbaikan sistem jika amandemen ke V UUD NRI 1945 akan dilaksanakan kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden.

D. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka bertujuan untuk mengetahui hasil-hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan, dan untuk mengetahui keaslian sebuah karya ilmiah.

Khususnya penelitian mengenai mekanisme pemakzulan di Indonesia, sudah pernah dilakukan oleh Abdul Aziz Hakim yang telah dibukukan pada tahun 2006 dengan judul “Distorsi Sistem Pemberhentian (*Impeachment*) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung”. Penelitian ini, hampir sama dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, akan tetapi terdapat perbedaan yang mendasar di mana penelitian yang dilakukan oleh Abdul Aziz Hakim ditujukan pada mekanisme pemberhentian Kepala Daerah,¹⁴ sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ditujukan pada mekanisme pemberhentian Kepala Negara atau Presiden.

Di samping penelitian yang dilakukan oleh Abdul Aziz Hakim, juga pernah diteliti mengenai mekanisme Pemakzulan oleh Hamdan Zoelva yang telah dibukukan pada tahun 2011 dengan judul “Pemakzulan Presiden di Indonesia”. Dalam penelitian tersebut, mekanisme pemakzulan Presiden di Indonesia diteliti dengan menggunakan pendekatan historis dan komparatif.¹⁵ Akan tetapi, penelitian ini tidak menyoalkan posisi MK dalam memeriksa dan memutuskan pendapat DPR atas dugaan pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh seorang Presiden, yang mana putusan MK yang bersifat final dan mengikat

¹⁴Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, (Yogyakarta : Toga Press, 2006), hlm. 28 - 39

¹⁵Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 1 - 14

berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR. Padahal, frasa bersifat final dan mengikat memberikan akibat hukum dimana tidak terdapat lembaga banding atas putusan tersebut dan harus dipatuhi oleh karena kekuatan putusannya yang mengikat. Selain itu, dalam penelitian tersebut peneliti tidak mengaitkan mekanisme pemberhentian dengan dasar teori sistem pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, terdapat perbedaan antara penelitian yang diteliti oleh Hamdan Zoelva dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti dimana pada kesempatan ini peneliti akan meneliti putusan MK yang bersifat final dan mengikat namun berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR serta sinkronisasi antara sistem pemerintahan dengan mekanisme pemberhentian Presiden.

Tim peneliti STAIN Purwokerto yang menggunakan kata SAPUAN sebagai identitas dalam pembukuan hasil penelitian tersebut juga telah meneliti tentang masalah pemberhentian Presiden. Penelitian tersebut hampir sama dengan perspektif penelitian tentang pemberhentian Presiden yang diteliti oleh Hamdan Zoelva dimana tim peneliti STAIN Purwokerto tidak melihat putusan MK yang bersifat final dan mengikat, namun berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR seperti fokus penelitian yang akan diteliti oleh peneliti.

Selain ketiga penelitian di atas, Hufron dalam disertasinya yang berjudul "Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD RI 1945", sebagai syarat untuk dapat meraih gelar doktor yang dipertahankan di depan Ujian Terbuka Disertasi di Universitas Brawijaya pada 29 Mei 2012, juga meneliti

mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia.¹⁶

Pada disertasinya itu, Hufron meneliti mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan cara mengisi kekosongan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Di mana, ia berkesimpulan bahwa alasan melakukan perbuatan tercela terlalu abstrak untuk dijadikan sebagai alasan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan pada perubahan UUD NRI 1945 secara normatif menutup kemungkinan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk diberhentikan dalam masa jabatan. Karena bentuk hukum putusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan melalui ketetapan MPR sebagaimana ditentukan oleh Pasal 38 UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD kontradiksi dengan Pasal 7 UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan, pengantaran pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden akibat proses pemberhentian secara bersamaan dalam masa jabatan pada perubahan UUD NRI 1945 bertentangan dengan teori sistem pemerintahan Presidensial yang bercirikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Terkait dengan disertasi Hufron, terdapat persamaan dengan penelitian yang akan diteliti peneliti. Di mana, peneliti juga akan meneliti mekanisme pemberhentian Presiden. Meskipun demikian, ada perbedaan antara disertasi Hufron dengan penelitian yang akan diteliti peneliti, di mana pada penelitian ini

¹⁶Hufron, *Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945*, (Universitas Brawijaya Malang : Disertasi Program Paska Sarjana, 2012)

peneliti meneliti putusan MK yang bersifat final dan mengikat namun berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR, serta sinkronisasi antara mekanisme pemberhentian dengan sistem pemerintahan Presidensi.

Beberapa penelitian di atas merupakan penelitian tentang mekanisme pemberhentian dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang telah dilakukan lebih dulu. Pada kesempatan ini, peneliti akan melakukan penelitian mengenai mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia dengan pendekatan dan metode kajian yang akan memberikan hasil berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya.

Tabel 1 : Perbandingan Beberapa Penelitian Yang Telah Dilakukan

Terlebih Dahulu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
1	Abdul Aziz Hakim Distorsi Sistem Pemberhentian (<i>Impeachment</i>) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung	Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah	Kritik penerapan teori demokrasi langsung, Rekomendasi: referendum
2	Hamdan Zoelva Impeachment Presiden di Indonesia	Mekanisme Pemberhentian Presiden	Penelitian ini tidak menyoalkan posisi MK dalam memeriksa dan memutuskan pendapat DPR atas dugaan pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh seorang Presiden, yang mana putusan MK yang bersifat final dan mengikat berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR.
3	Sapuan <i>Impeachment</i> Presiden	Mekanisme Pemberhentian Presiden	Sama halnya dengan Hamdan Zoelva, penelitian ini tidak menyoalkan MK dalam memeriksa dan memutuskan

			pendapat DPR atas dugaan pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden.
4	Hufron Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945	Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden	alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan cara mengisi kekosongan Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun mengenai mekanisme pemberhentian Presiden, penelitian ini tidak menyoalkan posisi MK
5	Hendra Kasim Kesenjangan Mekanisme Pemberhentian Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Pasal 7A dan & 7B Undang-Undang Dasar 1945)	Mekanisme Pemberhentian Presiden	Penelitian ini menyoalkan beberapa persoalan yang berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden, dimana Frasa melakukan perbuatan tercela oleh Presiden dipersoalkan oleh peneliti, peneliti menanggapi bahwa frasa tersebut sangat multi tafsir sehingga menyulitkan hakim selain itu juga rentan ditafsirkan sesuai kepentingan orang yang menafsirkan. Selain itu, dalam penelitian ini posisi MK yang putusannya bersifat final dan banding dimana frasa bersifat final adalah wajib dipatuhi dan dituruti dapat tidak dipatuhi oleh MPR dengan ketentuan kuorum yang harus dipenuhi jika MPR hendak melaksanakan paripurna. Ketentuan kuorum tersebut, juga berpeluang menciptakan korupsi politik yang berujung pada rusaknya sistem. Peran ganda DPR dalam paripurna MPR nanti dalam penglihatan peneliti bertentangan dengan asas <i>disferiansi fungsional</i> dalam proses peradilan. Kesempatan Presiden dalam

			<p>memberikan penjelasan dihadapan paripurna MPR seakan menjadikan MPR sebagai lembaga banding setelah MK yang putusannya bersifat final dan mengikat.</p> <p>Akhir dari penelitian ini diharapkan dapat merumuskan format ideal mekanisem pemberhentian Presiden untuk Indonesia menurut kajian peneliti.</p>
--	--	--	--

E. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

UUD NRI 1945 hasil amandemen mengakui konsep negara hukum sebagai konsep kenegaraan yang dianut dan dipraktekkan di Indonesia.¹⁷ Pada hakikatnya, negara yang berdasarkan atas hukum sejatinya adalah suatu negara hukum. Akan tetapi, secara harfiah apakah sebenarnya yang dimaksud dengan negara hukum. Substansinya, negara hukum adalah negara berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala tindakan kebijakan pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan pada ketentuan hukum yang telah diatur.

Definisi lain tentang negara hukum dikemukakan oleh Mohamad Yamin, di mana beliau menjelaskan istilah negara hukum dengan menggunakan pendekatan sejarah. Lebih lanjut beliau menjelaskan, kata kembar negara-hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum

¹⁷Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pra amandemen

konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sangsekerta dan mulai dipakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, mula-mulanya untuk menamai Negara Tarum (*Taruma Negara*) di bawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata "Hukum" berasal dari bahasa Arab dan masuk ke dalam bahasa Indonesia sejak mulai tersiatnya agama Islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar negara-hukum itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya.¹⁸

Konsep tentang negara hukum sendiri terkonstruksi berdasarkan renungan atas pengamatan kehidupan berbangsa dan bernegara yang penuh dengan tekanan pemimpin diktator, dimana praktek-praktek kekuasaan yang *absolute* dengan tidak mengindahkan hak-hak rakyat menjadi tontonan disetiap langkah kebijakan yang diambil penguasa pada saat itu. Dalam beberapa referensi, revolusi Perancis disebut-sebut sebagai sejarah awal mula konsep negara hukum mulai diperjuangkan dalam praktek ketatanegaraan. Raja Louis XIV memerintah Perancis dengan praktek kepemimpinan otoriter, seperti semboyannya sabda raja adalah undang-undang yang harus dilaksanakan dan semboyan "*I'etat c'est moi*" yang berarti negara adalah saya. Sikap *absolutisme* raja pada saat itu

¹⁸Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 8-9

membangkitkan gerakan-gerakan pemberontakan oleh rakyat untuk menentang raja. Gerakan pemberontakan itu cukup terpengaruh oleh pemikiran para pemikirawan yang hidup di masa itu, seperti Montesquieu (1689-1755), seorang ahli hukum Perancis yang merasa gelisah dan tidak senang dengan kondisi negaranya yang hidup di bawah absolutisme. Jean Jacques Rousseau (1712-1778) yang merupakan sastrawan dan juga seorang ahli pikir Perancis yang terkenal dengan bukunya "de Contract Social". Dan, Voltaire (1694-1778), filsuf yang hidup pada masa itu, yang suka mengkritik segala keburukan pemerintah dengan coretan penanya.¹⁹

Pemikiran menentang kepemimpinan raja yang *absolute* dari ketiga pemikir Perancis di atas berkembang pesat di Perancis bahkan sampai di luar Perancis seperti virus yang mewabah ke seluruh penguasa. Jika menelusuri sejarah dengan benar, jauh sebelum ketiga pemikir Perancis di atas memikirkan tentang konsep negara hukum yang merupakan antitesa daripada konsep negara monarki yang tirani, pada abad IV sebelum masehi Plato dan muridnya Aristoteles telah membicarakan konsep ini. Plato di tengah masa mudanya menulis buku yang berjudul *Politeia*, yang dalam buku ini Plato menguraikan keprihatinannya atas kondisi Athena yang saat itu krisis kepemimpinan. Dalam bukunya ini, Plato memimpikan sebuah negara yang dipimpin oleh filsuf. Akan tetapi, ide Plato ini dianggap sangat utopis. Oleh karena, muridnya Dyonosius II yang didik sampai pada tingkatan pemahaman filosof itu pada saat memimpin Sicilia tetap

¹⁹ *Ibid ...*

menjadi seorang pemimpin yang tiran. Selanjutnya, seiring dengan usianya yang terus bertambah, pengalaman politik dan negaranya pun terus bertambah. Plato kembali menulis buku dengan judul *Nomoi*. Dalam bukunya ini, Plato mengubah pandangannya yang lebih radikal dari sebelumnya. Ia berpendapat bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus diatur oleh hukum. Ide Plato ini dikembangkan oleh muridnya Aristoteles. Ia menulis sebuah buku dengan judul *Politica*, dalam buku ini Aristoteles menguraikan cita-cita negara hukum yang sudah lebih sistematis daripada ide yang disampaikan Plato. Aristoteles membahas mulai dari negara, kemudian bentuk-bentuk pemerintahan sampai pada cita-cita negara hukum.²⁰ Dengan demikian, jelas sudah bahwa negara hukum merupakan sebuah teori yang telah ada sejak lama, yang hingga kini terus mengalami perkembangan.

Menilik sejarah lahirnya konsep negara hukum, tidak heran jika konsep ini dapat dengan mudah tumbuh berkembang hingga di masa modern seperti saat ini. Begitu menjanjikannya konsep negara hukum, hingga konsep ini digadang-gadang menjadi satu-satunya konsep yang dapat menjamin hak-hak rakyat dalam setiap *policy* pejabat publik. Perkembangan negara hukum di dunia hingga saat ini cukup dipengaruhi oleh perkembangan sistem hukum, yakni sistem hukum *civil law*, *common law*, sosialis dan Islam.

²⁰Darsis Humah, *Negara Hukum dan Good Governance*, (Ternate : UMMU Press, 2011), hlm. 33-43

Setidaknya, pengaruh sistem hukum yang cukup tampak yaitu menjadikan konsep negara hukum terbagi dalam beberapa bagian, yakni; negara hukum konsep *anglo saxon (rule of law)*; negara hukum konsep *eropa continental (rechstaat)*; negara hukum konsep sosialis (*socialist legality*); negara hukum konsep Islam (*nomokrasi Islam*); dan negara hukum Pancasila. Kelima konsep di atas dengan ciri dan kriteria yang berbeda dengan diberlakukan pada masing-masing daerah yang juga berbeda.

Dari berbagai konsep negara hukum di atas, baik itu konsep negara hukum *anglo saxon*, konsep negara hukum *eropa continental*, konsep negara hukum *socialist*, dan konsep negara hukum Pancasila, kesemuanya walaupun memiliki perbedaan namun ada satu persamaan yang dalam bacaan peneliti dapat ditarik sebagai benang merah substansi negara hukum. Substansi negara hukum yang dimaksud yaitu penempatan konstitusi sebagai tumpuan dari sebuah negara hukum dengan menjadikan hukum sebagai rambu-rambu dalam menjalankan kehidupan bernegara yang menempatkan semua orang sama dihadapan hukum.

Kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden yang akan diteliti oleh peneliti, teori negara hukum dapat menjadi pisau bedah dalam menganalisa masalah mekanisme pemberhentian Presiden yang akan diteliti.

Mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur dalam UUD NRI 1945 sesudah amandemen, memberikan cela kepada seorang Presiden

untuk tidak diberhentikan walaupun MK telah menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran konstitusional. Dengan begitu, kepastian hukum yang menjadi salah satu syarat negara hukum menjadi tidak jelas arah dalam praktek pemberhentian Presiden sesuai dengan mekanisme yang diatur di dalam UUD NRI 1945. Padahal, dengan tegas di dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) Indonesia mengikrarkan diri sebagai negara hukum. Ketegasan untuk memilih konsep negara hukum sebagai paham yang dianut dan dipraktekkan dalam kehidupan bernegara memberikan konsekuensi logis di mana kepastian hukum dalam hal dijadikannya hukum sebagai rambu-rambu dalam menjalankan kehidupan bernegara adalah hal yang logis dilaksanakan.

Model mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945 berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Korea Selatan. Di Korea Selatan, mekanisme pemberhentian Presiden berawal dari dugaan parlemen Korea Selatan (*National Assembly*) atas pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden dengan ketentuan kuorum yang harus dipenuhi, yang selanjutnya disampaikan kepada MK Korea Selatan untuk diputuskan dengan alasan yuridis.

Putusan akhir mekanisme pemberhentian Presiden di Korea Selatan berada ditangan MK Korea Selatan. *National Assembly* sebagai lembaga perwakilan berperan sebagai lembaga yang memulai mekanisme pemberhentian dengan mengajukan gugatan kepada MK atas dugaan

pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden untuk diputuskan secara hukum.

Meletakkan MK sebagai lembaga yang berwenang untuk memberikan putusan hukum serta lembaga akhir yang memberikan putusan atas mekanisme pemberhentian Presiden seperti yang dipraktekkan di Korea Selatan, tentunya lebih menjamin kepastian hukum sebagai syarat sebuah negara hukum. Keadaan ini berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, oleh karena putusan Hukum dapat dikesampingkan oleh putusan politik.

2. Teori *Check and Balances*

Pada abad pertengahan (Abad ke-14 sampai dengan abad ke-15) negara-negara di Eropa Barat belum mengenal apa yang sekarang dimaksudkan dengan pembagian kekuasaan pada negara-negara modern. Pada waktu itu raja adalah sebagai pembuat dan pelaksana undang-undang dan menjadi hakim yang mengadili sengketa. Keadaan ini berjalan sampai kira-kira abad ke-16 dan permulaan abad ke-17, karena pada abad itu adanya perubahan-perubahan dalam alam pikiran pada bangsa-bangsa di Eropa tentang sistem pemerintahan yang selama ini berlaku di negara-negara Eropa Barat. Abad ini dinamakan abad *Renaissance* atau abad *Aufklarung* atau abad perubahan, yaitu timbulnya aliran-aliran yang mengemukakan bahwa:²¹

²¹Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 1

“sistem pemerintahan yang sentralistik yang kurang dapat menjamin kemerdekaan individu harus diubah dengan sistem pemerintahan yang dapat menjamin lebih banyak kebebasan-kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia”.

Di Inggris aliran tersebut dikembangkan oleh seorang ahli filsafat bernama John Locke dalam buku karangannya *Two Treatises On Civil Government*, di dalam buku itu John Locke mengemukakan bahwa:²²

“kekuasaan negara harus dibagi ke dalam 3 (tiga) kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif yang masing-masing terpisah-pisah yang satu dari yang lainnya, kekuasaan legislatif meliputi kekuasaan membuat peraturan, kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan mempertahankan dan melaksanakan peraturan, serta mengadili perkara (Locke melihat mengadili sebagai *uitvoering* melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif meliputi segala sesuatu yang tidak termasuk lapangan kedua kekuasaan yang disebut pertama itu. Hubungan luar negeri termasuk kekuasaan federatif”.

Di kemudian hari, seorang ahli hukum bangsa Perancis, bernama Ch. De Montesquieu berkunjung ke Inggris dan mengetahui adanya teori dari Locke itu. Dalam buku karangannya *L'Esprit des Lois* tahun 1748 (jiwa undang-undang) dikemukakannya suatu pemisahan kekuasaan (*separatin des pouvoir*) dalam 3 (tiga) kekuasaan, yaitu:²³

“kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*). Masing-masing kekuasaan ini mempunyai lapangan pekerjaan sendiri yang harus dipisahkan yang satu dari yang lainnya. Ketiga kekuasaan tersebut – ketiga fungsi tersebut dipegang oleh 3 (tiga) badan kenegaraan yang berlainan. Yang menjalankan fungsi legislatif ialah Dewan Perwakilan Rakyat, yang menjalankan fungsi eksekutif ialah raja dan yang menjalankan fungsi yudikatif ialah badan pengadilan”.

²²*Ibid...* hlm. 2

²³*Ibid ...*

Khususnya bidang legislatif dan eksekutif pendapat kedua sarjana di atas nampak mirip. Akan tetapi, dalam bidang yang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman. Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan kedalam dan keluar dengan negara-negara lain.²⁴ Semua usaha membagi dan membedakan serta bahkan memisah-misahkan fungsi-fungsi kekuasaan yang dilakukan oleh John Locke dan Montesquieu ke dalam beberapa cabang, pada pokoknya adalah dalam rangka membatasi kekuasaan itu sendiri sehingga tidak menjadi sumber kesewenang-wenangan.

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, *distribution of power*, dan *allocation of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, dan distribusi kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan.²⁵ Meskipun terdapat persamaan, sejatinya ada perbedaan antara teori pemisahan kekuasaan dengan pembagian kekuasaan. Di mana, pemisahan kekuasaan lebih pada

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2009), hlm. 283

²⁵*Ibid* ... hlm. 284

sumber kekuasaan yang berasal dari konstitusi sehingga masing-masing cabang kekuasaan berhubungan secara horinsontal, sedangkan pembagian kekuasaan meletakkan satu lembaga pada posisi yang paling tinggi dan mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga yang lain. Di Indonesia, sebelum amandemen UUD NRI 1945 menganut paham pembagian kekuasaan. Dimana, MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat memberikan kekuasaan kepada lembaga tinggi negara dengan kekuasaan masing-masing. Namun, setelah amandemen UUD NRI 1945 Indonesia menerapkan teori pemisahan kekuasaan. Dimana, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan cabang-cabang kekuasaan negara yang lain mendapatkan sumber kekuasaan langsung dari konstitusi.

Secara sederhana, baik paham yang disampaikan oleh John Locke maupun paham *separation of power* yang disampaikan oleh Montesquieu adalah bersemangatkan pembatasan kekuasaan untuk menjamin ditegakkannya hak setiap warga negara. Di mana, setiap lembaga negara akan berhubungan secara eksklusif dengan lembaga negara lainnya. Namun, konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu tidak relevan lagi dewasa ini mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan pendapat bahwa ketiga organisasi tersebut hanya akan berhubungan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan negara. Kenyataannya dewasa ini menunjukkan hubungan antar cabang kekuasaan

itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling berhubungan satu sama lain.

Tidak pernah ada negara yang menerapkan secara kaku teori yang dikembangkan Montesquieu ini. Akan tetapi, teori itu menjadi inspirasi pentingnya dibentuk cabang-cabang kekuasaan negara yang menjalankan fungsi masing-masing tanpa dapat dipisahkan satu sama lain secara ekstrim. Apalagi kenyataan pada saat ini menunjukkan bahwa organ-organ kekuasaan negara tumbuh berkembang semakin banyak yang tidak lagi secara kaku hanya terbagi ketiga cabang kekuasaan, seperti banyaknya organ-organ eksekutif yang *independen*, media massa serta *direct democracy*.²⁶ Dari sinilah mekanisme *checks and balances* mulai dipraktekkan.

Check and balances mengacu pada variasi aturan prosedur yang memungkinkan satu cabang kekuasaan membatasi cabang kekuasaan lainnya, seperti otoritas Presiden untuk memveto undang-undang yang disetujui *Congress*, atau kekuasaan *Congress* untuk memperluas komposisi dan yurisdiksi pengadilan federal. *Judicial review* adalah bukti pelanggaran batas atas prinsip pemisahan kekuasaan, demikian juga *impeachment* Presiden oleh legislatif. Tindakan-tindakan tersebut sekarang ini dipahami sebagai *check and balances*. Secara teori independensi setiap cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif tampak pada pemilihan yang dilakukan secara terpisah pada pejabat publik dan akuntabilitas pejabat

²⁶Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, di Indonesia saja ada 35 lembaga-lembaga atau komisi Negara independent (15 lahir dari UUD dan 10 lahir dari UU, serta 1- lahir dari Keputusan Presiden). Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ... op cit.* hlm. 35

publik secara langsung kepada rakyat. Demikian juga larangan-larangan mengintervensi putusan pengadilan oleh cabang-cabang kekuasaan lain, dan independensi lembaga peradilan, merupakan cerminan dari prinsip pemisahan kekuasaan.²⁷

Di Indonesia, konsep *separation of power* salah satunya dipraktekkan dalam bentuk kewenangan DPR untuk mengawasi kinerja Presiden. Baik dengan hak angket, hak interpelasi maupun hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh DPR. Kaitannya dengan proses pemberhentian Presiden di Indonesia, DPR mengambil peran penting karena proses awal pemberhentian Presiden dimulai dari DPR yang diajukan kepada MK untuk menyatakan dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia merupakan salah satu bentuk pengawasan dari lembaga perwakilan rakyat atas kinerja lembaga eksekutif yang tentunya dengan pertimbangan konstitusional yang diberikan oleh lembaga yudikatif serta sebuah bentuk pembatasan atas kekuasaan Presiden dengan maksud menghindari perilaku *abuse of power* oleh seorang Presiden atas kewenangan yang dimiliki.

²⁷Hamdan Zoelva ... *op cit.* hlm.63

3. Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme

a. Konstitusi

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan: *what is a constitution* (apa itu konstitusi) dapat dijawab bahwa: ... *a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization* (satu konstitusi adalah satu dokumen yang mengandung ketentuan untuk operasi dari satu organisasi). Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia seperti Perkumpulan ASEAN, *European Communities* (EC), *World Trade Organization* (WTO), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.²⁸

Istilah konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis (*constituter*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²⁹ Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar yang sering digunakan untuk menyebut konstitusi dengan nama

²⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 16

²⁹Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Press, 1999), hlm. 7

lain merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.³⁰

Menurut Rukmana Amanwinata istilah “konstitusi dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata *constitution* (bahasa Inggris), *constitutie* (bahasa Belanda), *constitutional* (bahasa Perancis), *Verfassung* (bahasa Jerman), *constitution* (bahasa Latin), *fundamental laws* (bahasa Amerika Serikat).³¹

Kata konstitusi dalam bahasa latin merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *stature*. *Cume* adalah sebuah perposisi yang berarti “bersama dengan ...”, sedangkan *stature* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statute* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.³²

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *gronwet* (Undang-Undang Dasar) di atas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *gronwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konsitusi, sedangkan

³⁰*Ibid* ...

³¹Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta : Total Media, 2007), hlm.

³²Dahlan Faib ... *loc cit*

constitution (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Dimana, penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian negara-negara dunia termasuk Indonesia.³³ Baik kelompok yang memisahkan antara *constitution* dengan *gromwet*, ataupun kelompok yang menyamakan antara keduanya. Namun, dapatlah dilihat sebuah kesamaan antara kedua kelompok ini di mana adanya paham untuk mengatur segala tindakan suatu organisasi dengan hukum dasar.

Terlepas dari perdebatan pemaknaan antara *constitution* dan *gromwet*, telah banyak ahli hukum yang mencoba mendefinisikan konstitusi secara harfiah. Seperti E.C.S. Wade, Eric Barendt, Michael J. Perry dan C.F. Strong.

Menurut E.C.S. Wade, konstitusi "*A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principle fuctions of the organ of government of a state and declares the principles governing the operation of those organ.* (Suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara

³³*Ibid.* hlm. 8

dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).³⁴

Eric Barendt dalam bukunya *An Introduction to Constitutional Law* menyatakan, *The constitution of a state is the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, court, and other important national institution* (konstitusi negara adalah dokumen tertulis atau teks yang mana secara garis besar mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta lembaga negara lainnya).³⁵

Michael J. Perry mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus, rakyat memahaminya. Secara lebih jelas ia menyatakan, *The constitution, in each and all of its various parts, is the yield of political acts of a certain sort; act intended to establish not merely particular configurations of words but, ultimately, particular norms, namely, the norms that "We the people" understood – or would have understood, had they been engaged, had they been paying attention – the particular configuration of words to communicate* (Konstitusi, di masing-masing dan semua bagian berbagainya, adalah hasil investasi dari akta kenegaraan dari satu bagian tertentu; menindak dimaksud untuk mendirikan tidak sekadar konfigurasi tertentu dari

³⁴Elhydar Chaidir ... *op cit.* hlm. 32

³⁵*Ibid* ... 33

perkataan kecuali, akhirnya, norma tertentu, yaitu, norma yang orang-orang pahami – atau akan telah pahami, apakah mereka libatkan, apakah mereka memperhatikan – konfigurasi tertentu dari perkataan untuk komunikasikan).³⁶

C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions* (Konstitusi-Konstitusi Politik Modern) menyatakan, *Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.* (konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan, kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas), hak-hak dari yang diperintah, dan hubungan antara keduanya).³⁷

Hans Kelsen dalam bukunya “Teori Umum Tentang Hukum dan Negara” mengartikan konstitusi dari dua sudut pandang, yakni dari sudut pandang materil dan formil. Dimana menurutnya, dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi menempati urutan tertinggi di dalam hukum nasional. Konstitusi di sini dipahami bukan dalam arti formal, melainkan dalam arti materil. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah di bawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit. Konstitusi dalam arti materil terdiri atas peraturan-peraturan yang

³⁶*Ibid* ...

³⁷C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Jakarta : Nusa Media, 1965), hlm.

mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang. Konstitusi formal, yakni dokumen yang disebut “konstitusi”, biasanya juga mengandung norma-norma lain, yang bukan merupakan bagian dari konstitusi material.³⁸

Kebutuhan naskah konstitusi tertulis merupakan sesuatu yang niscaya dalam perkembangan organisasi-organisasi modern dewasa ini, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal entity*). Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau UUD. Meskipun dalam konteks konstitusi tertulis Inggris dan Israel hingga saat ini tidak memilikinya, namun konstitusi di kedua negara ini terus tumbuh menjadi sebuah konvensi ketatanegaraan (konstitusi tidak tertulis) yang terus dipatuhi dan menjadi sumber hukum ketatanegaraan.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitution* menurut Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*” (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan dan pembatasan kekuasaan umum).³⁹

Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Substansinya, dalam paham teori

³⁸Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara (Cetakan ke VII)*, (Bandung : Nusa Media, 2011), hlm. 180

³⁹Jimly Asshiddiqie ... Konstitusi. *op cit.* hlm. 17

konstitusi pemerintah dalam menjalankan organisasi negara diharuskan tunduk dan patuh atas segala materi muatan yang diatur dalam konstitusi, baik itu kewenangan pemerintah, pembatasan kewenangan, hingga mekanisme kontrol atas kinerja pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Jika dalam menjalankan tugas, pemerintah tidak memperhatikan materi konstitusi yang akhirnya melanggar ketentuan dalam konstitusi, maka tindakan pemerintah yang demikian disebut *inconstitutional*.

b. Konstitusionalisme

Secara etimologis antara kata “konstitusi”, “konstitusional”, dan “konstitusionalisme” inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (UUD, dan sebagainya), atau UUD suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁴⁰

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan

⁴⁰Dahlan Thaib ... *op cit.* hlm. 1

kekuasaan⁴¹, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi. Seperti dikatakan Eric Barent, "*Constitutionalism is a belief in imposition of restraints on government by means of a constitution*". Sementara menurut Daniel S Lev pada intinya konstitusionalisme adalah proses hukum.⁴²

Senada dengan pendapat di atas, menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme diartikan, "... *A set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*" (serangkaian aktivitas yang diatur dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat tetapi tunduk pada sederetan batasan yang berupaya untuk memastikan bahwa kekuasaan yang diperlukan bagi pengelolaan negara semacam itu tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang disertai tugas untuk melaksanakan pemerintahan).⁴³

Walton H. Hamilton memulai artikel yang ditulisnya dengan judul *Constitutionalism* yang menjadi salah satu entry dalam *Encyclopedia of Social Sciences* tahun 1930 dengan kalimat:

⁴¹Eva Etzioni-Halevy dalam bukunya *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik* memberikan batasan mengenai kekuasaan sebagai kemampuan mengendalikan atau kemampuan untuk menentukan alokasi sumber daya dimana sumber daya yang dialokasikan ini menentukan hajat hidup orang lain, sehingga kekuasaan disini berarti kemampuan untuk mempengaruhi peluang hidup orang lain. Lihat Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*, (Yogyakarta : Total Media, 2011), hlm. 137

⁴²Ellydar Chaidir ... *op cit.* hlm. 15

⁴³*Ibid* ...

"Constitutionalism is the name given to the trust which we repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order". Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.⁴⁴

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:

- 1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*),
- 2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*),
- 3) Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁴⁵

Konstitusionalisme dalam praktik, menurut Ferejohn adalah suatu proses interpretasi dalam masyarakat yang dilakukan anggota-anggotanya yang merupakan bagian dari kekuasaan politik dan secara bersama-sama mencari untuk menentukan apa yang dimungkinkan atau dipersyaratkan oleh konstitusi terhadap persoalan tertentu. Lebih

⁴⁴Jimly Assiddiqie ... Konstitusi ... *op cit.* hlm. 19

⁴⁵*Ibid* ...

lanjut, Ferejohn mengemukakan bahwa konstitusionalisme harus dipahami sebagai interpretasi budaya atau sejarah, termasuk teks, yang dalam hal ini makna dari teks konstitusi bergantung pada penerapannya. Konstitusionalisme juga harus dipahami dalam kaitannya dengan teorisasi politik. Oleh karena itu, konstitusionalisme memiliki elemen pandangan kebelakang (*backward-looking*) ataupun pandangan ke depan (*forward-looking*). Elemen pandangan ke belakang berkaitan dengan kebutuhan atas interpretasi sejarah dan budaya untuk memahami makna teks konstitusi (misalnya apakah teks menghendaki perluasan atau pembatasan kekuasaan pemerintahan). Sementara itu, pandangan ke depan mempertimbangkan efek dari keputusan hukum yang diambil atas fungsionalisasi dari sistem politik atau kehidupan publik. Elemen pandangan ke belakang selalu berkaitan dengan pertimbangan bidang kewenangan dari justifikasi atau legalitas, sedangkan aspek pandangan ke depan dipertimbangkan untuk maksud praktis dan kegunaan.⁴⁶

Paham konstitusionalisme baru dapat diwujudkan dalam praktek ketatanegaraan jika materi muatan konstitusi suatu negara memuat atau setidaknya mengakomodir pandangan umum paham konstitusionalisme tentang pembatasan kekuasaan. Di mana, pembatasan atas suatu kekuasaan adalah sebuah kebutuhan, mengingat

⁴⁶Hamdan Zoelva ... *op cit.* hlm. 23

kecenderungan perilaku korup para pejabat publik atas kewenangan jabatan yang dimiliki.

Kaitannya dengan paham pembatasan kekuasaan, mekanisme pemberhentian Presiden merupakan salah satu cara ampuh untuk membatasi kekuasaan pejabat publik dalam hal ini Presiden dengan menggunakan mekanisme kontrol oleh lembaga perwakilan rakyat.

Dapat diberhentikannya seorang Presiden dari masa jabatannya adalah sebuah mekanisme *checks and balances* yang cukup efektif. Namun, untuk menepis saratnya kepentingan politik dari proses pemberhentian Presiden, diperlukan muatan sebuah mekanisme yang baku yang dijadikan sebagai materi muatan konstitusi. Dengan demikian, Presiden dalam menjalankan tugasnya dapat lebih berhati-hati dan mengutamakan kepentingan publik.

Sejarah praktek ketatanegaraan di bawah kepemimpinan yang absolut pernah terjadi di Indonesia karena kurangnya pembatasan kekuasaan Presiden dan tidak diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden dalam materi konstitusi. Masa kepemimpinan absolut yang di maksud yaitu kepemimpinan 32 tahun Presiden Soeharto.

Soeharto dengan dukungan parlemen yang begitu kuat, ditambah kurangnya pembatasan kekuasaan serta tidak diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden di dalam materi konstitusi mengakibatkan Indonesia pada masa yang di kenal dengan masa Orde Baru itu hidup di bawah kepemimpinan yang totaliter.

Sejak amandemen UUD NRI 1945 tahapan ke tiga yang mana telah mengatur pembatasan masa jabatan Presiden⁴⁷ serta mekanisme pemberhentian Presiden⁴⁸ menjadi materi konstitusi dan perbaikan materi dari segi lain, memberikan implikasi pada membaiknya mekanisme *check and balances* antara lembaga *legislative* dengan lembaga *executive*.

Sebagai contoh efektifnya mekanisme kontrol tersebut, dapat kita lihat pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang selanjutnya disingkat SBY di mana, pada waktu itu SBY mengambil kebijakan untuk melakukan import beras pada pertengahan tahun 2010.

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat pada waktu itu berinisiatif menggunakan Hak Interpelasi dan Hak Angket. Mendengar inisiatif politisi yang memiliki jatah kursi di Senayan, sempat membuat SBY "ketar-ketir".

Dari sudut pandang ilmu hukum tata negara, memang beralasan kalau Presiden SBY "ketar-ketir" dan dengan segala daya berusaha menggagalkan hak interplasi dan hak angket yang dimiliki oleh para anggota DPR. Memang secara yuridis hak interplasi dan hak angket tidak memiliki keistimewaan, namun secara politis kedua hal ini memiliki dampak yang luas. Boleh jadi kejatuhan seorang Presiden memang diawali oleh adanya gerakan interplasi dan angket.

Secara yuridis dapat dijelaskan bahwa hak interplasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya

⁴⁷Lihat Pasal 7 UUD 1945

⁴⁸Lihat Pasal 7A dan 7B UUD 1945

di suatu bidang yang mempunyai dampak luas terhadap masyarakat. Badan eksekutif wajib memberikan penjelasan dalam sidang pleno. Penjelasan ini kemudian dinilai oleh para anggota DPR yang mungkin diakhiri dengan pemungutan suara tentang apakah penjelasan pemerintah tersebut dinilai memuaskan. Dalam soal kebijakan SBY yang dimintai penjelasan adalah kebijakannya yang melakukan impor beras. Untung upaya interplasi ini berhasil digagalkan karena apabila interplasi berhasil maka dapat menjadi titik awal dari ketidakpercayaan badan legislatif terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Bagaimana dengan hak angket. Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Guna melakukan penyelidikan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang kemudian melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya agar pendapat soal itu mendapat perhatian dari pemerintah atau dapat diajukan ke MK dalam bentuk dugaan DPR terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Itu berarti, proses pemberhentian Presiden dapat berawal dari penggunaan hak inisiatif atau hak angket oleh DPR, dengan begitu Presiden akan lebih berhati-hati dalam menjalankan pemerintahannya.

Kondisi ketatanegaraan Indonesia di atas cukup memberikan bukti efektifnya mekanisme pemberhentian Presiden sebagai mekanisme kontrol

dan pembatasan atas kekuasaan Presiden. Secara politis seseorang yang menjabat sebagai pejabat publik akan berhati-hati dalam melakukan tindakan pemerintah karena dapat diberhentikan sewaktu-waktu dari masa jabatannya bilamana terbukti melanggar ketentuan konstitusi. Namun, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia masih menyisakan masalah. Dimana, walaupun MK telah menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, putusan tersebut berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR dengan ketentuan kuorum yang harus dipenuhi. Dengan begitu, ide untuk memperbaiki mekanisme pemberhentian Presiden merupakan suatu hal yang patut untuk diperhatikan. Akan tetapi, mengingat mekanisme pemberhentian Presiden merupakan sebuah norma hukum yang menjadi materi muatan konstitusi maka amandemen UUD NRI 1945 adalah tawaran logis yang patut menjadi pertimbangan.

4. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu 'sistem' dan 'pemerintahan'. Menurut Carl J. Friedrich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁴⁹

⁴⁹Tutik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Cerdas Pustaka - Indonesia, 2008), hlm. 174

Secara umum, sering terjadi pencampuran dalam menggunakan istilah “bentuk pemerintahan” dan “sistem pemerintahan”. Padahal dalam ilmu negara, kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan mendasar. Menurut Hans Kelsen, dalam teori politik klasik, bentuk pemerintahan diklasifikasikan menjadi monarki dan republik. Ditambahkan Kusnadi dan Harmaily Ibarhim, paham L. Duguit dalam buku “*Traite’ de Droit Constitutionnel*” (1923) lebih lazim dipakai untuk membedakan kedua bentuk tersebut. Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka disebut dengan monarki. Sedangkan jika kepala negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan tertentu maka bentuk negaranya disebut republik.⁵⁰

Sementara itu, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara. Tidak jauh berbeda dengan kedua pendapat itu, Usep Ranawijaya menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif. Hal yang sama juga dikemukakan Gina Misiroglu, sistem pemerintahan

⁵⁰Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia)*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 23

adalah apabila lembaga-lembaga pemerintahan dilihat dari hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif.⁵¹

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan pada ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing*. Dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁵²

Sri Soemantri memaknai sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif melahirkan adanya sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan Presidensiil, yang dalam bahasa Inggris disebut *cabinte government system* dan *Presidential government system* atau *the fixed executive system*. Sedangkan dalam kepustakaan dikenal adanya tiga sistem pemerintahan: (1) sistem pemerintahan parlementer; (2) sistem Presidensiil; dan (3) sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem Presidensiil. Sistem ini lebih dikenal dengan nama *semi-Presidensiil government*.⁵³

⁵¹*Ibid* ...

⁵²*Ibid* ...

⁵³Titik Triwulantari Tutik ... *op cit.* hlm. 175

a. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Berbicara mengenai sistem pemerintahan Presidensiil, dapat dipastikan kita akan membicarakan seputar sistem pemerintahan yang berlaku dan dipraktekkan di Amerika Serikat.

Di berbagai literatur menyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem Presidensiil, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir seluruh kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial.⁵⁴

Sistem pemerintahan Presidensiil memiliki karakteristik tersendiri. Sebagaimana disebutkan oleh Ball dan Peters, yang mengungkapkan:⁵⁵

- 1) *The President is both nominal and political head of state* (Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara)
- 2) *The President is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate* (Presiden bukan dipilih oleh badan pembuat undang-undang, tapi secara langsung terpilih oleh total orang yang mempunyai hak pilih)
- 3) *The President is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment* (Presiden bukan bagian dari badan legislatif, akan tetapi ia dikontrol oleh badan legislatif dan proses pemberhentian melalui mekanisme hukum)
- 4) *The President cannot dissolve the legislature and call a general election. Ussually the President and the legislature are elected for mixed terms* (Presiden tidak dapat membubarkan lembaga pembuat undang-undang dan Presiden dan lembaga legislatif dipilih secara langsung untuk saling mengontrol).

⁵⁴Saldi Isra ... *op cit*, hlm. 31

⁵⁵*Ibid* ...

Jimly Assiddiqhie juga mengemukakan 9 (Sembilan) karakteristik sistem pemerintahan Presidensiil. Yang menurutnya karakteristik sistem pemerintahan Presidensiil sebagai berikut:⁵⁶

- 1) Terdapat pemisahan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif,
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja,
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan,
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya,
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya,
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen,
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan Presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi,
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat,
- 9) Kekuasaan terbesar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Selain Jimly, Ni'matul Huda juga menyampaikan karakteristik sistem pemerintahan Presidensiil, yakni sebagai berikut:⁵⁷

- 1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar,
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga

⁵⁶Jimly Assiddiqhie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 316

⁵⁷Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm. 207

- parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya,
- 3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi,
 - 4) Para menteri adalah pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen,
 - 5) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem Presidensiil sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

Hanta Yuda AR, dalam penelitiannya juga memberikan karakteristik sistem pemerintahan Presidensiil. Yang menurutnya, sistem pemerintahan Presidensiil memiliki karakteristik sebagai berikut:⁵⁸

- 1) Pemilihan Presiden secara langsung,
- 2) Pemakzulan Presiden melalui mekanisme peradilan,
- 3) Pelembagaan mekanisme *Checks and Balances*,
- 4) Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan,
- 5) Presiden dan Wakil Presiden sebagai institusi tunggal,
- 6) Pelembagaan hak *prerogative* Presiden.

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Jika kajian mengenai sistem pemerintahan Presidensiil akan lebih tepat jika kita mengacu pada Amerika Serikat, namun kajian seputar sistem pemerintahan parlementer akan lebih tepat mengacu pada praktek ketatanegaraan Inggris.

⁵⁸Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati (dari Dilema ke Kompromi)*, (Jakarta : Gramedia, 2010), hlm. 9

Tercatat dalam sejarah, Inggris adalah tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, Douglas V Verney mengingatkan bahwa analisis sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris.⁵⁹

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁶⁰

Mahfud mengemukakan karakteristik sistem pemerintahan parlementer, sebagai berikut:⁶¹

- 1) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa),
- 2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri,
- 3) Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi,
- 4) (Karena itu) kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.

⁵⁹Saldi Isra ... *op cit.* hlm. 26

⁶⁰Titik Triwulantari Tutik ... *op cit.* hlm. 176

⁶¹Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), hlm. 74

Sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara cukup mempengaruhi mekanisme pemberhentian Presiden yang dipraktikkan oleh negara tersebut. Dimana, mekanisme pemberhentian Presiden pada negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil berbeda dengan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.

Praktek pemberhentian pejabat publik berasal dari praktek ketatanegaraan Bangsa Inggris abad 14 pada masa pemerintahan Edward III. Kasus pemberhentian pejabat publik pertama kali pada bulan November 1330 dimana *The House of Common* yang bertindak sebagai *a Grand Jury* telah melakukan *impeachment* terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore VIII dan Earl of March yang diputuskan oleh lembaga *House Of Lord*.⁶²

Mekanisme pemberhentian di Inggris tumbuh dan berkembang secara berubah-ubah. Dimana, pemberhentian pejabat publik sering digunakan pada masa pemerintahan Lancastrians, tetapi tidak digunakan pada masa Tudor karena mempergunakan *bill of attainder*. Kemudian mekanisme pemberhentian ini dihidupkan kembali pada masa pemerintahan James I dalam rangka menyingkirkan menteri yang korup. Meskipun demikian, serangan langsung terhadap Raja tidak dibenarkan karena parlemen berpegang teguh pada fiksi bahwa raja tidak pernah berbuat salah, kecuali para menterinya.⁶³

⁶²Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 24

⁶³Hamdan Zoelva, *op cit* ... hlm. 31

Sidang pemberhentian kali terakhir di Inggris dilakukan terhadap *Waren Hasting (Gubernur Jenderal Inggris di India)* yang berlangsung selama 7 tahun (1788-1795) yang berakhir dengan putusan Hasting dinyatakan tidak bersalah, serta dalam perkara Henry Dundas, 1st Viscount Melville pada tahun 1806. Setelah pemberhentian pejabat publik dalam kedua kasus tersebut, tidak pernah lagi mekanisme pemberhentian dipergunakan di Inggris hingga sekarang ini, walaupun mekanisme pemberhentian sendiri belum dihapus dalam hukum ketatanegaraan Inggris. Seiring dengan perkembangan demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer di Inggris, mekanisme pemberhentian menteri kemudian berkembang dalam bentuk mosi tidak percaya dari parlemen mengakibatkan menteri atau perdana menteri meletakkan jabatannya atau parlemen dibubarkan dan dilakukan pemilihan yang baru untuk menegakkan legitimasi dan wibawa pemerintah.⁶⁴

Bangsa Inggris mengembangkan sistem tersebut di negara jajahannya termasuk dikembangkan Amerika Serikat pada abad ke 17 yang justru pada perkembangannya mekanisme pemberhentian tersebut lebih dikenal di Amerika Serikat. Proses pemberhentian pada waktu itu dilakukan untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat berkuasa pada Bangsa Inggris dan Amerika Serikat yang mempunyai kecenderungan menyalahgunakannya sehingga tindakan mereka tidak tersentuh lembaga peradilan biasa. Selain itu juga untuk

⁶⁴ *Ibid...*

menciptakan sistem *check and balances* sehingga proses pemberhentian digunakan sebagai alat untuk membatasi perbuatan-perbuatan penguasa negara yang menyimpang dan mencederai kepercayaan publik.⁶⁵ Mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika tumbuh dan berkembang pesat. Filipina menjadi salah satu negara yang menerapkan mekanisme pemberhentian Presiden persis seperti yang dipraktikkan oleh Amerika Serikat.

Mekanisme pemberhentian diperlukan untuk menjaga penguasa atau dalam hal ini Presiden agar selalu bertindak sesuai dengan koridor hukum yang berlaku. Oleh karena itu, mekanisme pemberhentian merupakan salah satu alat kontrol lembaga legislatif terhadap Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan demikian, jika lembaga legislatif dalam hal ini DPR melihat Presiden tidak lagi menjalankan pemerintahan sesuai dengan ketentuan konstitusi atau melanggar konstitusi maka mekanisme pemberhentian yang dimulai dari dugaan DPR dapat dilaksanakan sebagai mekanisme kontrol atas kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan catatan sejarah sebagaimana telah dijelaskan dengan singkat, mekanisme pemberhentian pertama kali di praktikkan dalam sistem ketatanegaraa Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Namun, dalam perkembangannya mekanisme pemberhentian atas pejabat publik ini lebih berkembang pada sistem ketatanegaraan Amerika yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Meskipun

⁶⁵Abdul Rasyid Thalib, *Op cit...* hlm. 32

mekanisme pemberhentian yang kini tumbuh dan berkembang di Amerika berasal dari Inggris, mekanisme pemberhentian atas kedua negara ini cukup berbeda. Perbedaan itu disebabkan karena kedua negara tersebut menganut sistem pemerintahan yang berbeda.

Mekanisme pemberhentian Presiden merupakan *exceptional clause* terhadap masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang bersifat tetap (*fixed term*) dalam sistem pemerintahan Presidensiil. Artinya, pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, sebab mereka dipilih langsung oleh rakyat, terkecuali Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melanggar hukum berdasarkan alasan dan prosedur yang tercantum dalam konstitusi.⁶⁶

Meskipun Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana karakteristik sistem pemerintahan Presidensiil, akan tetapi tetap dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mekanisme konstitusional.

Sistem pemerintahan yang dianut UUD NRI 1945 pasca perubahan, juga mengandung karakter Presidensial dimaksud. Sehingga meskipun Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (*popular elected*), akan tetapi tetap dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya, melalui mekanisme konstitusional.

⁶⁶<http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/02/08/pemakzulan-presiden/>, disadur dari internet pada, 1 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

Sederhananya, dalam sistem pemerintahan Presidensiil mekanisme pemberhentian Presiden lebih menonjolkan alasan-alasan melanggar hukum daripada sekedar alasan kebijakan dan pertanggungjawaban politik.

Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, terdapat perbedaan yang menonjol dengan sistem pemerintahan presidensiil dimana dalam sistem pemerintahan parlementer menganut paham supermasi parlemen. Sebagaimana dideskripsikan Alan R. Ball dan B. Guy Peters bahwa cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama kabinet adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.⁶⁷ Dengan demikian, proses pemberhentian Presiden pada sistem pemerintahan parlementer, sangat sarat dengan proses politik serta pertanggungjawaban politik seorang pejabat negara. Kondisi ini berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden pada sistem pemerintahan Presidensiil dimana pejabat negara hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

Masih seputar mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia sebagaimana yang diteliti oleh peneliti. Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945 telah mengatur alasan hukum untuk dapat memberhentikan Presiden ditengah masa jabatannya. Akan tetapi, mekanisme pemberhentian Presiden masih sarat politik di mana MK sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan

⁶⁷*Op cit* ... hlm. 33

hukum dalam proses pemberhentian Presiden berpotensi tidak dipatuhi oleh MPR padahal putusan MK bersifat final.⁶⁸ Konsekuensi dari putusan yang bersifat final adalah harus dipatuhinya putusan tersebut oleh setiap lembaga negara yang ditunjukkan dalam hal ini MPR, oleh karena hukum bersifat memaksa.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum. Di mana, penelitian tipe ini disebut dengan istilah “Studi Dogmatik” atau penelitian doktrinal.⁶⁹ Dengan demikian, penelitian ini menitik beratkan pada penelitian data kepustakaan. Metode pendekatan *juridic normative* digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan dalam UUD NRI 1945 khususnya Pasal 7A dan 7B dan UU yang berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia.

Dalam pelaksanaan penelitian, digunakan juga pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yakni untuk melihat dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative*

⁶⁸ Lihat Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945

⁶⁹ Soetandyo Wignjosebroto, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, (Jakarta : MMI, 1974), hlm. 92

Approach) yakni untuk mempelajari dan membandingkan mekanisme pemberhentian Presiden di beberapa negara, yaitu Amerika Serikat, Afrika Selatan dan Korea Selatan, dan pendekatan sejarah (*Historical Approach*) yakni untuk melihat mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia sebelum amandemen UUD RI 1945.

2. Bahan Hukum dan Metode Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum

Dalam penelitian normatif diperlukan bahan hukum yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier.

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yakni:

- a) Hukum Dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,
- a) Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia yakni UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Tap MPR No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Soekarno, Tap

MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- b) Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang dibutuhkan untuk pengembangan penelitian selama proses penelitian berlangsung.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mengikat secara yuridis, yakni
- a) Risalah Sidang Amandemen UUD NRI 1945.
 - b) Doktrin atau pendapat sarjana hukum.
 - c) Jurnal Ilmiah, dan
 - d) Berita Internet
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yakni
- a) *Black Law Dictionary* dan kamus hukum lainnya, dan
 - b) *Ensiklopedia* hukum.

Sedemikianya, dalam sistem pemerintahan Presidensiil mekanisme pemberhentian Presiden lebih menonjolkan alasan-alasan melanggar hukum daripada sekedar alasan ketidakefektifan atau pertanggungjawaban politik.

Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, terdapat perbedaan yang menonjol dengan sistem pemerintahan presidensiil dimana dalam sistem pemerintahan parlementer menganut paham supermasi parlemen. Sebagaimana dideskripsikan Alan R. Ball dan B. Guy Peters bahwa cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama kabinet adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.⁶⁷ Dengan demikian, proses pemberhentian Presiden pada sistem pemerintahan parlementer, sangat sarat dengan proses politik serta pertanggungjawaban politik seorang pejabat negara. Kondisi ini berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden pada sistem pemerintahan Presidensiil dimana pejabat negara hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

Masih seputar mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia sebagaimana yang diteliti oleh peneliti. Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945 telah mengatur alasan hukum untuk dapat memberhentikan Presiden ditengah masa jabatannya. Akan tetapi, mekanisme pemberhentian Presiden masih sarat politik di mana MK sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan

⁶⁷Op cit ... hlm. 33

hukum dalam proses pemberhentian Presiden berpotensi tidak dipatuhi oleh MPR padahal putusan MK bersifat final.⁶⁸ Konsekuensi dari putusan yang bersifat final adalah harus dipatuhinya putusan tersebut oleh setiap lembaga negara yang ditunjukkan dalam hal ini MPR, oleh karena hukum bersifat memaksa.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum. Di mana penelitian tipe ini disebut dengan istilah "Studi Dogmatis" atau penelitian doktrinal.⁶⁹ Dengan demikian, penelitian ini menitik beratkan pada penelitian data kepustakaan. Metode pendekatan yuridis normative digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan dalam UUD NRI 1945 khususnya Pasal 7A dan 7B dan UU yang berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia.

Dalam pelaksanaan penelitian, digunakan juga pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yakni untuk melihat dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative*

⁶⁸ Lihat Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945

⁶⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, (Jakarta : MMI, 1974), hlm. 92

MPR No. VII/MPR/1973 tentang Kewenangan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berdasarkan Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Kewenangan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Menuntut Penyelidikan dan/atau Penyidikan, Undang-Undang Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b) Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang dibutuhkan untuk pengembangan penelitian selama proses penelitian berlangsung.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mengikat secara yuridis, yaitu

a) Risalah Sidang Amandemen UUD NRI 1945.

b) Database atau penemuan sejenis lainnya.

c) Jurnal ilmiah, dan

d) Berita Internet

3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan

baik bahasa hukum maupun materi hukum lainnya, yaitu

a) *Black Law Dictionary* dan kamus hukum lainnya, dan

b) *Ensiklopedia hukum*.

b. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1) Tinjauan terhadap hukum positif atau study pustaka

Teknik pengumpulan data dengan metode ini akan dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tertier dan bahan non hukum. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengar, maupun penelusuran melalui media internet.

Teknik pengumpulan data dengan metode ini akan memfokuskan kajiannya pada beberapa peraturan perundang-undangan yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,
- b) Undang Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,
- c) Undang Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden,
- d) UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

- e) Tap MPR No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Soekarno,
- f) Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan,
- g) Tap MPR No. III Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara,
- h) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden,
- i) Peraturan perundang-undangan lainnya yang dibutuhkan untuk pengembangan penelitian selama proses penelitian berlangsung.

2) Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan metode wawancara adalah untuk keperluan akurasi data sekunder. Maka dilakukan wawancara dengan narasumber yang memiliki kompetensi akademik dengan objek penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu bidang ilmu hukum tata negara. Narasumber peneliti pada penelitian ini yaitu, Mahfud MD, Saldi Isra, Hamdan Zoelva, Nirmatal Huda, Jazim Hamidi, dan Ansori.

3. Metode Analisis

Untuk menganalisis data yang didapatkan berupa bahan hukum maupun bahan non hukum yang dibantu dengan teori-teori yang akan digunakan sebagai pisau bedah, dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode preskriptif. Di mana sifat analisis dengan menggunakan metode preskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi yang diberikan peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian benar atau salah atau apa yang seyogianya menurut hukum terhadap objek penelitian berdasarkan bahan hukum yang dianalisis dengan menggunakan teori yang digunakan dalam penelitian ini.

G. Sistematika Penelitian

Berdasarkan dari paparan di atas, selanjutnya peneliti menggambarkan sistematika penelitian sebagai berikut:

Pada BAB I penelitian ini, seperti biasanya membahas mengenai latar belakang mengapa penelitian ini dilakukan, rumusan masalah untuk membatasi focus penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, membahas juga mengenai tinjauan putaka guna melihat kembali putaka hasil penelitian yang berkaitan atau hampir sama dengan penelitian yang dilakukan peneliti guna menjamin orisinaslitas penelitian yang dilakukan oleh peneliti, yang berikut menyajikan landasan teori yang digunakan oleh peneliti sebagai pisau bedah dalam

menganalisis masalah yang diteliti oleh peneliti, dan yang terakhir pada bagian ini merupakan metode penelitian yang digunakan.

Pada BAB II, peneliti akan memaparkan landasan teoritik urgensi mekanisme pemberhentian Presiden, terutama hubungan negara hukum, *check and balances*, konstitusi dan konstitusionalisme, dan sistem pemerintahan dengan mekanisme pemberhentian Presiden.

Pada BAB III, peneliti akan memaparkan sejarah pemberhentian Presiden di Indonesia mulai dari pemberhentian Presiden Soekarno hingga pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Pada bagian ini pula, peneliti akan memaparkan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia berdasarkan hasil amandemen UUD 1945. Yang terakhir pada bagian ini, peneliti akan membahas mekanisme pemberhentian Presiden di *United State Of Amerika*, Filipina, dan Korea Selatan sebagai bahan perbandingan.

BAB IV merupakan bagian inti penelitian ini, dimana peneliti akan memaparkan problem dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945 berdasarkan analisis yuridis normatif Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945.

Pada BAB V, setelah mengurai persoalan dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, peneliti akan mencoba merumuskan format ideal mekanisme pemberhentian Presiden sebagai rekomendasi atas penelitian ini. Sedangkan Pada BAB VI atau bagian terakhir penelitian tesis ini, seperti pada penelitian-penelitian lainnya dimana akan memuat mengenai kesimpulan dari

hasil penelitian dan saran atas persoalan dalam mekanisme pemberhentian
Presiden di Indonesia.



BAB II

LANDASAN TEORITIK PEMBERHENTIAN PRESIDEN

A. Negara Hukum

1. Sejarah dan Macam-Macam Negara Hukum

Perkembangan sejarah manusia tidak hanya seiring dengan perkembangan pemikiran dan konsepsi negara hukum. Akan tetapi, perkembangan negara hukum cukup terpengaruhi oleh perkembangan sejarah manusia. Oleh karena itu, dalam penerapannya konsep negara hukum cukup terpengaruhi oleh corak hukum suatu negara sekalipun secara konseptual konsep negara hukum merupakan konsep universal. Hal ini dapat terjadi, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain, juga karena adanya pengaruh perkembangan sejarah manusia. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah atau *nomokrasi* Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental atau *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo Saxon atau *rule of law*, konsep negara hukum pada negara-negara yang menganut ideologi sosialis atau *socialist legality*, dan konsep negara hukum yang ditcrapkan di Indonesia atau konsep negara hukum Pancasila. Konsep-konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing-masing.

Perkembangan negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.¹

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Assisiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.²

Tahir Azhary dalam bukunya *Negara Hukum* sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menyebutkan secara embrionik, gagasan negara hukum

¹S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Edisi No. 9 Vol. 4, (1997), hlm. 9

²Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : Total Media, 2008), hlm. 35. Lihat Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 11, Lihat juga H. Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta : Pembangunan, 1988), hlm. 7. Lihat juga Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, (Yogyakarta : FH-UH Press, 2001), hlm. 25. Bandingkan juga dengan A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta : Lissam, 2004), hlm. 48

telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usila tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal-bakal pemikiran tentang negara hukum. Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada *polis*. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adii, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adii. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjeima di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.³

Ide negara hukum menurut Aristoteles ini, nampaknya sangat erat dengan keadilan, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara

³<http://alisadikinwear.wordpress.com/2012/05/11/konsep-negara-hukum/>, disadur dari internet pada 9 Juni 2013, pukul 20.00 WIT

hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Konstruksi seperti ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti *ethis* dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori-teori *ethis*, sebab menurut teori ini isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.⁴

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpangkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan

⁴*Ibid ...*

tersebut. Konsep negara hukum yang dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles lahir beberapa puluh tahun sebelum masehi.⁵

Konsep negara hukum yang disampaikan oleh Plato yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Aristoteles merupakan konstruksi sosial (*social construction*) atas realitas sosial politik di era Yunani Kuno dimana dua filosofos besar itu hidup dan menjadi bagian dari realitas politik waktu itu. Begitu pula halnya konsep negara hukum yang muncul dan berkembang pada masyarakat Eropa yang mengalami penindasan oleh kekuasaan raja yang absolut. Rakyat menginginkan penguatan hubungan sesama rakyat melalui hukum karena rakyatlah yang berdaulat. Di dalam ajaran kedaulatan hukum, sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum, bukan negara sebagai pemegang kedaulatan. Konsekuensinya, kepala negara harus tunduk kepada hukum.⁶

Setelah masa Aristoteles ada Plato, perkembangan negara hukum mulai mengalami perkembangan sebagai konsep yang diinginkan oleh manusia pada abad pertengahan. Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang negara hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut Paul Scholten dalam bukunya *Verzamel Geschriften, deel I*, sebagaimana dikutip Notohamidjojo, Scholten menuliskan bahwa dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah negara hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang negara hukum itu tumbuh di Eropa dan sudah hidup dalam abad tujuh belas.

⁵ *Ibid ...*

⁶ Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, (Pustaka Pelajar dan PUSHAM UII, 2011), hlm. 74

Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right* 1689, yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris.⁷

Istilah Negara Hukum sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari dituadi sosial politik Eropa yang didominasi oleh absolutisme raja.⁸ Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl.⁹ Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law Sistem*.¹⁰ Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphydiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht*

⁷O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, (Jakarta : Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 21.

⁸Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Ind-Hill Co, 1989), hlm. 30.

⁹Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 57

¹⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1972), hlm. 72

pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara positif, yang bertugas sebagai memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwacherstaats*.¹¹

Paul Scholten, salah seorang *jurist* (ahli hukum) yang terbesar dalam abad ke dua puluh di Nederland, menulis karangan tentang negara hukum. Paul Scholten menyebut dua ciri dari pada negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada negara hukum ialah : *er is recht tegenover den staat*, artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi; (i) Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak di luar wewenang negara; (ii) Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum. Ciri yang kedua daripada negara hukum menurut Paul Scholten berbunyi ; *er is scheising van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.¹²

Perkembangannya, semenjak abad 19, pengertian negara hukum telah mengalami perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filosof-filosof Jerman, negara hukum ini lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan parlemen. Dengan perkataan lain bahwa negara hukum adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan

¹¹*Ibid ...*

¹²O. Notohamidjojo ... *Op.cit*, hlm. 25

diatur oleh undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat (DPR). Mereka ini hanya mengutamakan bentuk (*form*) daripada hukum, tetapi mengabaikan sifat lain daripada hukum yang lebih penting yakni hukum itu selamanya ialah suatu keharusan (suatu *beheersen*). Tidak cukup untuk menetapkan bahwa sesuatu merupakan huku, bila saja nerasal dari DPR. pandangan seperti itu, yaitu suatu negara yang aksinya dibatasi oleh undang-undang yang dibuat dengan bantuan Badan Perwakilan Rakyat sudah merupakan negara hukum, adalah pandangan yang keliru, dan kolot dari abad yang lampau.¹³

Pada hakekatnya, negara yang berdasarkan atas hukum sejatinya adalah suatu negara hukum. Akan tetapi, secara harfiah apakah sebenarnya yang dimaksud dengan negara hukum. Substansinya, negara hukum adalah negara berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala tindakan kebijakan pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan pada ketentuan hukum yang telah diatur.

Definisi lain tentang negara hukum dikemukakan oleh Mohammad Yamin, dimana beliau menjelaskan istilah negara hukum dengan menggunakan pendekatan sejarah. Lebih lanjut beliau menjelaskan, kata kembar negara-hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sangsekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam

¹³Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 13-14

ketatanegaraan Indonesia, mula-mulanya untuk menamai Negara Tarum (*Taruma Negara*) di bawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata "Hukum" berasal dari bahasa Arab dan masuk ke dalam bahasa Indonesia sejak mulai tersilarnya agama Islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar negara-hukum itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya.¹⁴

Ensiklopedia Indonesia menjelaskan negara hukum sebagaimana dikutip A. Muktie Fajar,¹⁵ negara hukum (*rechstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machstaat*) dirumuskan sebagai berikut:

"negara hukum (bahasa Belanda *rechstaat*) negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu agar semuanya berjalan menurut hukum. Sedangkan negara kekuasaan (bahasa Belanda *machstaat*) negara bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata".

Menilik sejarah lahirnya konsep negara hukum, tidak heran jika konsep ini dapat dengan mudah tumbuh berkembang hingga di masa modern seperti saat ini. Begitu menjanjikannya konsep negara hukum, hingga konsep ini digadang-gadang menjadi satu-satunya konsep yang dapat menjamin hak-hak rakyat dalam setiap *policy* pejabat publik. Perkembangan negara hukum di dunia hingga saat ini cukup dipengaruhi

¹⁴Abdul Aziz Hakim ... *op cit* ... hlm. 8-9

¹⁵A. Muktie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang : Banyumedia Publishing, 2005), hlm.

oleh perkembangan sistem hukum di dunia. Yakni sistem hukum *civil law*, *common law*, sosialis dan Islam.

Setidaknya, pengaruh sistem hukum yang cukup tampak yaitu menjadikan konsep negara hukum terbagi dalam beberapa bagian, yakni; negara hukum konsep *anglo saxon (rule of law)*; negara hukum konsep *eropa continental (rechstaat)*; negara hukum konsep sosialis (*socialist legality*); negara hukum konsep Islam (*nomokrasi Islam*); dan negara hukum Pancasila. Kelima konsep di atas dengan ciri dan kriteria yang berbeda dengan diberlakukan pada masing-masing daerah yang juga berbeda.

a. **Negara Hukum Konsep Anglo Saxon (Rule of Law)**

Pemikiran negara hukum pada tradisi sistem hukum *anglo saxon* tidak terlepas dari konsisi politik di Eropa khususnya Inggris. Di Inggris negara hukum sudah terlihat dalam pemikiran John Locke, yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian. Antara lain dia membagi kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan pelaksana undang-undang, dan ini terkait erat dengan konsep *the rule of law* yang sedang berkembang di Inggris pada waktu itu. Di Inggris *the rule of law* dikaitkan dengan hakim dalam rangka menegakkan *the rule of law*.¹⁶

Perjuangan rakyat Inggris menegakkan cita-cita negara hukum atau *rule of law*, dalam sejarah ketatanegaraan Inggris diamati dan

¹⁶Abd. Aziz Hakim ... *op cit*, hlm. 12

diteliti oleh seorang pemikir terkenal Albert Venn Dicey dalam bukunya *introduction To The Study of The Law of The Constitution* yang terbit pertama kali tahun 1885.¹⁷ Dalam bukunya itu, Dicey mengemukakan tiga unsur utama *the rule of law*, yakni sebagai berikut:¹⁸

- 1) *Supremasi of law*, adalah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum),
- 2) *Equality before the lay*, kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara,
- 3) *Constitution based on individual right*, konstitusi itu ialah tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konsittusi itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Melihat karakteristik negara hukum konsep *anglo saxon* dalam konteks sodiologis, setidaknya mengandung empat makna yaitu:¹⁹

- 1) Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
- 2) Hukum menjadi respondif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mempersonalisadikan kekuasaan untuk menundukkan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
- 3) Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksa kehendak oleh penguasa.
- 4) Tidak netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial, karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi, dan sosial.

¹⁷Darsis ... *op cit*, hlm. 73

¹⁸Abd. Aziz Hakim ... *op cit*. hlm. 13

¹⁹A.A.G. Peters dan Koesriani S, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1990), hlm. 52

b. Negara Hukum Konsep Eropa Continental (*Rechtsstaat*)

Pemikiran negara hukum dalam tradisi Eropa daratan, sebagaimana dalam tradisi Anglo Saxon juga merupakan reaksi terhadap konsep negara polisi (*polizei staat*). Hans Nawiasky membagi tipe *polizei staat* dalam dua macam yaitu *sicherheit polizei* dan *verwaltung polizeiwohlfart polizei*. Yang pertama negara berfungsi sebagai penjaga tata tertib (keamanan masyarakat) dan yang kedua negara berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan warga negara.²⁰

Perkembangannya, konsep negara hukum dalam tradisi hukum eropa continental mendapat perhatian dari Immanuel Kant salah satu cendekiawan yang hidup disaat itu. Dalam bukunya yang berjudul *Methaphisice Ansfrangsrunde der Rechtslehre* mengemukakan, bahwa:²¹

“sebagaimana dikemukakan bahwa pihak yang beraksi terhadap negara *polizei* ialah orang-orang kaya dan cendekiawan. Orang kaya (*borjuis*) dan cendekiawan ini menginginkan agar hak-hak kebebasan pribadi tidak diganggu, yang mereka inginkan ialah mereka hanya ingin kebebasan mengurus kepentingannya sendiri, kongkritnya ialah agar permasalahan perekonomian menjadi urusan mereka dan negara tidak ikut campur dalam penyelenggaraan tersebut”.

Memperhatikan apa yang disampaikan Kant di atas, terlihat jelas tawaran Kant yang lebih mengarah pada paham liberal dimana

²⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, dalam Darsis Humah, *op cit.* hlm. 81

²¹ Abd. Aziz Hakim ... *op cit.* hlm. 16

individualistik menjadi sarat utama pemberlakuan negara hukum yang dibangun di atas paham liberal. Jadi, fungsi negara dalam konteks ini hanyalah menjaga ketertiban dan keamanan, sedangkan wilayah perekonomian menjadi domain yang benar-benar bebas dari intervensi negara.

Konsep negara hukum yang disampaikan oleh Immanuel Kant ini dilengkapi oleh Frederich Julius Stahl, dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Philosopie des Rechts*, yang diterbitkan pada tahun 1878. Dalam karyanya itu Stahl menyampaikan:²²

- 1) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia,
- 2) Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, maka penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan *theory* atau konsep *trias politica*,
- 3) Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah dibatasi oleh undang-undang (*wetmating bestuur*),
- 4) Apabila dalam melaksanakan tugas pemerintah masih melanggar hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang mengadilinya.

Seiring dengan bertambahnya umur dunia, perkembangan negara hukum dalam tradisi hukum *eropa continental* juga mengalami perkembangan khususnya setelah abad 20. Konsep negara hukum yang lahir sebelum abad 20 dianggap sebagai penganut negara hukum klasik. Sedangkan konsep negara hukum yang dicetuskan setelah abad 20 dianggap sebagai negara hukum modern.

²²*Ibid* ...

Pemikir-pemikir negara hukum dalam tradisi hukum eropa *continental* yang eksis pada abad ke 20, seperti Scheltema, H.R. Lunshof, dan Bothlingk.²³

Lunshof menyebutkan usur-unsur negara yang demokratis sebagai berikut :²⁴

- 1) Pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang dan pengadilan,
- 2) Penyusunan pembentuk undang-undang secara demokratis,
- 3) Asas legalitas,
- 4) Pengakuan atas hak asasi.

Sedangkan, Bothlingk mengatakan bahwa substansi sebuah negara hukum adalah dalam negara, keinginan bebas para penguasanya dibatasi oleh hukum.²⁵

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechstaat* itu sendiri. Sebaliknya pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum

²³Darsis Humah ... *op cit.* hlm. 88

²⁴*Ibid* ...

²⁵*Ibid* ...

oleh pemerintah.²⁶ Meskipun konsep *rule of law* dan *rechtstaat* mempunyai perbedaan, tetapi jika diperhatikan dengan saksama keduanya memiliki kesamaan yakni berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang kekuasaan negara.

c. Negara Hukum Konsep Sosialis (*Socialist Legality*)

Perspektif yang lain, seperti di Eropa timur dan negara-negara sosialis komunis, berkembang pula konsep negara hukum yang disebut *socialist legality*. Konsep ini dikembangkan oleh pemikir-pemikir hukum yang berpaham sosialis komunis. Konsep *socialist legality* adalah perimbangan terhadap konsep *rule of law* yang dikembangkan oleh negara-negara Anglo-Saxon. Dalam *Colloquium Warsawa* tahun 1959, para sarjana-sarjana dari negara-negara sosialis komunis merumuskan agenda dan gerakan sosialisme-komunis, yang berhubungan dengan hubungan dunia internasional saat itu, yaitu ketegangan antara Blok Timur (Negara-Negara Sosialis-Komunis) dan Blok Barat (Negara-Negara Kapitalis).²⁷

Konsep *socialist legality*, berbeda sekali dengan *rule of law* dan *rechtstaat*, karena *socialist legality* menempatkan hukum di bawah sosialisme.²⁸ Secara tekstual, jaminan hak-hak dan kebebasan politik warga negara, perlindungan atas pekerja, perumahan dan hak-hak serta

²⁶Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, (Yogyakarta : Ombak, 2013), hlm. 27

²⁷*Ibid* ... hlm, 91

²⁸*Ibid* ... hlm, 92

kepentingan jasmani perseorangan, dan kehidupan, kesehatan, kemuliaan dan reputasi mereka, mendapat pengakuan secara konstitusional. Dimana dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Soviet.²⁹

Hanya saja dalam pelaksanaannya, terjadi ketimpangan. Yang terjadi bukannya penegakan hak asasi manusia tetapi yang ada adalah mereduksi hak asasi tersebut. Misalnya, tidak diizinkan keterlibatan politik secara individual, pengakuan hak politik warga terletak pada kelompok-kelompok sosial, pengakuan hak individu tidak menjadi nomor satu, bahkan dalam negara hukum ini tidak adanya pengakuan terhadap hak milik pribadi.³⁰ Bahkan, kebebasan untuk memeluk agama dalam konsep negara hukum ini, disejajarkan dengan konsep penerapan anti agama (*ateis*).

d. Negara Hukum Islam (*Nomokrasi Islam*)

Selain ketiga konsep negara hukum di atas, dalam dunia Islam juga dikenal konsep negara hukum (*nomokrasi Islam*). Ibnu Khaldun sebagaimana dikutip Ni'matul Huda berpendapat, bahwa dalam *mulk diyadi* ada dua macam bentuk negara hukum yaitu (i) *diyasah diniyah* dan (ii) *diyasah 'aqliyah'*. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi itu ialah pelaksanaan hukum Islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai Hasil pemikiran manusia. Dalam

²⁹ Abd. Aziz Hakim ... *op cit.* hlm, 19

³⁰ *Ibid* ... hlm, 20

nomokrasi Islam, baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada radio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya pada nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka.³¹

Khusus mengenai konsep negara hukum dalam Islam atau yang disebut dengan *nomokrasi Islam*,³² Muhammad Tahir Azhary pernah menulis tentang hal tersebut dalam disertasinya. Yang dalam penelitian tersebut Azhary menemukan setidaknya ada beberapa karakteristik *nomokrasi Islam* yakni sebagai berikut.³³

- a) Prinsip kekuasaan sebagai amanah,
- b) Prinsip musyawarah,
- c) Prinsip keadilan,
- d) Prinsip persamaan,
- e) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
- f) Prinsip peradilan bebas,
- g) Prinsip perdamaian,
- h) Prinsip kesejahteraan, dan
- i) Prinsip ketaatan rakyat.

³¹ Nuzmatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta : FH-UIN Press, 2011), hlm. 3

³² Didalam buku sejarah hukum, dijelaskan bahwa hukum Islam adalah hukum pergaulan hidup kaum muslim, artinya hukum yang berlaku bagi semua orang yang memeluk agama Islam, di manapun mereka berada. Seperti halnya hukum Hindu, maka hukum Islam pun merupakan hukum masyarakat Islam dan bukan penduduk sebuah negara. kelompok agama ini berjumlah sekitar 900 juta penganutnya, yang tersebar di lebih dari 30 negara. Sebagian dari mereka hidup di Afrika (Maroko, Aljazair, Tunisia, Libia, Mesir dan juga sebagian dari kaum negro di sebelah selatan Sahara. Sebagian lagi tinggal di Asia bagian timur (Arab Saudi, Siria, Irak, Turki), dan juga di Eropa (Albania dan Slavia Selatan) dan bagian terbesar berada di Asia (Iran, Turkestan dan Asia Tengah, dan bekas republik-republik Uni Sovyet), Afganistan, Pakistan, Bangla-Desh, Jajirah Malasya, Indonesia, dan lain-lain. Secara teoti hanya ada satu hukum Islam, yang berlaku di semua wilayah tempat bermukim kaum muslimin. Namun pada hakikatnya telah ada sejak berabad-abad beberapa aliran lokal dan perbedaannya terutama terltak pada cara dunia Islam bereaksi terhadap pengaruh tatanau-iatanan hukum barat. Lihat John Gilisen dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Jakarta : Refika Aditama, 2011), hlm. 285

³³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum; Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta : Inu Kencana, 2003), hlm. 79 - 109

Penelitian Azhary tersebut menjelaskan dengan baik karakteristik negara hukum dalam Islam dengan penerapannya baik pada periode Madinah hingga saat ini. Dari penelitian tersebut, wacana tentang Islam yang sering mendapat stigma tentang ajaran yang penuh dengan otoriter pemerintahan terbantahkan. Islam sebagai *rahmatanlilalamin*, dalam ajarannya ternyata mengandung unsur-unsur negara hukum yang dipikirkan sejak masa Yunani dan Romawi.

e. Negara Hukum Pancasila

Diketahui jika penerapan konsep negara hukum yang universal cukup terpengaruh oleh ideologi suatu negara. Hal tersebut tidak terlepas dengan Indonesia. Sebagai negara yang menganut ideologi Pancasila, tentunya konsep negara hukum Indonesia cukup terpengaruh oleh Pancasila. Hal tersebut menyebabkan di Indonesia dikenal konsep negara hukum Pancasila.

Oemar Seno Adji, secara spesifik mengemukakan konsep negara hukum yang khas Indonesia yang bersumber dari cita hukum dan keyakinan hukum serta praktiknya dalam ketatanegaraan Indonesia. Menurut Seno Adji, negara hukum Indonesia (yang disebutnya sebagai negara hukum Pancasila) yang memiliki Piagam Jakarta, memandang Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *causa prima*, tidak akan memberikan toleransi jaminan konstitusional kebebasan anti agama hidup di tengah-tengah tata hukum Indonesia. Negara

Hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri tersendiri yang menunjukkan aspek-aspek khusus dari hak asasi, antara lain tidak memisahkan agama dengan negara, adanya pengakuan hak asasi manusia seperti yang dikenal di Barat, dan adanya pengakuan atas hak sosial ekonomi rakyat yang harus dijamin dan menjadi tanggung jawab negara, yang isinya berbeda jalannya dengan konsep *rule of law* ataupun *socialist legality*.³⁴

Salah satu hakim MK RI Hamdan Zoelva sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Oemar Seno Adji. Menurutnya, negara hukum Pancasila berbeda dengan konsep negara hukum lain yang berkembang di Barat maupun di Amerika. Lebih dari itu, negara hukum Pancasila memiliki asas lain yang berbeda, yaitu asas musyawarah dan gotong royong yang dalam praktik sangat diutamakan, khususnya dalam bidang politik kenegaraan.³⁵

2. Konsep Negara Hukum di Indonesia

Sejarah pemikiran konsep negara hukum menuliskan pada awalnya konsep ini sangat dekat dengan dunia barat, yakni awal kemunculannya dibicarakan pada masa Yunani dan Romawi. Karena itu menurut Tamanaha liberalisme yang lahir pada akhir abad ke-17 awal abad ke-18 menempati ruang yang sangat esensial bagi konsep negara hukum dan negara hukum pada masa kini secara keseluruhan dipahami dalam istilah

³⁴Hamdan Zoelva, *op cit.* hlm. 17-18

³⁵*Ibid* ...

liberalisme. Tamanaha menulis *every verdion of liberalism reserve and essential place for the rule of law, and the rule of law today is thoroughly understood in the terms of liberalism.*³⁶ Akan tetapi di atas segala-galanya dari liberalisme dalam tradisi politik Barat adalah kebebasan individu, seperti dalam terminologi kladik yang dikemukakan oleh John Stuart Mill sebagaimana dikutip Tamanaha, *the only freedom which divers the name, is that of pursuing our own good in our own way, so long as we do not attempt to deprive others of theirs or impede their efforts to obtain it.*³⁷ Di bawah hakekat kebebasan setiap individu adalah merdeka untuk mengejar cita-citanya tentang kebaikan. Setiap orang juga mempunyai hak untuk diberi hukuman dan mendapatkan penggantian atas pelanggaran hak-hak dasarnya oleh orang lain. Akan tetapi kebebasan bukanlah berarti melakukan apa saja yang disukainya, sehingga kemudian setiap orang berada di bawah ancaman yang sama yang dilakukan oleh orang lain. Oleh karena itu Immanuel Kant berkedimpulan kebebasan adalah hak untuk melakukan apapun yang sesuai hukum.

Menurut Tamanaha, ada empat tema pokok yang menjadi landasan liberalisme Barat, yaitu (i) setiap orang bebas dalam lingkup dimana hukum dibuat secara demokratis, dimana setiap orang adalah pengatur sekaligus yang diatur, tentunya mereka wajib taat hukum, (ii) setiap orang bebas dalam lingkup dimana pejabat pemerintah diharuskan bertindak berdasarkan hukum yang berlaku, (iii) setiap orang bebas sepanjang

³⁶Tamanaha, Brian Z, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, edisi keempat (Kanada : Cambridge University Press, 2006), hlm. 2

³⁷*Ibid* ... hlm. 32

pemerintahan dibatasi dari pelanggaran atas diganggunya otonomi individu, serta (iv) kebebasan mengalami kemajuan ketika kekuasaan dipisahkan dalam beberapa kompartemen dengan tipe legislatif-eksekutif dan yudikatif.³⁸ Dari landasan pemikiran itulah, yang melahirkan konsep negara hukum Barat seperti yang dikemukakan oleh Julius Stahl sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan empat elemen penting dari negara hukum yang diistilahkannya dengan *rechtstaat*, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan pemerintahan negara, pemerintahan dilaksanakan berdasarkan undang-undang serta peradilan tata usaha negara.³⁹ Kemudian Dicey yang dianggap sebagai teoretisi pertama yang mengembangkan istilah *rule of law* dalam tradisi hukum Anglo-Amerika, *rule of law* mengandung tiga elemen penting yang secara ringkas dapat dikemukakan, yaitu *absolute supremacy of law*, *equality before the law* dan *due process of law*, dimana ketiga konsep ini sangat terkait dengan kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia.

Kesemua konsep negara hukum Barat tersebut bermuara pada perlindungan atas hak-hak dan kebebasan individu yang dapat diringkas dalam istilah *dignity of man* dan pembatasan kekuasaan serta tindakan negara untuk menghormati hak-hak individu yang harus diperlakukan sama. Karena itulah harus ada pemisahan kekuasaan negara untuk menghindari absolutisme satu cabang kekuasaan terhadap cabang

³⁸*Ibid* ... hlm. 34 - 35

³⁹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit.* hlm. 152

kekuasaan lainnya serta perlunya lembaga peradilan yang independen untuk mengawasi dan jaminan dihormatinya aturan-aturan hukum yang berlaku, yang dalam praktik negara-negara Eropa kontinental memerlukan peradilan administrasi negara untuk mengawasi tindakan pemerintah agar tetap sesuai dan kondisten dengan ketentuan hukum. Pandangan negara hukum Barat didasari oleh semangat pembatasan kekuasaan negara terhadap hak-hak individu.

Pada sisi lain konsep *rule of law* ditentang oleh para ahli hukum yang menganut paham Marxis yang memperkenalkan istilah *socialist legality*. Jika konsep *rule of law* ditujukan pada satu titik sentral, yaitu *dignity of man* sehingga kekuasaan negara harus dibatasi maka dalam konsep *socialist legality*, hukum sebagai *guising principles* yang meliputi segala aktivitas dari organ-organ negara, pemerintahnya, pejabat-pejabatnya serta warga-warganya. Dalam kaitan ini, Oemar Seno Adji berkedimpulan bahwa *socialist legality* lebih memberi kemungkinan bagi *uniformitas* dan *dimiliaritas* dalam asasnya daripada variasi yang bermacam-macam. Ia dapat dikembalikan kepada putusan Lenin mengenai *On the precise observance of laws* yang menghendaki agar supaya semua warga negara, organ-organ negara dan pejabat-pejabat mematuhi hukum dan dekret-dekret dari penguasa Uni Sovyet.⁴⁰ Hak-hak individu dalam konsep *socialist legality* tetap dihormati, akan tetapi harus dikaitkan dengan dan tunduk pada cita-cita masyarakat sosialis. Karena itu

⁴⁰Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, (Jakarta : Erlangga, 1980), hlm. 13

pembatasan tidak saja difokuskan pada kekuasaan negara terhadap individu tetapi juga pada kebebasan individu terhadap negara dan cita masyarakat sosialis. Demikian juga pengadilan yang independen diakui, tetapi memberikan hak kepada pemerintah untuk memberikan rekomendasi, usul dan saran. Walaupun Uni Soviet sudah runtuh sebagai sebuah negara namun konsep *socialist legality* tetap memiliki pengaruh dan menjadi kajian yang menarik sebagai sumber pengembangan konsep negara hukum pada masa kini dan ke depan.

Setelah mengkaji perkembangan praktik negara-negara hukum moderen Jimly Asshiddiqie, sampai pada kesimpulan bahwa ada 12 prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara serta transparansi dan kontrol sosial.⁴¹ Keduabelas prinsip pokok itu merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara hukum moderen dalam arti yang sebenarnya.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *op cit.* film. 152

Di Indonesia simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam symposium itu diputuskan tentang ciri-ciri khas negara hukum sebagai berikut:⁴²

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan budaya,
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga, dan
- c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Sebelum symposium tersebut di atas, bahkan jauh sebelum negara-negara modern di dunia pada abad ke-20 ini mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, menurut Muhammad Yamin konsepsi negara hukum sudah dikenal di Indonesia sejak abad ke-5, dimana Negara Taru di Jawa di bawah pemerintahan Prabu Purnawarman sampai dengan abad ke-14 di bawah pemerintahan Aditiawarman; Kesatuan Sriwijaya sampai hampir seribu tahun lamanya; Keprabuan Singasari dan Majapahit sampai abad ke 16, dan Kasusuhunan atau Kasultanan kesemuanya itu adalah negara hukum. Artinya Indonesia sebelum abad ke-20 sudah mengenal negara hukum, hanya saja konsepsi negara hukumnya berdasarkan hukum kebiasaan yaitu hukum adat kenegaraan yang tidak dituliskan dalam suatu naskah konstitusi.⁴³

Seiring dengan perjalanan waktu yang sangat panjang, terjadi pergolakan pemikiran dan pergolakan sosial terus menyertai perjalanan

⁴²Nukthoh Arfawie Kurde, *op cit*, hlm. 21

⁴³Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta : Kaukaba, 2013), hlm. 15

bangsa Indonesia menjadi suatu bangsa yang besar dan merdeka. Perjuangan dan peperangan menjadi pilihan yang harus dilakukan untuk mempercepat proses kemerdekaan tersebut, dan akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan itu terlaksana. Sejak saat itu proses menjadi suatu negara modern terus dilakukan baik memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun membuat monstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir merdeka dalam mencoba kehidupan bernegaranya. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan *idhul* dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahirlah UUD NRI 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat oleh bangsa Indonesia pada saat kemerdekaannya. Hal ini membuka babak baru perjalanan konsepsi negara hukum di Indonesia, karena di dalam konstitusinya mendeklarasikan diri sebagai negara hukum meskipun tidak secara eksplisit.⁴⁴

Negara hukum Indonesia yang dapat juga diistilahkan sebagai negara hukum Pancasila, memiliki latar belakang kelahiran yang berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal di Barat walaupun negara hukum sebagai genus begrip yang tertuang dalam Penjelasan UUD NRI 1945 terinspirasi oleh konsep negara hukum yang dikenal di Barat. Jika membaca dan memahami apa yang dibayangkan oleh Soepomo ketika menulis penjelasan UUD NRI 1945 jelas merujuk pada konsep *rechtstaat*.

⁴⁴*Ibid*

Karena negara hukum dipelajari sebagai konsep Barat, Satjipto Rahardjo sampai pada kesimpulan bahwa negara hukum adalah konsep moderen yang tidak tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia sendiri, tetapi barang impor. Negara hukum adalah bangunan yang dipaksakan dari luar.⁴⁵ Lebih lanjut menurut Satjipto, proses menjadi negara hukum bukan menjadi bagian dari sejarah sosial politik bangsa kita di masa lalu seperti terjadi di Eropa.⁴⁶

Akan tetapi apa yang dikehendaki oleh keseluruhan jiwa yang tertuang dalam Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD NRI 1945, demikian juga rumusan terakhir negara hukum dalam UUD NRI 1945 setelah perubahan adalah suatu yang berbeda dengan konsep negara hukum Barat dalam arti *rechtstaat* maupun *rule of law*. Dalam banyak hal, konsep negara hukum Indonesia lebih mendekati konsep *socialist legality*, sehingga ketika Indonesia lebih mendekati pada *socialisme*, Wirjono Prodjodikoro berkesimpulan negara bahwa Indonesia menganut Indonesia *socialist legality*. Akan tetapi istilah tersebut ditentang oleh Oemar Seno Adji yang berpandangan bahwa negara hukum Indonesia bersifat spesifik dan banyak berbeda dengan yang dimaksud *socialist legality*.⁴⁷

Moh. Yamin dalam Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, sebagaimana dikutip Imam Kabul, mengemukakan bahwa selain mempergunakan padanan kata negara hukum dengan *rechtstaat*, ia pada

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : Kompas, Jakarta, 2006), hlm. 48

⁴⁶ *Ibid* ...

⁴⁷ *Ibid* ... hlm. 49

menggambarakan tentang makna negara hukum itu sendiri. Yang mana ~~menyatakan~~ Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtstaat*, *government of law*) tempat keadilan yang tertulis berdaulat, bukanlah negara polis atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekacauan (*anarchstaat*) tempat senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.⁴⁸

Memahami dengan baik konsep negara hukum Indonesia, tentunya kita melihat kembali bagaimana lahirnya Indonesia sebagai suatu negara dan perdebatan Badan Persiapan Usaha Penyelidik Kemerdekaan yang selanjutnya disingkat BPUPK dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang selanjutnya disingkat PPKI tentang konsep negara hukum hingga rumusan negara hukum serta penjelasannya. Menggunakan pendekatan demikian, maka kita akan sampai pada kesimpulan dimana konsep negara hukum Indonesia memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum di dunia barat.

Latar belakang lahirnya negara hukum Pancasila berlandaskan pada semangat kebersamaan yang berlandaskan pada gotong royong serta adanya pengakuan dan perlindungan negara atas nilai-nilai dan ajaran kebhaktian, tentu sangat berbeda dengan latar belakang lahirnya konsep negara hukum pada dunia barat yang berlandaskan liberalisme dan adanya pemisahan antara agama dengan negara.

⁴⁸Imam Kabul, *Paradigma Pembangunan Hukum Indonesia: Analisis Potensi dan Problem*, (Yogyakarta : Kurnia Alam, 2005), hlm. 49

Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia sebelum disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI, nilai-nilainya telah ada pada bangsa Indonesia sejak zaman dahulu kala sebelum bangsa Indonesia mendirikan negara, yang berupa nilai-nilai adat istiadat, kebudayaan serta nilai-nilai religius. Nilai-nilai tersebut telah ada dan melekat serta teramalkan dalam kehidupan sehari-hari sebagai pandangan hidup, sehingga materi Pancasila yang berupa nilai-nilai tersebut tidak lain adalah dari bangsa Indonesia sendiri, sehingga bangsa Indonesia sebagai *kausamaterialis* Pancasila. Nilai-nilai tersebut kemudian diangkat dan dirumuskan secara formal oleh para pendiri negara untuk dijadikan sebagai dasar filsafat Negara Indonesia. Proses perumusan materi Pancasila secara formal tersebut dilakukan dalam sidang-sidang BPUPK pertama, sidang Panitia 9, sidang BPUPK kedua, serta akhirnya disahkan secara yuridis sebagai suatu dasar filsafat negara republik Indonesia.⁴⁹

Nilai-nilai Pancasila pada hakekatnya merupakan suatu realitas objektif yang ada pada bangsa Indonesia sebagai *kausamaterialis*. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jikalau Soekarno menegaskan bahwa nilai-nilai Pancasila merupakan suatu *veltanschauung* bangsa Indonesia. Dalam hubungan ini bagi bangsa Indonesia bahwa Pancasila ditentukan sebagai suatu dasar filsafat dalam kehidupan bersama dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukanlah sekedar merupakan suatu preferensi, melainkan suatu realitas objektif. Konstelasi bangsa dan negara

⁴⁹H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta : Paradigma, 2013), hlm. 5

Indonesia yang secara geopolitik, terdiri atas beribu-ribu pulau, berbagai macam suku, ras, budaya dan agama, mengharuskan bangsa Indonesia untuk hidup bersama, dalam suatu negara dalam segala perbedaan dan keanekaragaman (*Bhineka Tunggal Ika*). Rumusan Pancasila yang telah disepakati oleh para *founding fathers* bangsa Indonesia, secara objektif dikagumi oleh seorang ahli tentang Indonesia, dari Cornell University USA, George Mc Turner Kahin. Dalam bukunya *Nationalism and Revolution*, Kahin menyebutkan bahwa rumusan ideologi Pancasila diungkapkannya *Pancasila is the best exposition of history I have ever seen.*⁵⁰

Nilai filosofi yang terkandung dalam Pancasila juga diapresiasi oleh filsuf Inggris, Bertrand Russell yang dikatakannya bahwa Pancasila merupakan suatu sintesis kreatif antara *Declaration of American Independence* (yang merepresentasikan ideologi demokrasi kapitalis), dengan *Manifesto Komunis* (yang merepresentasikan ideologi komunis). Pandangan terhadap filsafat Pancasila juga dikemukakan oleh Rutges yang menyatakan bahwa “Dari semua negara-negara di Asia Tenggara, Indonesia-lah yang dalam konstitusinya, pertama-tama dan paling tegas melakukan latar belakang psikologis yang sesungguhnya dari semua revolusi melawan penjajah. Dalam filsafat negaranya Pancasila, dilukiskan alasan-alasan secara lebih mendalam daripada revolusi-revolusi itu. Berdasarkan perspektif lain Koentowijyo menekankan pentingnya

⁵⁰*Ibid ...*

radikalisasi Pancasila dalam negara Indonesia yaitu bagaimana meletakkan Pancasila secara radikal dan efektif sebagai pedoman bagi kehidupan dalam berbangsa dan bernegara.⁵¹

Pandangan Padmo Wahjono, tentang asal usul Negara Indonesia, berbeda dengan cara pandang *liberal* yang melihat negara sebagai suatu status (*state*) tertentu yang dihadirkan oleh suatu perjanjian bermasyarakat dan individu-individu yang bebas atau dari status *naturalis* ke status *civil* dengan perlindungan terhadap *civil rights*. Maka dari itu negara hukum Pancasila ada suatu anggapan bahwa manusia silahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan. Karena itu, negara tidak terbentuk karena suatu perjanjian atau *vertrag yang dualistic* melainkan suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur.⁵²

Menurut Oemar Sednoadji salah satu ciri pokok negara Republik Indonesia berasaskan Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Akan tetapi, kebebasan beragama di negara yang berasaskan Pancasila selalu dalam konotasi positif, artinya tiada tempat bagi ateisme. Sebagaimana pemikiran Oemar Sednoadji, dalam memahami asas negara Pancasila ini menurut pandangan

⁵¹*Ibid ...*

⁵²Jimly Assididqie, *Negara Hukum, Demokrasi dan Dunia Usaha*, Makalah disampaikan dalam orasi ilmiah Wisuda XX, Universitas Sahid, Jakarta, 20 September 2005, hlm. 3

Muhammad Tahir Ashary menyatakan bahwa Indonesia yang berasaskan Pancasila memiliki ciri-ciri.⁵³

- a. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara,
- b. Bertumpu pada Ketuhana Yang Maha Esa,
- c. Kebebasan beragama pada arti yang positif,
- d. Asas kekeluargaan dan kerukunan, dan
- e. Ateis tidak dibenarkan dan komunisme silarang.

M. Tahir Azhary juga mengemukakan unsur utama negara hukum Pancasila sebagai berikut.⁵⁴

- a. Pancasila,
- b. MPR,
- c. Sistem konstitusi,
- d. Persamaan, dan
- e. Peradilan Bebas.

Selain itu, Philipus M Hadjon sebagaimana dikutip I Dewa Gede Atmaja menyebutkan bahwa, dengan merujuk bahwa asas utama Hukum Konstitusi dan Hukum Tatanegara Indonesia adalah negara hukum dan asas demokrasi serta dasar negara Pancasila. Oleh karena itu dari sudut pandang yurisisme, maka negara hukum Indonesia, dapat dikatakan secara ideal adalah negara hukum Pancasila.⁵⁵

⁵³H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012), hlm.90

⁵⁴M. Tahir Azhary, ... *op cit.* hlm. 102

⁵⁵I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang : Setara Press, 2012), hlm. 162

Philipus M. Hadjon dalam bukunya *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, menyebutkan ciri-ciri negara hukum Pancasila terdiri atas dua prinsip pokok, yaitu *pertama*; penyelesaian sengketa lebih diutamakan melalui perdamaian atau asas musyawarah mufakat, *kedua*; asas kerukunan nasional.⁵⁶

Secara rinci, Philipus M. Hadjon menyebutkan unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut:⁵⁷

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional,
- b. Hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara,
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, dan
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Menurut Philipus M. Hadjon, meskipun tercipta keseimbangan, Keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat, bukan berarti sama sekali tidak mungkin timbul sengketa antara pemerintah dan rakyat. Sengketa mungkin saja dapat terjadi dalam pergaulan dan perhubungan yang semakin kompleks. Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat, prinsip musyawarah harus tetap

⁵⁶Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 28

⁵⁷*Ibid* ... 31

diutamakan dan peradilan merupakan sarana terakhir. Demikian pula sengketa yang timbul dalam bidang administrasi.⁵⁸

Negara hukum Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara hukum yang berkembang pada dunia barat adalah diakibatkan oleh falsafah Indonesia yang tidak sama dengan falsafah negara-negara barat seperti *capitalism-liberalism* maupun *socialism-comunism*. Indonesia memiliki falsafah yang khas dan berbeda dengan negara di dunia yakni Pancasila.

Fungsi dan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia maka sangat perlu untuk diketahui tentang hubungan antara negara Indonesia dengan landasan dari sila-sila Pancasila yaitu Tuhan, manusia, satu, rakyat, dan adil. hubungan tersebut merupakan suatu hubungan kesesuaian, maka arti inti setiap sila dari Pancasila adalah sebagai berikut:⁵⁹

- a. *Ketuhanan*, ialah sifat-sifat keadaan negara yang sesuai dengan hakikat Tuhan (yaitu kesesuaian dalam arti sebab dan akibat) (merupakan suatu nilai-nilai agama),
- b. *Kemanusiaan*, ialah sifat-sifat keadaan negara yang sesuai dengan hakikat manusia,
- c. *Persatuan*, yaitu sifat-sifat dan keadaan negara yang sesuai dengan hakikat satu, yang berarti membuat menjadi satu rakyat, daerah, dan keadaan negara Indonesia sehingga terwujud suatu kesatuan,
- d. *Kerakyatan*, yaitu sifat-sifat dan keadaan negara yang sesuai dengan hakikat rakyat, dan
- e. *Keadilan*, yaitu sifat-sifat dan keadaan negara yang sesuai dengan hakikat adil.

⁵⁸*Ibid* ... 88

⁵⁹H. Kaelan, *op cit*, hlm. 127

Pancasila sebagai dasar negara, karena sifatnya sebagai falsafah bangsa, maka di dalamnya mengandung beberapa nilai (lima nilai). Berikut, untuk lebih mendalam mengkaji masing-masing nilai dari Pancasila sebagaimana telah sisinggung inti nilai dari masing-masing sila Pancasila di atas, berikut penulis akan membahas lebih dalam dari masing-masing sila Pancasila, sebagai berikut:

a. Ketuhanan Yang Maha Esa

Pada sila pertama, dapat dipahami bahwa dalam kehidupan masyarakat Indonesia baik ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan yang lainnya haruslah berlandaskan pada nilai-nilai agama yang ada di Indonesia.

Notonagoro menjelaskan bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. hal tersebut berdasarkan pada hakikat bahwa pendukung pokok negara adalah manusia, karena negara adalah sebagai lembaga hidup bersama sebagai lembaga kemanusiaan dan manusia adalah sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, sehingga adanya manusia sebagai akibat adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai kausa prima. Tuhan adalah sebagai asal mula segala sesuatu, adanya Tuhan adalah mutlak, sempurna dan kuasa, tidak

berubah, tidak terbatas serta pula sebagai pengatur rara tertib alam.⁶⁰ Olehnya itu, sekalipun negara hukum menjamin kebebasan warga negara, dalam negara hukum Pancasila tidak dikenal kebebasan untuk tidak beragama (*atheis*) seperti pada konsep negara hukum *socialist legality*.

Batang Tubuh UUD NRI 1945 dengan tegas mengatur paham ini di dalam Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi *negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa*. Ayat (2) menyatakan, *negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya*. Di samping itu, ada keharusan seorang Presiden memeluk agama sesuai kepercayaan masing-masing, dimana seorang Presiden sebelum memangku jabatannya diharuskan bersumpah menurut agamanya dengan didahului oleh kata-kata *Demi Allah saya bersumpah ...* sebagaimana diatur di dalam Pasal 9 UUD NRI 1945.

Keharusan menlandaskan aktifitas hidup sehari-hari pada nilai-nilai agama telah dipraktekkan oleh bangsa Indonesia sejak lama sebagai perwujudan dari manifestasi perilaku bangsa Indonesia atas rumusan sila pertama Pancasila. Misalnya, proses peradilan di Indonesia di laksanakan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana tertuang di dalam UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian, pencapaian

⁶⁰Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, (Jakarta : Pantjuran Tujuh, 1975), hlm.

keadilan dalam proses peradilan di Indonesia haruslah berlandaskan pada nilai-nilai agama. Misalnya dalam Islam nilai-nilai agama dapat ditemukan di dalam Al-Qur'an sebagai wahyu Allah SWT yang diturunkan kepada Muhammad melalui Malaikat Jibril untuk disampaikan kepada seluruh umat manusia. Misalnya dalam hal peradilan, Q.S. an-Nisa : 58 dapat kita jadikan contoh nilai-nilai agama mengatur tentang peradilan.

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

b. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Asas keadilan adalah asas yang mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabat sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Juga mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban manusia tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, ras, warna kulit, kedudukan sosial dan lain-lain. Kata 'adil' dan 'beradab' pada sila kedua ini mengisaratkan adanya bentuk

keseimbangan perilaku manusia terhadap sesama manusia, alam dan lingkungannya atau semua makhluk yang ada.⁶¹

Sila kemanusiaan yang adil dan beradab ini didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa serta mendasari dan menjiwai sila persatuan Indonesia, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: negara adalah lembaga kemanusiaan yang diadakan oleh manusia.⁶² Maka manusia adalah sebagai subjek pendukung pokok negara. Negara adalah dari, oleh dan untuk manusia oleh karena itu terdapat hubungan sebab dan akibat yang langsung antara negara dan manusia. Adapun manusia adalah makhluk Tuhan Yang Maha Esa sehingga sila kedua didasari dan dijiwai oleh sila pertama. Sila kedua mendasari dan menjiwai sila ketiga (persatuan Indonesia), sila keempat (kerakyatan) serta sila kelima (keadilan sosial). Pengertian tersebut hakikatnya mengandung makna sebagai berikut: rakyat adalah sebagai unsur pokok negara dan rakyat adalah merupakan totalitas individu-individu yang bersatu yang bertujuan mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial). Dengan demikian pada hakikatnya yang bersatu membentuk suatu negara adalah manusia, dan manusia yang bersatu dalam suatu negara adalah disebut rakyat sebagai unsur pokok negara serta terwujudnya keadilan bersama

⁶¹Jimly Assidiqie, *op cit* ... hlm. 94

⁶²*Op cit* ... hlm. 55

adalah keadilan dalam hidup manusia bersama sebagai makhluk individu dan makhluk sosial.⁶³ Dengan demikian, dapat dipahami sila tentang perikemanusiaan ini mengandung adanya pengakuan tentang perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disingkat HAM. Meski demikian, HAM di Indonesia tidak sepenuhnya sama dengan model perlindungan dan penegakan HAM di dunia barat yang berlandaskan pada *liberalism*. HAM di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan budaya di Indonesia. Misalnya berhubungan sesama jenis di beberapa negara liberal seperti Perancis dan Amerika diakui dan dilindungi. Sementara itu, di Indonesia tidak diperbolehkan berhubungan sesama jenis karena bertentangan dengan ketentuan agama.

Sila kedua ini juga, menghendaki adanya perilaku yang adil dan larangan untuk memperlakukan manusia secara tidak manusiawi dengan alasan ideologi seperti yang dipraktekkan Lenin dan Hitler yang menghilangkan ribuan bahkan jutaan jiwa manusia dengan alasan ideologi.

c. Persatuan Indonesia

Persatuan Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwa sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

⁶³H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila; Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta : Paradigma, 2013), hlm. 123

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hakikat sila ketiga tersebut dapat dijelaskan bahwa persatuan didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan dan kemanusiaan, bahwa manusia sebagai Makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang pertama harus direalisasikan adalah mewujudkan satu persatuan dalam suatu persekutuan yang disebut negara. Maka pada hakikatnya, yang bersatu adalah manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu persatuan adalah sebagai akibat adanya manusia sebagai Makhluk Tuhan Yang Maha Esa, adapun Hasil persatuan di antara individu-individu, pribadi-pribadi dalam suatu wilayah tertentu disebut sebagai rakyat sehingga rakyat adalah merupakan unsur pokok negara. Persekutuan hidup bersama manusia dalam rangka untuk mewujudkan suatu tujuan bersama yaitu keadilan dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) sehingga sila ketiga mendasari dan menjiwai sila keempat dan sila kelima Pancasila.⁶⁴ Olehnya itu, jalannya negara dalam negara hukum Pancasila dimaksudkan untuk mencapai tujuan bersama yang termaktub di dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Salah satu pokok pikiran dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah 'Negara' begitu bunyinya, 'melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

⁶⁴*Ibid ...*

Indonesia'. Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan mengatasi segala paham golongan dan segala paham perseorangan. Negara yang menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Dengan pengertian yang lazim, negara, penyelenggara negara, dan setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan. Karena itu, *founding people* dalam merancang dan merumuskan UUD NRI 1945 sebagai dasar negara Republik Indonesia, asas persatuan di tuangkan dalam dimbol atau lambang negara Republik Indonesia, yaitu Garuda Pancasila (Pasal 36A), bendera kebangsaan, yaitu Sang Saka Merah Putih (Pasal 35), bahasa persatuan Bahasa Indonesia (Pasal 36), lagu kebangsaan Indonesia Raya (Pasal 36B), dan lambang persatuan dan kesatuan Bhineka Tunggal Ika (Pasal 36A).⁶⁵

d. Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan

Maka pokok sila keempat ini adalah kerakkyatan yang kesesuaiannya dengan hakikat rakyat. Sila keempat ini didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan, kemanusiaan dan persautan. Dalam kaitannya dengan kesatuan yang bertingkat maka hakikat sila keempat adalah hakikat rakyat adalah penjumlahan manusia-manusia, semua orang, semua warga dalam suatu wilayah negara tertentu. Maka,

⁶⁵Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ...* hlm. 96

hakikat rakyat adalah sebagai akibat bersatunya manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dalam suatu wilayah negara tertentu. Maka secara ontologis adanya rakyat adalah ditentukan dan sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang menyatukan diri dalam suatu wilayah tertentu. Adapun sila keempat tersebut mendasari dan menjiwai sila keadilan sosial (sila kelima Pancasila). Hal ini mengandung arti bahwa negara adalah demi kesejahteraan warganya atau dengan lain perkataan negara adalah demi kesejahteraan rakyatnya. Maka tujuan dari negara adalah terwujudnya masyarakat yang berkeadilan, terwujudnya keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).⁶⁶

Pembukaan UUD NRI 1945 menyebutkan asas kedaulatan rakyat, yang mana tertuang dalam alinea IV yang menyatakan, *Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...* Salah satu kenyataan adanya kedaulatan rakyat dengan dilaksanakan pemilihan umum secara langsung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2). Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 ayat (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahadia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Ayat (2) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Dewan Perwakilan

⁶⁶H. Kaelan, *loc cit* ...

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ayat (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik. Ayat (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Sebelum UUD NRI 1945 dirancang dan dirumuskan oleh para *founding people* dalam forum BPUPK, tradisi kedaulatan rakyat sudah berlangsung di berbagai daerah di wilayah nusantara. Di pedesaan Jawa, misalnya dikenal adanya lembaga *pepe* sebagai cara untuk rakyat menyatakan pendapat kepada raja dengan cara duduk berdimpuh di alun-alun depan istana sampai ada pejabat negara yang menanggapi. Demikian pula di desa-desa diberbagai daerah lain dikenal adanya msuyawarah desa (Sumatera), rembuk desa (Jawa), sekehe desa (Bali), dan lain-lainnya sebagai cara warga desa untuk memutuskan masalah masalah desa secara bersama. Bahkan, praktik kedaulatan rakyat itu juga terlihat pada kebiasaan melakukan pemilihan kepala desa setiap kali terjadi lowongan dalam jabatan kepala desa. Lembaga rembuk desa dan musyawarah desa itu memang semuanya bersumber dari tradisi budaya masyarakat Indonesai asli yang bercampur baur dengan pengaruh ajaran agama (Islam) yang dianut penduduk. Pengaruh agama Islam yang mengajarkan prinsip-prinsip musyawarah sebagai ajaran pokok dalam hubungan kemasyarakatan telah semakin menonjolkan corak demokratis dari

lembaga rembuk desa. Bahkan, istilah *musyawarah* itu sendiri berasal dari al-Qur'an, berkenaan dengan konsep *syuro* yang merupakan implementasi ajaran Tauhid yang tercermin dalam prinsip Pemutlakan Tuhan dan sebagai konsekuensi logisnya prinsip persamaan derajat antar manusia.⁶⁷

e. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Keadilan dapat didefinisikan dalam berbagai macam makna, akan tetapi 'keadilan sosial' dalam sila ke lima dari Pancasila ini bersifat subjektif, karena ada kalimat 'bagi seluruh rakyat Indonesia'. Kata 'bagi' disini tidak bisa digantikan dengan kata 'untuk' atau 'kepada' yang mempunyai objek dari keadilan sosial, termasuk di dalamnya keadilan hukum. Kata 'bagi' menunjukkan pada subjektifitas 'kita' bukan 'saya', artinya seluruh rakyat Indonesia sekaligus sebagai subjek dan objek dari keadilan sosial yang termasuk di dalamnya adalah keadilan ekonomi, sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, pembangunan dan keadilan hukum. Pembukaan UUD NRI 1945, pada pokok pikiran kedua; *Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Hal ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial, yang didasarkan kepada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menerima dan menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Pancasila sebagai dasar negara adalah berpangkal pada dasar pemikiran

⁶⁷*Ibid* ... hlm. 97

kekeluargaan atau gotong royong, yang membuang pikiran *individualism*. Dalam sising BPUPK Soekarno menjelaskan,

*Maka oleh karena itu, kepada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkan tiap-tiap pikiran tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.*⁶⁸

3. Hubungan Mekanisme Pemberhentian Presiden Dengan Upaya Mewujudkan Negara Hukum di Indonesia

Dari berbagai konsep negara hukum, baik itu konsep negara hukum *anglo saxon*, konsep negara hukum *eropa continental*, konsep negara hukum *socialist*, *nomokrasi Islam* dan konsep negara hukum Pancasila, kesemuanya walaupun memiliki perbedaan namun ada satu persamaan yang dalam bacaan penulis dapat ditarik sebagai benang merah substansi negara hukum. Substansi negara hukum yang dimaksud yaitu penempatan konstitusi sebagai tumpuan dari sebuah negara hukum dengan menjadikan hukum sebagai rambu-rambu dalam menjalankan kehidupan bernegara. Olehnya itu, dapat dipahami bahwa negara hukum merupakan suatu negara yang berlandaskan atas hukum.

Secara ideal, suatu negara yang berlandaskan atas hukum menempatkan hukum sebagai *rule of the game* dalam menjalankan kehidupan negara. Dengan demikian, hukum merupakan variabel bebas

⁶⁸*Ibid* ... hlm. 99

yang mempengaruhi proses politik.⁶⁹ Seiring dengan itu, konsep negara hukum menginginkan adanya kontrol atas kewenangan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dengan hukum. Kaitannya dengan pemberhentian Presiden, mekanisme tersebut merupakan salah satu kontrol atas kewenangan Presiden sebagai *habe of state* dan *chief of executive* yang mana jika seorang Presiden terbukti melakukan perbuatan melanggar ketentuan konstitusional Presiden tersebut dapat diberhentikan dari masa jabatannya.

Diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen selain untuk mengantisipasi terjadinya pemberhentian Presiden yang sarat muatan politik sebagaimana proses pemberhentian Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid, yang proses tersebut bertentangan dengan karakteristik sistem pemerintahan Presiden.

⁶⁹Politik berasal dari kata *polis* dalam bahasa Yunani, yang berarti sebuah kota. Lihat, Abdul Rashid Moten, *Political Science: An Islam Perspective*, (London : Macmillan Press, 1996), hlm. 17. Selain itu kata *polis* dapat berarti pengurusan kenegaraan. Dalam bahasa Latin, politik disamakan dengan kata *politikos* atau *politica* yang bermakna pengurusan pemerintahan. Lihat Lukman Thaib, *Politik Menurut Perspektif Islam*, (Malasya : Synergimate Sdn.Bhd, 1997), hlm. 25. Berdasarkan pengertian tersebut lahirah pemikiran dari para filosof yang menulis buku-buku yang terkait dengan ilmu pemerintahan dan menggunakan istilah politik. diantaranya adalah Aristotles (184-322 S.M) dan Plato (427-347 S.M.). Aristotles mempopulerkan penggunaan kata politi dengan menerbitkan bukunya yang berjudul *Politica*. Plato juga menerbitkan bukunya dengan judul *Politeia*. Kedua buku tersebut dalam perkembangannya di dunia barat menjadi sumber utama dalam rintisan ilmu pengetahuan politik Barat. Awal mulanya definisi politik yang diberikan oleh kedua filosof tersebut hanya dibatasi pada ruang lingkup kajian *state organization* saja sesuai dengan dimensi ilmu politik pada zaman itu. Definisi politik menurut konsep Aritotles dan Plato adalah pengkajian tentang pemerintahan ataupun tinjauan tentang kegiatan yang melibatkan semua masalah yang berhubungan dengan pemerintahan yaitu bentuk, struktur, fungsi dan juga dasar-dasar pemerintahan. Lihat K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, (Kuala Lumpur : Fajar Bakti Sdn.Bhd, 1997), hlm. 25. Dalam pendapat yang lain, disebutkan dari buku Aristotels dan Plato tersebut, politik merupakan istilah yang digunakan untuk konsep pengaturan masyarakat. Dalam buku *Politica* dan *Politeia* tersebut dibahas bagaimana pemerintahan dijalankan agar terwujud sebuah masyarakat politik atau negara yang baik. Dengan demikian, dalam konsep tersebut terkandung berbagai unsur, seperti lembaga yang menjalankan aktivitas pemerintahan, masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan, kebijakan dan hukum-hukum yang menjadi sarana pengaturan masyarakat, dan cita-cita yang hendak dicapai. Lihat Abd. Muin Salim, *Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, (Jakarta : Rajawali Press, 1995), hlm. 35

Juga dimaksud untuk membatasi kekuasaan Presiden sebagai mekanisme kontrol konstitusi sehingga Presiden dalam menjalankan tugasnya tidak bertindak sewenang-wenang untuk dapat menjamin tegaknya hak asasi warga negara.

Pembatasan kekuasaan Presiden melalui mekanisme pemberhentian merupakan konsekuensi logis atas pilihan menggunakan konsep negara hukum dalam menjalankan kehidupan bernegara.

Sifat kekuasaan yang cenderung korup harus dibatasi agar tidak terjadi perilaku *abuse of power*. Mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur di dalam konstitusi Indonesia dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden tersebut. Dengan begitu, pemerintahan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana kehendak negara hukum.

Diurnya mekanisme pemberhentian Presiden juga dapat dipahami sebagai perlindungan atas hak Presiden sebagai warga negara dari proses penuntutan yang sarat politik dan bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menghendaki adanya perlindungan atas hak asasi manusia. Setidaknya, di Indonesia pernah terjadi dua kali pemberhentian Presiden yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Proses pemberhentian yang sarat politik dengan alasan politik pula telah melanggar hak Presiden sebagai warga negara. Akan tetapi, dengan diurnya mekanisme dan alasan seorang Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya lebih menjamin hak Presiden sebagai warga negara yang

mana Presiden tidak dapat diberhentikan dengan proses politik belaka sebagaimana karakteristik sistem pemerintahan presidensial.

B. *Check and Balances*

1. Sekilas Tentang *Check and Balances*

Pada abad pertengahan, negara-negara eropa dengan kemampuan filsafat kenegaraan, belum mengenal istilah *check and balances*, *distribution of power* atau *separation of power*. Namun, pemikiran tentang konsep yang menghendaki larangan adanya sentralistik jabatan sebagai dasar dari mekanisme *check and balances*, *distribution of power* atau *separation of power* telah ada dan terus mengalami perkembangan hingga zaman modern saat ini.

Pada abad pertengahan, raja adalah sebagai pembuat dan pelaksana undang-undang dan menjadi hakim yang mengadili sengketa. Keadaan ini berjalan sampai kira-kira abad ke-16 dan permulaan abad ke-17, karena pada abad itu adanya perubahan-perubahan dalam alam pikiran pada bangsa-bangsa di Eropa tentang sistem pemerintahan yang selama ini bertaku di negara-negara Eropa Barat. Abad ini dinamakan abad *Renaissance* atau abad *Aufklarung* atau abad perubahan, yaitu timbulnya aliran-aliran yang mengemukakan bahwa:

“sistem pemerintahan yang sentralistik yang kurang dapat menjamin kemerdekaan individu harus diubah dengan sistem pemerintahan yang

dapat menjamin lebih banyak kebebasan-kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia".⁷⁰

Berdasarkan praktek kehidupan bernegara yang mana kekuasaan cenderung sentralistik di tangan Raja berpotensi mewujudkan sistem pemerintahan yang otoriter. Raja tidak hanya bertindak sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga bertindak sebagai pembuat Undang-Undang dan sekaligus sebagai pelaksana Undang-Undang. Dari praktek kehidupan bernegara tersebut, lahirlah ide untuk memisahkan kekuasaan dari tangan Raja.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*-nya, dan diterapkan pertama kali oleh *The Framers of U.S. Constitution*, melalui proses penyaringan secara selektif dari Montesquieu, dan dipadukan dengan visi dan pengalaman bernegara mereka yang berciri khas kebebasan politik dan supremasi hukum. Bahkan, menurut Louis Fisher, *the product was more theirs than his* (pemisahan kekuasaan lebih merupakan kreasi pembentuk konstitusi Amerika Serikat, ketimbang Montesquieu).⁷¹

Menelusuri kembali lahirnya konsep pemisahan kekuasaan, meskipun saat ini konsep pemisahan kekuasaan lebih identik dengan Montesquieu. Ternyata sebelum Montesquieu, Jhon Locke telah menyampaikan konsep ini terlebih dahulu. Montesquieu justru

⁷⁰Bachsan Mustafa ... *op cit.* hlm. 1

⁷¹Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and The President, Printed in the United States of America*, (New Jersey : Princenton University Press, 1985), hlm. 10

mendapatkan ide untuk melakukan pemisahan kekuasaan setelah membaca ide Jhon Locke.

John Locke dalam buku karangannya *Two Treatises On Civil Government* menuliskan bahwa kekuasaan pemerintahan harus dipisahkan menjadi tiga cabang, *executive* (melaksanakan UU), *legislative* (pembuat UU), dan *federative* (keamanan dan pertahanan). Di kemudian hari, Montesquieu berkunjung ke Inggris dan mengetahui adanya teori dari Locke itu. Akhirnya, Montequieu juga mengemukakan konsep pemisahan kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan, *executive* (melaksanakan UU), *legislative* (pembuat UU), dan *yudicative* (mengawal pelaksanaan UU).

Khususnya bidang legislatif dan eksekutif pendapat kedua sarjana di atas nampak mirip. Akan tetapi, dalam bidang yang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman. Montesquie lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan keluar dengan negara-negara lain.⁷² Semua usaha membagi dan membedakan serta bahkan memisah-misahkan fungsi kekuasaan yang dilakukan oleh John Locke dan Montesquieu ke dalam beberapa cabang, pada pokoknya adalah dalam rangka membatasi kekuasaan itu sendiri sehingga tidak menjadi sumber kesewenang-wenangan.

⁷²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ... op cit.* hlm. 283

Konsep pemisahan kekuasaan biasanya diasosiasikan pula dengan sistem presidensial. Namun demikian, pada dasarnya semua sistem politik menggunakan pemisahan kekuasaan hingga batas-batas tertentu.⁷³ Donald S. Lutz menjelaskan, bahwa :⁷⁴

What we today call separation of powers is actually a blending of the separation of governmental functions and the sharing of governmental powers by the multiple entities that result from the separation of function (apa yang saat ini kita sebut sebagai pemisahan kekuasaan sebenarnya merupakan sebuah perpaduan antara pemisahan fungsi-fungsi pemerintahan, dan pembagian dari kekuasaan-kekuasaan pemerintahan, dan pembagian dari kekhususan-kekhususan pemerintahan dalam berbagai bentuknya. Pemisahan kekuasaan merupakan manifestasi dari pemisahan fungsi-fungsi).

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, *distribution of power*, dan *allocation of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan.⁷⁵ Meskipun terdapat persamaan, sejatinya ada perbedaan antara teori pemisahan kekuasaan dengan pembagian kekuasaan. Dimana, pemisahan kekuasaan lebih pada sumber kekuasaan yang berasal dari konstitusi sehingga masing-masing cabang kekuasaan berhubungan secara horisontal, sedangkan pembagian kekuasaan

⁷³Donal S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, (New York : Cambridge University Press, 2006), hlm. 109

⁷⁴*Ibid* ... hlm. 112

⁷⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara ... op cit.* hlm. 284

meletakkan satu lembaga pada posisi yang paling tinggi dan mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga yang lain. Di Indonesia, sebelum amandemen UUD NRI 1945 menganut paham pembagian kekuasaan. MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat memberikan kekuasaan kepada lembaga tinggi negara dengan kekuasaan masing-masing. Namun, setelah amandemen UUD NRI 1945 Indonesia menerapkan teori pemisahan kekuasaan. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan cabang-cabang kekuasaan negara yang lain mendapatkan sumber kekuasaan langsung dari konstitusi.

Secara sederhana, baik paham yang disampaikan oleh John Locke maupun paham *separation of power* yang disampaikan oleh Montesquieu adalah bersemangatkan pembatasan kekuasaan untuk menjamin ditegakkannya hak setiap warga negara. Dimana, setiap lembaga negara akan berhubungan secara eksklusif dengan lembaga negara lainnya. Montesquieu menjelaskan bahwa jika kekuasaan *legislative* digabung dengan *executive*, maka hal itu dapat mengancam kebebasan warga negara (*civil liberty*). Sebab, jika dua kekuasaan itu diserahkan pada satu badan, hal ini berpotensi memunculkan produk legislasi (Undang-Undang) yang tiranik, dan lebih parah lagi, akan dijalankan secara tiranik pula. Selain itu, warga negara juga tidak akan mendapati kebebasannya jika kekuasaan *yudicative* tidak dipisahkan dari kekuasaan *legislative* dan *executive*. Apabila ini terjadi, kehidupan warga negara akan rentan terhadap

peraturan yang sewenang-wenang, karena sang hakim juga pembuat hukum. Jika kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim akan bersikap sangat keras seperti orang penindas. Lebih sangat menyedihkan lagi, apabila ketiga kekuasaan itu dijalankan oleh satu orang atau satu badan yang sama.⁷⁶

Kenyataannya, dewasa ini konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu tidak relevan lagi mengingat tidak mungkin mempertahankan pendapat bahwa ketiga organisasi tersebut hanya akan berhubungan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan negara. Kenyataannya dewasa ini menunjukkan hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling berhubungan satu sama lain.

Tidak pernah ada negara yang menerapkan secara kaku teori yang dikembangkan Montesquieu ini. Akan tetapi, teori itu menjadi inspirasi penting untuk dibentuk cabang-cabang kekuasaan negara yang menjelaskan fungsi masing-masing tanpa dapat dipisahkan satu sama lain secara ekstrim. Apalagi kenyataan pada saat ini menunjukkan bahwa organ-organ kekuasaan negara tumbuh berkembang semakin banyak yang tidak lagi secara kaku hanya terbagi ketiga cabang kekuasaan, seperti banyaknya organ-organ eksekutif yang independen, media massa serta *direct*

⁷⁶Montesquieu, *The Separation of Laws; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik*, (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm. 192

democracy.⁷⁷ Gunawan Tauda misalnya dalam penelitiannya yang meneliti tentang posisi Komisi Negara Independen di Indonesia menerangkan bahwa dari perspektif sejarah, perkembangan pelaksanaan demokrasi di banyak negara dirasa tidak cukup hanya mengandalkan cabang-cabang kekuasaan asli (*the original three branches*) yang diperkenalkan Montesquieu. Pemerintahan yang dijalankan oleh kekuasaan *legislative* (parlemen), *executive* (Presiden), dan *yudicative* (pengadilan), berkembang sejalan dengan masalah-masalah yang muncul dan dihadapi oleh negara. Cabang-cabang kekuasaan itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada. Bahkan, cabang-cabang kekuasaan itulah yang menjadi masalah utama pemerintahan berjalan tidak demokratis, yang sering dilakukan cabang kekuasaan eksekutif.⁷⁸

Pembentukan organisasi atau lembaga-lembaga negara yang bersifat independen seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, menggambarkan terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi negara dewasa ini. Dewasa ini corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika dihubungkan dengan paradigma *trias politica* Montesquieu pada abad kedelapan belas. Lembaga-lembaga ini menjalankan fungsi campuran (*mix*

⁷⁷Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, di Indonesia saja ada 35 lembaga-lembaga atau Komisi Negara Independent (15 lahir dari UUD dan 10 lahir dari UU, serta 1- lahir dari Keputusan Presiden). Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit.* hlm. 35

⁷⁸Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independent, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta : Genta Press, 2012), hlm. 143

function) antara fungsi *regulative*, *administrative*, dan penghukuman yang biasanya dipisahkan, namun justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.⁷⁹

Penelitian yang dilakukan oleh Hanta Yudha mengambil beberapa cabang kekuasaan negara independen sebagai contoh, yakni Komisi Yusisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Penyiaran Indonesia, Dewan Pers, Dewan Pendidikan, Komisi Informadi, Badan Pengawas Pemilu, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. Sekian cabang kekuasaan negara independen yang disebutkan tentunya memiliki kewenangan dan fungsi-fungsi yang berbeda satu sama lain. Selain itu, ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak dapat digolongkan ke dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Justru, cabang kekuasaan tersebut dapat melakukan kontrol terhadap ketiga cabang kekuasaan eksklusif tersebut, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi yang bertugas melakukan pemberantasan korupsi tidak terkecuali praktek korupsi pada ketiga cabang kekuasaan eksklusif tersebut.

Praktek kontrol yang dilakukan oleh cabang kekuasaan negara independen dipahami secara sederhana sebagai mekanisme *check and*

⁷⁹*Ibid ...*

balances. *Check and balances* mengacu pada variasi aturan prosedur yang memungkinkan satu cabang kekuasaan membatasi cabang kekuasaan lainnya, seperti otoritas Presiden untuk memveto undang-undang yang disetujui *Congress*, atau kekuasaan *Congress* untuk memperluas komposisi dan yurisdiksi pengadilan federal. *Judicial review* adalah bukti pelanggaran batas atas prinsip pemisahan kekuasaan, demikian juga *impeachment* Presiden oleh legislatif. Tindakan-tindakan tersebut sekarang ini dipahami sebagai *check and balances*. Secara teori independensi, setiap cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif tampak pada pemilihan yang dilakukan secara terpisah pada pejabat publik dan akuntabilitas pejabat publik secara langsung kepada rakyat. Demikian juga larangan-larangan mengintervensi putusan pengadilan oleh cabang-cabang kekuasaan lain, dan independensi lembaga peradilan, merupakan cerminan dari prinsip pemisahan kekuasaan.⁸⁰

Black Law Dictionary, memberikan definisi tentang *check and balances* sebagai *agreement of government branch check or balance those of other branches*.⁸¹

Merujuk pada definisi *check and balances* menurut *Black Law Dictionary* secara sederhana dapat disimpulkan bahwa semangat *check and balances* adalah menghendaki adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain. Pada prinsipnya, konsepsi ini

⁸⁰Hamdan Zoelva ... *op cit.* hlm.63

⁸¹Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn : West Publishing, 1990), hlm. 238

menghendaki adanya pemisahan kekuasaan sehingga kekuasaan tidak terpusat atau tersentral pada satu cabang kekuasaan.

Adanya ide *check and balances* adalah suatu cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini, terutama diperuntukkan bagi lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan tertinggi. Sebagai misal, pada konteks ketatanegaraan Indonesia, *House of Representatives* akan diimbangi oleh *Senate* yang mewakili negara-negara bagian.⁸²

Sifat kekuasaan yang cenderung korup memang penting untuk dibatasi dan dikontrol. Meskipun kenyataannya sering terjadi perselingkuhan politik antar cabang kekuasaan yang menyebabkan tumpulnya proses hukum, pembatasan kekuasaan dan mekanisme kontrol harus terus diperbaiki dan dilaksanakan dengan baik untuk menghindari praktek korup kekuasaan.

2. *Check and Balances* dalam Ketatanegaraan Indonesia

Sebelum amandemen UUD NRI 1945 dilaksanakan, khususnya pada masa Orde Baru sistem pemerintahan Indonesia sangat sentralistik. Segala urusan pemerintahan tersentral di tangan Presiden. DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi kontrol, fungsi legislasi dan fungsi budgeting, hanya bertindak sebagai tukang stempel yang melegitimasi seluruh keinginan pemerintah.

⁸²Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 135

Salah satu kelemahan fundamental dalam sistem politik Orde Baru adalah kecenderungan adanya dominasi dan konsentrasi kekuasaan pada salah satu cabang penyelenggara pemerintahan tertentu, yakni pada lembaga eksekutif. Bahkan dalam penjelasan UUD NRI 1945 secara eksplisit dinyatakan bahwa “*Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President)*”. Ketentuan inilah yang sering dipahami sebagai prinsip *executive heavy* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yang sedikit banyak bertentangan dengan paham pembagian dan/atau pemisahan kekuasaan (*distribution of powers, separation of powers*). Selain itu, dalam praktek ketatanegaraan pada masa orde baru Presiden dengan mudah mengintervensi sistem parlemen sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengontrol cabang kekuasaan eksekutif. Akhirnya, Presiden dengan mudah mengeluarkan produk hukum yang ortodoks.

Presiden tidak hanya dapat mengintervensi cabang kekuasaan legislatif, dengan leluasa bahkan diatur dalam UU Presiden dapat mengintervensi cabang kekuasaan yudikatif. Seperti yang tertuang dalam Bab III Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal ini menegaskan: “*Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan*”. Nampaklah bahwa Undang-Undang ini memperkuat paham

executive heavy yang dianut dalam UUD NRI 1945. Jika demikian, Presiden pada masa orde baru tidak ubahnya seperti Raja pada masa sebelum Abad Pertengahan sampai Abad Pertengahan di Inggris, dimana Raja bertindak sebagai pembuat UU, pelaksana UU, dan mengawal pelaksanaan UU.

Konsisi yang menguntungkan satu cabang kekuasaan pada masa itu, tidak mengherankan jika seiring dengan bergemanya agenda reformasi tuntutan untuk melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 turut menjadi tuntutan utama pada saat itu.

Setelah amandemen UUD NRI 1945 dilaksanakan, barulah mekanisme *check and balances* diatur di dalam konstitusi Indonesia. Untuk itu, mekanisme *check and balances* sejatinya merupakan mekanisme yang baru diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Pada dasarnya, negara yang memilih konsep negara hukum dalam menjalankan kehidupan bernegara pasti akan menerapkan konsep *check and balances* tidak terkecuali Indonesia. Indonesia sebagai negara yang mendeklarasikan dengan tegas di dalam konstitusi tentang dianutnya paham negara hukum, telah mengatur konsep *check and balances* dalam konstitusi setelah amandemen UUD NRI 1945.

Menurut beberapa ahli hukum tatanegara, setelah amandemen UUD NRI 1945, desain ketatanegaraan yang awalnya bersifat *eksecutive heavy* kini bergeser menjadi *legislative heavy*. Hal tersebut diungkapkan

oleh beberapa ahli karena dalam desain konstitusi, untuk menduduki jabatan strategis di seluruh cabang kekuasaan negara kecuali cabang kekuasaan eksekutif, pada akhirnya melewati satu pintu yakni propertis di DPR. Bentuk kontrol lembaga legislatif tersebut, terlepas dari perdebatan tentang bergesernya paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy* dapatlah dipahami sebagai bentuk penerapan mekanisme *check and balances* di Indonesia.

Mempelajari UUD NRI 1945, dengan mudah dapat kita temukan Pasal-Pasal yang berhubungan dengan mekanisme *check and balances*. Misalnya, Pasal 7A; *Presiden/Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR*. Pasal 7B; *Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR dalam 90 hari. Jika dikabulkan, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian kepada MPR. Selanjutnya, MPR menyelenggarakan sidang dalam 30 hari setelah menerima usul DPR*. Pasal 7C; *Presiden tidak dapat membekukan/membubarkan DPR*. Pasal 11; *Dengan persetujuan DPR, Presiden dapat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional*. 23E; *Hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD*. Pasal 24A; *Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan*. Pasa 13; *Dengan pertimbangan DPR, Presiden dapat mengangkat Duta dan Konsul*. Pasal 14 ayat (1); *Dengan persetujuan DPR Presiden dapat memberikan*

Amnesti dan Abolisi. Pasal 14 ayat (2); Dengan pertimbangan MA, Presiden dapat mengangkat Grasi dan Rehabilitasi. Pasal 20; Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20; DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Hak DPR lainnya: hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Pasal 22D; DPD ikut membahas dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan/pemekaran/penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

3. Pemberhentian Presiden, Wujud Mekanisme *Check and Balances*

Sifat kekuasaan yang cenderung korup harus diatur dalam konstitusi agar perilaku korup kekuasaan dapat dikontrol dan diimbangi. Sis inilah peran mekanisme *check and balances*.

Seperti yang telah disebutkan di atas, esensi *check and balances* adalah adanya mekanisme kontrol antar cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Dengan begitu, diharapkan jalannya pemerintahan dengan kewenangan dan fungsi masing-masing cabang kekuasaan dapat diawasi sehingga dapat terhindar dari praktek pemerintahan yang korup.

Hubungannya dengan penelitian ini, mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur di dalam Pasal 7A dan 7B juga dapat dipahami sebagai mekanisme *check and balances*. Proses pemberhentian yang melibatkan setidaknya lima lembaga negara, yakni DPR, DPD, MPR, MK, dan Presiden merupakan bentuk kontrol antar kelima cabang kekuasaan negara ini.

Mekanisme pemberhentian yang diawali oleh hak menyatakan pendapat DPR merupakan bentuk kontrol DPR terhadap kewenangan Presiden. Proses selanjutnya yang berlangsung di MK untuk menilai dugaan DPR adalah bentuk kontrol MK terhadap DPR dan Presiden. MK memastikan adanya pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden dan bersamaan dengan itu, MK memastikan proses pemberhentian Presiden adalah silandaskan oleh alasan hukum bukan alasan politik agar tidak seperti pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid, adalah bentuk kontrol MK terhadap DPR.

Proses akhir yang berlangsung di MPR adalah bentuk kontrol DPD terhadap proses pemberhentian Presiden yang dimulai DPR sebagai kamar kedua di parlemen.

Sekalipun dalam pemerintahan presidensil yang dianut oleh Indonesia menghendaki adanya jabatan Presiden yang *fix term*, Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya dengan alasan hukum. Mekanisme pemberhentian Presiden diatur sebagai bentuk kontrol atas

kewenangan Presiden yang cukup besar karena bertindak sebagai *chief of executive* dan sekaligus *hade of state*.

C. Konstitusi dan Konstitusionalisme

1. Sekilas Tentang Konstitusi

a. Konstitusi Dalam Konteks Dunia Barat

Diskusi politik atau wacana politik, kata konstitusi biasanya digunakan paling tidak untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti pengadilan hukum mengakui dan menerapkan legal atau ekstra legal, yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.⁸³

Semua negara di dunia, sistem ketatanegaraan berisi campuran dari peraturan legal dan non-legal ini, sehingga kita bisa menyebut kumpulan peraturan ini sebagai konstitusi. Bahkan ketika kita bicara tentang konstitusi Inggris, ini merupakan makna yang lazim, jika bukan satu-satunya makna yang mungkin dari kata ini. Konstitusi

⁸³K. C. Where, *Modern Constitution*, Terjemah, Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Surabaya : Pustaka Eureka, 2003), hlm. 1

Inggris adalah kumpulan peraturan legal dan peraturan non-legal yang mengatur ketatanegaraan di Inggris. Peraturan-peraturan itu terwujud dalam UU seperti *Act of Settlement* yang mengatur perihal suksesi kekuasaan, UU Perwakilan Rakyat (*Representation of the People Acts*) yang sejak 1832 secara bertahap memperkenalkan pengakuan hak pilih universal, UU Peradilan (*Judicature Acts*), dan UU Parlemen (*Parliament Acts*) tahun 1911 dan 1949 yang membatasi kekuasaan Majelis Rakyat (*House of Lord*). Peraturan-peraturan hukum itu mungkin juga terdapat dalam tata tertib dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh orang yang berwenang menurut UU atau orang yang mempunyai hak prerogatif; dan peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam keputusan-keputusan pengadilan. Peraturan-peraturan yang bersifat non legal nampak dalam adat atau tradisi seperti ketika Sang Ratu setuju dengan UU yang disampaikan oleh Majelis Tinggi dan Majelis Rendah atau ketika Perdana Menteri memegang jabatan karena dan sepanjang dirinya memperoleh kepercayaan dari mayoritas dalam Majelis Rendah. Semua peraturan itu merupakan bagian dari Konstitusi Inggris.⁸⁴

Bagaimanapun juga, di hampir setiap negara di dunia, kecuali Inggris, kata konstitusi digunakan dalam pengertian yang lebih sempit dari pada pengertian di atas. Kata ini digunakan untuk menggambarkan bukan seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non-legal, tetapi

⁸⁴ *Ibid* ...

hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang biasanya terwujud dalam satu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang terkait secara erat. Terlebih lagi, hasil seleksi ini hampir selalu merupakan seleksi dari peraturan-peraturan hukum semata. Maka, konstitusi, bagi sebagian besar negara-negara di dunia, merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.⁸⁵

Secara sederhana pertanyaan : *what is a constitution* dapat dijawab bahwa "... *a constitution is a document which countains the rules for the operation of an organization*". Organisasi tersebut dapat beragam bentuk dan strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia seperti misalnya ASEAN, European Communities (EC), World Trade Organization (WTO), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.⁸⁶

Lord Action dalam "akdioma politik" -nya mengatakan :⁸⁷

⁸⁵*Ibid* ... hlm. 2

⁸⁶Jimly Asshidiqie. *Menuju Negara Hukum ... op cit.* hlm 155

⁸⁷Majda El-Muhtaj ... *op cit.* hlm. 30

power tends to corrupt but absolute power tends to corrupt absolutely (kekuasaan cenderung untuk korupsi, tapi kekuasaan yang mutlak cenderung untuk Korupsi pula).

Pembatasan terhadap kekuasaan lembaga negara yang terbaik adalah melalui konstitusi, sebagaimana diungkapkan Carl J. Friedrich yang menyatakan *Constitutionalism by dividing power provides a sistem of effective restrains upon goveramental action.*⁸⁸

Dapat dikatakan konstitusi merupakan aturan main (*rule of the game*), dalam setiap perkumpulan baik organisasi kemahasiswaan, kedaerahaan sampai organisasi tingkat dunia. Bahkan hampir setiap negara memiliki konstitusi. Maka, dapatlah diketahui begitu pentingnya keberadaan konstitusi sebagai *rule of the game* dalam setiap perkumpulan. Dalam konteks bernegara, konstitusi merupakan *rule of the game* dalam menjalankan kehidupan bernegara.

Istilah Konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal yaitu sejak zaman Yunani kuno. Diduga konstitusi Athena yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad 425 S.M.) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan tentang pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya *Politea* atau

⁸⁸ *Ibid ...*

negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).⁸⁹

Catatan sejarah munculnya negara konstitusi, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji. Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman sejarah Yunani, dimana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum. Pada masa kejayaannya antara tahun 624 – 404 SM. Athena pernah mempunyai tidak kurang 11 konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dari berbagai negara.⁹⁰

Fakta sejarah membuktikan dalam suatu perkumpulan sejak masa Yunani kuno, konstitusi menempati posisi penting sebagai *rule of the game* dalam kehidupan bernegara sehingga ilmu konstitusi telah dikaji sejak dahulu. Hal ini terlihat pada tulisan Plato dan Socrates yang telah disebutkan di atas.

The Constitution of The United States of America yang ditandatangani 39 delegasi pada 17 September 1787 di Philadelphia, Pennsylvania, tempat terselenggaranya *Constitutional Convention*, mendorong lahirnya *constitutional states* (negara – negara konstitusi)

⁸⁹Tutik Triwulan Tutik ... *op cit.* hlm. 100

⁹⁰Irfan Idris, *Islam dan Konstitusionalisme, Jurnal Konstitusi*, Edisi Nomor 1 Volume 2, (2005), hlm. 67

di beberapa kawasan dunia, termasuk negara – negara monarki, yang dikenal dengan penamaan: *constitutional monarch*.⁹¹

Perkembangannya beberapa *constitutional state* menyadari bahwa konstitusi negara-negara dimaksud kurang memuat pengaturan hal pembatasan penguasa dan pengakuan hak-hak sipil rakyat banyak di dalamnya. Muncul gagasan agar dalam konstitusi diatur semacam *constitutional government*, yang pada hakikatnya mewujudkan hal pembatasan pemerintahan atau *limited government*, yang bertujuan *to keep government in order*. Hal dimaksud menggagas diadopsinya paham konstitusionalisme atau *constitutionalism* dalam perubahan konstitusi (*constitution amendment*) beberapa negara di abad XX dan XXI.⁹²

Pemunculan konstitusi di USA pada tahun 1787 meredam *maeistatum* dari kedaulatan, dengan menyerahkan kedaulatan (*sovereignty*) di tangan rakyat. *Revolutie* Perancis turut menumbuhkan kembangkan kedaulatan rakyat dalam sistem *la republique* di abad XVII. Paham pemisahan kekuasaan di berbagai negara, yang dipadu dengan *checks and balances*, turut mereduksi *puissance absolute* negara-negara.⁹³

Ilmu konstitusi menorehkan cacatan tegas bahwa konstitusi itu adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya

⁹¹M. Laica Marzuki, *Konstisui dan Konstitusionalisme, Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 4 Vo. 7, (2007), hlm. 1

⁹²*Ibid* ...

⁹³*Ibid* ... hlm. 4

ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.⁹⁴ Maka, untuk mempelajari keadaan dan politik hukum suatu negara pada saat itu cukup dengan mempelajari muatan atau materi dari konstitusi negara tersebut.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi disini ialah dimaksudkan untuk pembentukan suatu negara atau penyusunan dan menyatakan suatu negara.⁹⁵ Sedangkan istilah UUD merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia artinya UU, dan *grond* berarti tanah atau dasar.⁹⁶

Secara *etimologis* antara kata *konstitusi*, *konstitusional*, dan *konstitusionalisme* inti maknanya sama, namun penggunaan dan penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dan sebagainya), atau undang-undang suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusional, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan

⁹⁴Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum ... op cit.* hlm. 20

⁹⁵M. Solly Lubis, *Hukum Tatanegara*, (Baandung : CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 27

⁹⁶Abdul Aziz Hakim. *Distorsi Sistem Pemberhentian ... op cit.* hlm. 46

dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁹⁷ Menurut K.C.

Where:⁹⁸

Istilah *constitution* padanya umumnya dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat non legal (*extralegal*).

Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *constitution* diartikan sebagai :⁹⁹

The rule and practices that determine the composition and functions of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state. (Aturan dan praktek yang menentukan komposisi dan fungsi pemerintah pusat dan daerah dalam suatu negara dan mengatur hubungan antara individu dan negara).

Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara.¹⁰⁰

⁹⁷*Ibid* ... hlm. 47

⁹⁸Titk Triwulantari Tutik ... *op cit.* hlm. 103

⁹⁹Fifth Edition, *Oxford Dictionary of Law*, (Oxford : Oxford University Press, 2003), hlm.

¹⁰⁰Jimly Assidqie. *Pengantar Ilmu Hukum* ... *op cit.* hlm. 96

Dalam kamus *Black Law Dictionary* menyebutkan definisi konstitusi sebagai berikut:¹⁰¹

The fundamental and organil law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of is government, as well as prescribing the extent of its sovereign power and the manners of its exercise. (Hukum dasar dan originil suatu bangsa atau negara, membangun konsepsi, karakter, dan organisasi adalah pemerintah, serta resep luasnya kekuasaan yang berdaulat dan sopan santun pelaksanaannya).

Maksudnya adalah hukum dasar dan organik dari suatu bangsa dan negara, menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahan, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatan dan cara dari pengujiannya.¹⁰²

Menurut Djokosoetono dalam kuliah-kuliahnya yang diberikan pada 1950-an, sebagaimana dihimpun oleh Harun Alrasyid, ada tiga arti yang dapat diberikan kepada konsepsi konstitusi. Ketiga yaitu : (i) konstitusi dalam arti materiil (*Constitutie in Materiele Zin*), (ii) konstitusi dalam arti formal (*Constitutite in Formele Zin*), dan (iii) konstitusi dalam arti yang didokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*Constitutite in gedocumenteerd voor bewijsbaar en stabiliteit*).¹⁰³

Menurut Wade dan Philips, dalam *Constitutional Law* mengartikan konstitusi sebagai :¹⁰⁴

¹⁰¹Abdul Latif ... *op cit.* hlm. 63

¹⁰²*Ibid* ...

¹⁰³Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum ... loc cit*

¹⁰⁴Abdul Latif, *loc cit* ...

A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principal functions of the government of a state and declares the principles governing the operation of those organ. (Sebuah dokumen yang memiliki kesucian hukum khusus menetapkan kerangka dan fungsi utama dari pemerintahan suatu negara dan menyatakan prinsip-prinsip yang mengatur operasi organ tersebut).

Pengertian konstitusi yang dikemukakan oleh Wade dan Philips ini maksudnya adalah suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sangsi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi dan lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga ini.¹⁰⁵

Menurut Samidjo, istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian :¹⁰⁶

- 1) Dalam pengertian yang luas, keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionelle*), baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis ataupun campuran keduanya;
- 2) Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau UUD (*loi constituninelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan negara. Missal UUD NRI 1945, Konstitusi USA 1787.

Perkembangannya arti konstitusi sering disatukan dengan UUD. Padahal, konstitusi memiliki cakupan arti yang cukup luas dan UUD merupakan bagian dari konstitusi. Penyatuan arti antara konstitusi dan UUD barulah berlaku sejak Oliver Cromwell (Inggris; 1649-1660), menurut Cromwell UUD digunakan sebagai pegangan

¹⁰⁵ *Ibid* ...

¹⁰⁶ Titik Triwulan Tutik ... *op cit.* hlm. 106

dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, maka sisinilah timbul identifikasi antara pengertian konstitusi dan UUD. Setelah itu, hal ini diikuti oleh Amerika dan Perancis.¹⁰⁷ Akhirnya, kini masyarakat Indonesia pun memiliki *mainstream* pemikiran yang sama mengenai konstitusi.

Bertolak dari berbagai konsepsi tersebut di atas, maka secara umum istilah konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan itu ada yang tertulis dan yang tidak tertulis.¹⁰⁸

Dari beberapa pendapat di atas, satu hal yang dapat ditarik benang merahnya adalah bahwa secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan.

Ilmu hukum mengenal *ide desrecht* (tiga ide dasar penegakan hukum) yang disampaikan oleh Gustav Radbruch yaitu dalam penegakan hukum hendanya memperhatikan (i) kepastian hukum; (ii) keadilan; dan (iii) kemanfaatan.¹⁰⁹

Sebagaimana kebiasaan ketatanegaraan yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka tujuan konstitusi juga untuk menegakkan tujuan yang tertinggi, atau sering juga konstitusi

¹⁰⁷Jimly Assidiqie ... *op cit.* hlm. 110

¹⁰⁸*Loc cit* ...

¹⁰⁹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 131

digambarkan sebagai gambaran dalam merumuskan suatu negara yang dalam negara hukum modern disebut dengan negara konstitusional atau negara berkonstitusi. Sebagaimana pendapat yang diajukan oleh J. Barents,¹¹⁰ yakni ada tiga tujuan negara, yaitu (i) untuk memelihara ketertiban dan ketentraman; (ii) mempertahankan kekuasaan; dan (iii) mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum.

Hal yang berkaitan dengan kepentingan tertinggi, yaitu (i) keadilan; (ii) ketertiban; dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan serta kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan berdirinya negara Indonesia seperti yang di rumuskan *founding people*.

Jimly Asshiddiqie menuliskan bahwa setidaknya ada sepuluh fungsi konstitusi, yaitu sebagai berikut:¹¹¹

- 1) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara,
- 2) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara,
- 3) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara,
- 4) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan,
- 5) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara,
- 6) Fungsi dimbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*),
- 7) Fungsi dimbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*),
- 8) Fungsi dimbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*),

¹¹⁰L. M. Sitorus, *Ilmu Politika; Suatu Perkenalan Lapangan*, (Jakarta : PT. Pembangunan, 1958), hlm. 42

¹¹¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit.* hlm. 27

- 9) Fungsi sebagai sarana pengadilan masyarakat (*social kontrol*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi, dan
- 10) Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

b. Piagam Madinah, Sebuah Konstitusi

Terbentuknya negara Madinah tidaklah semata-mata karena intervensi Muhammad SAW dengan kapasitas sebagai Rasul Allah. Melainkan bermula dari proses *contract sosial*. Peristiwa tersebut bermula pada tahun kesebelas dari permulaan kenabian. Pada tahun-tahun itu terjadi suatu peristiwa yang tampaknya sederhana tetapi yang kemudian ternyata merupakan titik kecil awal lahirnya satu era baru bagi Islam dan juga bagi dunia, yakni perjumpaan Nabi di Aqabah, Mina, dengan enam orang dari suku Khazraj, Yathrib, yang datang ke Mekah untuk haji. Sebagai hasil perjumpaan, enam tamu dari Yathrib itu masuk Islam dengan memberikan kesaksian bahwa tiada Tuhan selain Allah dan bahwa Muhammad adalah utusan Allah, sementara itu kepada Nabi mereka mengatakan bahwa kehidupan di Yathrib selalu dicekam oleh permusuhan antar golongan dan antar suku, khususnya antara suku Khazraj dan suku Aus, dan mereka mengharapkan semoga Allah mempersatukan dan merukunkan golongan-golongan dan suku-

suku yang selalu bermusuhan itu melalui Nabi. Mereka berjanji kepada Nabi akan mengajak penduduk Yathrib untuk masuk Islam.¹¹²

Pada musim haji tahun berikutnya, tahun kedua belas dari awal kenabian, dua belas orang laki-laki penduduk Yathrib menemui Nabi di tempat yang sama, Aqabah. Mereka selain mengaku kerasulan Nabi, atau masuk Islam, juga berbaiat atau berjanji kepada Nabi bahwa mereka tidak akan memprsekutukan Allah, tidak akan mencuri, tidak akan berbuat zina, tidak akan berbohong dan tidak akan menghianati Nabi. *Bai'at* ini dikenal dalam sejarah sebagai *Bai'at aqabah* pertama.¹¹³

Kemudian pada musim haji tahun berikutnya sebanyak tujuh puluh tiga penduduk Yathrib yang sudah memeluk Islam berkunjung ke Mekah. Mereka mengundang Nabi untuk hijrah ke Yathrib dan menyatakan lagi pengakuan mereka bahwa Nabi Muhammad adalah Nabi dan pemimpin mereka. Nabi menemui tamu-tamunya itu pada tempat yang sama dengan dua tahun sebelumnya, Aqabah. Di tempat itu mereka mengucapkan *bai'at* bahwa mereka tidak akan mempersekutukan Allah, dan bahwa mereka akan membela Nabi sebagaimana mereka mebela isteri dan anak mereka. Dalam pada itu, Nabi akan memerangi musuh-musuh yang mereka perang dan

¹¹²Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : UI Press, 1990), hlm. 8

¹¹³*Ibid* ... hlm. 9

bersahabat dengan sahabat-sahabat mereka. Nabi dan mereka adalah satu. Baiat ini dikenal sebagai *bai'at aqabah kedua*.¹¹⁴

Kedua *bai'at aqabah* tersebut merupakan salah satu alasan hijrahnya Nabi dan para sahabat ke Yathrib yang kemudian dikenal dengan Madinah. Setelah Nabi dan sahabat bertempat tinggal di Yathrib, suatu komunitas Islam yang bebas dan merdeka di bawah kepemimpinan Nabi pertama kali berdiri. Dari sinilah awal mula berdirinya Negara Madinah yang majemuk. Dikatakan majemuk karena penduduk Madinah terdiri dari pengikut Nabi yang datang dari Makkah (kaum Muhajirin) dan penduduk Madinah yang telah memeluk Islam, serta penduduk Madinah yang mengundang Nabi untuk hijrah (kaum Ansar), di samping itu ada juga orang-orang Yahudi dan beberapa suku Arab yang belum mengakui keberadaan Nabi dan ajaran yang dibawanya (masih menyembah berhala). Dengan kata lain, penduduk Madinah merupakan penduduk yang majemuk. Untuk mengatur komunitas yang majemuk itu, Nabi mengeluarkan Piagam Madinah yang di kemudian hari oleh para ahli dianggap sebagai sebuah konstitusi Madinah.

Sebagian ahli sejarah menyebutkan Piagam Madinah merupakan naskah atau teks peraturan perundang-undangan yang

¹¹⁴*Ibid ...*

pertama di dunia. di samping itu, Piagam Madinah juga dianggap sebagai dasar dari pembentukan negara Islam pertama di Madinah.¹¹⁵

Konstitusionalisme di Negara Madinah, yang dilanjutkan kemudian oleh penguasa-penguasa negara Islam, telah mengilhami perubahan pemikiran di Eropa Barat setelah renaissans.¹¹⁶ Munculnya renaissanc tidak terlepas dari peristiwa Perang Salib yang berlangsung dua abad (1096 – 1291), yang menimbulkan interaksi antara Islam yang sedang jaya dan Barat yang waktu itu masih sangat ketinggalan dalam bidang ilmu pengetahuan, karena baru terbebas dari Abad pertengahan (500 – 1500 M), yang biasa disebut abad kegelapan.¹¹⁷

Diterbitkannya Piagam Madinah, kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad saw sendiri dan menjadi negara yang berdualat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad bukan lagi hanya mempunyai sifat Rasul Allah, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.¹¹⁸

¹¹⁵Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi ... op cit*, hlm. 13. Menyebutkan Piagam Madinah sebagai konstitusi pertama didunia bukanlah sebuah subjektifitas tanpa data pendukung. Jika, UU (konstitusi) tertulis pertama yang pernah dikenal didunia adalah Konstitusi Hammurabi di Mesopotamia pada abad ke 18. Lihat Roger Cotterel, *Sosiologi Hukum*, (Bandung : Nusa Media, 2012), hlm. 30. Data lainnya menyebutkan Piagam Magna Charta sebagai konstitusi pertama di dunia yang dibuat pada 1215 (abad ke 12), ini adalah merupakan pemalsuan sejarah, setidaknya tidaknya kurang telitian, karena Piagam Madinah yang diciptakan tidak lama setelah hijrahnya Nabi Muhammad SAW dan para sahabatnya dari Mekah ke Madinah sekitar tahun 622 SM (abad ke 6), bukan hanya merupakan gagasan tapi jstru sudah merupakan suatu piagam yang resmi untuk mengatur negara Madinah. Lihat Muhammad Alim, *Tiras Politika Dalam Negara Madinah*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 49.

¹¹⁶Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, (Yogyakarta : LKIS, 2010), hlm. 54

¹¹⁷Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, op cit*, hlm. 90

¹¹⁸Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm. 2

Ali Abdur Raziq dalam bukunya yang kontroversial *al-Islam wa al-Ushul al-Hukmi: Bahstun Fi al-Khilafati wa al-Hukumati fi al-Islam*, tidak sependapat dengan pendapat di atas. Menurut Nabi tidak membangun negara dalam otoritas spiritualnya.¹¹⁹ Pendapat yang disampaikan oleh Ali berlandaskan paradigma bahwa Islam tidak berbicara soal politik, termasuk berbicara tentang konsep negara.

Pendapat Ali juga mendapat tantangan dari beberapa cendekiawan muslim. Muhammad Husain Haikal yang menyebut, bahwa kehadiran Muhammad di Madinah merupakan fase politik dimana Beliau telah meletakkan dasar kesatuan politik dengan Islam sebagai landasannya. Begitupun beliau menyebut Piagam Madinah sebagai sebuah dokumen politik. Senada dengan itu, Ismail R. Al-Faruqi dan Lois Lamy Al-Faruqi menyebut bahwa Muhammad adalah pemimpin negara dan pemakluman Piagam Madinah yang mereka sebut sebagai konstitusi pertama dalam sejarah manusia ini sebagai awal berdirinya negara Islam pertama. Bahkan dalam *Al-Watsâ'iq as-Siyâsiyyah li al-'Ahdî an-Nabawi wa al-Khilâfah ar-Rasyidah* (Dokumen Politik era Nabi dan Khilafah Rasyidah) yang ditulis oleh Muhammad Hamidullah dan dalam kitab *Fiqh as-Sirah* karya Dr. Said

¹¹⁹Piagam Madinah Sebagai Konstitusi Pertama Untuk Masyarakat Plural, <https://www.facebook.com/notes/siti-nafidah-anshory-hasanuddin-full/piagam-madinah-sebagai-konstitusi-negara-islam-pertama-untuk-masyarakat-plural/325946876032>, disadur dari internet pada Minggu, 6 Oktober 2013, pukul : 17.21 wit

Ramadhan al-Buthi piagam tersebut jelas-jelas dinyatakan sebagai konstitusi negara.¹²⁰

Adapun sarjana Barat yang mengakui Piagam Madinah sebagai dokumen politik diantaranya H.R. Gibb dan Montgomery Watt. H.R. Gibb dalam komentarnya menyatakan bahwa isi Piagam Madinah pada prinsipnya telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah yang juga berfungsi sebagai undang-undang, dan merupakan hasil pemikiran serta inisiatif Muhammad sendiri. Sementara itu, Montgomery Watt lebih tepat lagi menyatakan: bahwa Piagam Madinah tidak lain adalah suatu konstitusi yang menggambarkan bahwa warga Madinah saat itu bisa dianggap telah membentuk satu kesatuan politik dan satu persekutuan yang diikat oleh perjanjian yang luhur di antara para warganya.¹²¹

Seperti yang telah disebutkan di atas, pengakuan atas keberadaan Piagam Madinah yang dianggap sebagai konstitusi justru pertama kali datang sarjana hukum barat. Piagam Madinah tidak hanya dimaknai sebagai suatu naskah perjanjian antara Umat Islam dengan Umat Islam di Madinah ataupun Umat Islam dengan kaum Yahudi di Madinah. Akan tetapi, Piagam Madinah merupakan sebuah naskah konstitusi yang meletakkan dasar negara Madinah pada masanya.

Para ahli ilmu pengetahuan, khususnya ahli sejarah menyebut naskah politik yang dibuat Muhammad saw. itu dengan nama yang

¹²⁰*Ibid ...*

¹²¹*Ibid ...*

bermacam-macam. W. Montgomery Watt menamainya *The Constitution of Medina*, R.A. Nicholon menyebutnya *Charter*, Majid Khadduri menyebut *treaty*, Phillip K. Hitti *agreement*, Zainal Abidin Ahmad *Piagam*, *Al-Shahifah* adalah nama yang disebut dalam naskah itu sendiri. Kata *al-shahifah* tertulis delapan kali dalam teks Piagam. Selain nama ini, di dalam naskah, tertulis sebutan 'kitab; dua kali. Kata *treaty* dan *agreement* menunjuk kepada isi dari naskah. Kata *charter* dan *piagam* lebih menunjuk kepada surat resmi yang berisi tentang pernyataan sesuatu hal. Kata *constitution* menunjuk kepada kedudukan naskah itu sebagai dokumen resmi yang berisi pokok-pokok kenegaraan. Kata *shahifah* semakna dengan *charter* dan *piagam*.¹²²

Ditetapkannya piagam politik tersebut merupakan salah satu siasat Rasul sesudah hijrah ke Madinah, yang dimaksudkan untuk membina kesatuan hidup berbagai golongan warga Madinah. Dalam piagam itu, dirumuskan kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan lain-lain. Berdasarkan isi Piagam Madinah itulah warga Madinah yang majemuk, secara politis dibina di bawah pimpinan Muhammad saw. Betapa tinggi nilai Piagam Madinah itu, Nurcholis Madjid menyatakan; bunyi naskah konstitusi (Piagam Madinah) itu sangat menarik. Ia memuat pokok-pokok pikiran yang dari sudut tinjauan modernpun mengagumkan. Dalam konstitusi itulah untuk pertama

¹²²Ahmad Sukardja, *op cit* ... hlm. 2

kalinya dirumuskan ide-ide yang kini menjadi pandangan hidup modern di dunia.¹²³

Nabi Muhammad SAW dalam membuat aturan-aturan yang terdapat dalam piagam Madinah, bukan hanya memperhatikan kepentingan kaum Muslimin, melainkan juga memperhatikan kepentingan masyarakat non-Muslim yang ada di Madinah. Piagam itu menjadi landasan tujuan utama beliau, yaitu mempersatukan penduduk Madingah yang majemuk. Beliau tidak menciptakan persatuan kaum Muslimin secara eksklusif, terpisah dari komunitas-komunitas lain di wilayah itu. Piagam Madinah menjamin hak semua kelompok sosial dengan memperoleh persamaan dalam masalah-masalah umum, sosial, dan politik sehingga dapat diterima semua pihak.¹²⁴

Para pihak yang diikat dalam Piagam yang berisi perjanjian ini ada tiga belas, yaitu komunitas-komunitas yang secara eksplisit disebut dalam teks Piagam. Ketiga belas komunitas itu adalah sebagai berikut:¹²⁵

- 1) Kaum Mukminin dan Muslim Muhajirin dan suku Quraisy Mekah,
- 2) Kaum Mukminin dan Muslim dari Yastrib,
- 3) Kaum Yahudi dari Bani 'Awf,
- 4) Kaum Yahudi dari Bani Sa'idah,
- 5) Kaum Yahudi dari Bani al-Hars,
- 6) Bani Jusyam,
- 7) Kaum Yahudi dari Bani al-Bajjr,
- 8) Kaum Yahudi dari Bani 'Amr bin 'Awf,

¹²³*Ibid* ... hlm. 3

¹²⁴J. Syuyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*, (Jakarta : Rajawali Press, 1996), hlm. 107

¹²⁵Jimly Assiddiqhie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit*, hlm. 14

- 9) Bani al-Nabit,
- 10) Bani al-'Aws,
- 11) Kaum Yahudi dari Bani Sa'labah,
- 12) Suku Jafnah dari Bani Sa'labah, dan
- 13) Bani Syuthaybah.

Apakah *shahifah* telah memenuhi syarat untuk disebut konstitusi, Marduke Pckhtal, H.A.R. Gibb, Wenshinck, dan Watt, menyebut *shahifah* sebagai konstitusi. Namun, masih perlu diuji lebih jauh apakah *shahifah* memenuhi syarat untuk sebuah konstitusi.¹²⁶

Ni'matul Huda menyebutkan bahwa konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antar badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah dibidang-bidang sosial, politik, ekonomi, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.¹²⁷

Menurut Ni'matul Huda, berdasarkan konklusi batasan konstitusi tersebut, maka harus diakui bahwa Piagam Madinah tidak dapat memenuhinya secara paripurna. Sebab di dalamnya tidak ditemui penjelasan tentang pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tetapi ia menetapkan adanya pemegang hukum tertinggi. Namun demikian, dapat disebut konstitusi karena ciri-ciri lain dapat dipenuhi, yaitu dalam bentuk tertulis;

¹²⁶Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2007), hlm. 3

¹²⁷*Ibid* ... hlm. 4

menjadi dasar organisasi pemerintahan masyarakat Madinah sebagai suatu umat; adanya kedaulatan negara yang dipegang oleh Nabi; dan adanya ketetapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental, yaitu mengakui kebiasaan-kebiasaan masyarakat Madinah, mengakui hak-hak mereka dan menetapkan kewajiban-kewajiban mereka. Sebagai himpunan peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat Madinah ia bercita-cita mewujudkan persatuan dan kesatuan semua golongan menjadi satu umat dan hidup berdampingan secara damai sebagai satu umat yang bermoral, menjunjung tinggi hukum dan keadilan atas dasar iman dan takwa.¹²⁸

Prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam Madinah dapat dikatakan sebagai suatu ide yang revolusioner untuk saat itu, dari sudut tinjauan modern ia dapat diterima sebagai sumber inspirasi untuk membangun masyarakat yang majemuk. Dalam kaitan ini Nurcholish Madjidi sebagaimana dikutip Ni'matul Huda menyatakan¹²⁹:

Bunyi naskah konstitusi itu sangat menarik. Ia memuat pokok-pokok pikiran yang dari sudut tinjauan modern pun mengagumkan. Dalam konstitusi itulah untuk pertama kalinya dirumuskan ide-ide yang kini menjadi pandangan hidup modern, seperti kebebasan beragama, hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi dan lain-lain. Tetapi juga ditegaskan adanya suatu kewajiban umum, yaitu partisipasi dalam usaha pertahanan bersama menghadapi musuh dari luar.

¹²⁸ *Ibid ...*

¹²⁹ *Ibid ...*

Untuk mengatur kemajemukan masyarakat Madinah, Rasulullah membuat suatu perjanjian yang terdiri dari 47 Pasal, dengan perjanjian tersebut mengatur semua golongan yang hidup sebagai warga Madinah. Perjanjian tersebut dikenal dengan sebutan Piagam Madinah. Hubungannya dengan Piagam Madinah, Ahmad Sukardja dalam melakukan penelitian tentang dasar hidup masyarakat majemuk di dalam Piagam Madinah yang dikomparasikan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, menyimpulkan setidaknya terdapat empat point penting dalam Piagam Madinah, yaitu (1) pembinaan persatuan dan kesamaan; (2) pembinaan keamanan dan perluasan wilayah; (3) hukum dan kebebasan agama; dan (4) damai, sanksi dan perang.

1) Pembinaan Persatuan dan Kesamaan

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, konsisi kemajemukan masyarakat Madinah yang heterogen merupakan fakta sosial yang menyelimuti konsisi masyarakat Madinah saat Rasulullah membangun Negara Madinah.

Tiap suku merupakan satu badan yang berdiri sendiri, terpisah dari suku lain. Muhammad SAW dapat menempatkan diri sebagai pemimpin di Madinah, di tengah-tengah berbagai suku yang mengakuinya sebagai pemimpin masyarakat. Islam ditanamkannya sebagai satu kesatuan naungan kepemimpinan,

sebagai suatu perwujudan dari gagasan besar, berupa prinsip kehidupan nasional di Arabia. Ia mampu menjadikan Islam sebagai agama yang menghadirkan rekonsiliasi.¹³⁰

Kebijakan politik Muhammad SAW dituangkannya dalam satu naskah politik yang dikenal antara lain dengan sebutan "Piagam Madinah". Di dalam Piagam Madinah terdapat kalimat-kalimat yang mengandung makna dan mengarah kepada kesatuan dan persatuan. Pada Pasal 1 dinyatakan "merasa satu umat, berbeda dari yang lain". Pasal 15 menyebutkan "perlindungan Allah adalah satu". Pasal 16 menentukan "orang Yahudi yang mengikuti kita, berhak atas pertolongan dan bantuan". Pasal 24 menyatakan "kaum Yahudi memikul biaya bersama kaum mukminin selama dalam peperangan". Pasal 25 menyebutkan "Yahudi Bani 'Awf satu umat bersama kaum mukminin".¹³¹

Memperhatikan bunyi beberapa Pasal di atas terlihat jelas bagaimana Piagam Madinah tidak membedakan antara suku yang satu dengan suku yang lain, serta antara pemeluk agama yang satu dengan pemeluk agama yang lain. Piagam Madinah sebagai sebuah konstitusi menyerukan untuk adanya persatuan bagi seluruh warga Madinah di bawah kepemimpinan Rasulullah.

Suku-suku di Arab yang terdiri dari berbagai sub-sub suku yang juga didasari dengan perbedaan keyakinan menyebabkan

¹³⁰Ahmad Sukardja ... *op cit.* hlm. 137.

¹³¹*Ibid* ...

sering terjadi pertikaian antar suku di Arab. Rasulullah dengan dasar ajaran Islam yang dituangkan ke dalam Pasal-Pasal yang ada di dalam naskah Piagam Madinah berhasil menciptakan persatuan di antara suku-suku Arab yang sering bertikai. Konsisi demikian menyebabkan terjadinya kesatuan dan persatuan di atas kesetaraan atau kesamaan bagi seluruh warga Madinah.

Tidak dibeda-bedakannya warga Madinah antara satu suku dengan suku yang lain atau antara satu pemeluk agama dengan pemeluk agama lain menyebabkan perlindungan atas kebebasan pribadi seperti hak untuk memeluk agama, hak untuk memiliki harta benda, dan hak-hak individu lainnya dijamin oleh Piagam Madinah tanpa memandang perbedaan suku dan keyakinan atas ajaran agama.

Mengenai kesamaan atau persamaan hak, secara normatif Piagam Madinah mengatur dengan jelas di dalam Pasal 25 tentang kebebasan memeluk agama dan kepercayaan masing-masing, sedangkan persamaan dalam hal melaksanakan adat kebiasaan yang baik, menerima dan membayar tebusan darah mereka dan menebus tawanan mereka dengan cara yang baik dan adil, bagi seluruh peserta perjanjian yakni golongan Muhajirin dari Quraisy (Pasal 2) bagi Bani Auf (Pasal 3), bagi Bani Al Harits bin al Khazraf (Pasal 4), bagi Bani Saidat (Pasal 5), bagi Bani Jusyam (Pasal 6), bagi Bagi Al Najjar (Pasal 7), bagi Bagi Amr nim Auf

(Pasal 8), bagi Bani al-Nabit (Pasal 9) dan bagi Bani al-Aus (Pasal 10).

Jaminan adanya kesetaraan seluruh golongan yang terikat oleh perjanjian menyebabkan adanya jaminan perlindungan atas hak individu maupun hak kelompok secara konstitusional di dalam Piagam Madinah.

2) Pembinaan Keamanan dan Perluasan Wilayah

Keamanan dan ketertiban merupakan salah satu persoalan inti yang patut diperhatikan dalam menjalani kehidupan bernegara. Aktifitas sosial, politik, ekonomi dan aktifitas lainnya cukup dipengaruhi oleh stabilitas keamanan suatu negara. Selain itu, manusia sebagai individu yang menempati posisi strategis dalam menjalani kehidupan sosial bermasyarakat membutuhkan rasa aman atau kebebasan dari rasa takut.

Cukup banyak pasal di dalam Piagam Madinah yang mengatur tentang perlunya keamanan dan ketertiban. Antara lain, yang menyebutkan kaum muslimin harus kompak menghadapi dan menghukum orang yang melakukan pelanggaran, berbuat zalim, menunjukkan sikap permusuhan atau membuat kerusakan (Pasal 13), bagi seorang Mukmin silarang membunuh Mukmin lainnya untuk kepentingan orang kafir, bahkan tidak boleh membantu orang kafir untuk melawan orang Mukmin (Pasal 14).

Berhubungan dengan larangan membunuh sesama Mukmin, Piagam Madinah menetapkan sanksi berupa pidana mati bagi seorang pembunuh, kecuali apabila ahli waris dari korban rela memaafkan dengan menerima *diat* atau ganti kerugian (Pasal 21). Lebih memperkuat lagi ketentuan Pasal 14, tertera larangan menolong atau membela pelaku kejahatan dengan ketegasan bahwa yang melanggar larangan tersebut selain akan mendapat kutukan dan amarah Allah di Hari Kiamat, juga tidak diterima penyesalan dan tebusan dari dirinya (Pasal 22). Bahkan, dalam Piagam Madinah mengharuskan untuk melindungi tetangga (Pasal 40).

Beberapa Pasal Piagam Madinah di atas merupakan bagian dari bentuk hukum yang diatur di dalam konstitusi yang dalam konteks ini adalah Piagam Madinah. Ketegasan adanya perlindungan hukum atas keamanan dan ketertiban terutama rasa aman akan perlindungan fisik individu pada masyarakat Madinah merupakan perwujudan dari pemenuhan atas hak kebebasan dari ketakutan. Kejelasan pengaturan hukum di dalam Piagam Madinah yang disokong oleh penegakan hukum yang dipimpin langsung oleh Rasulullah dengan segala sifat ke-Rasullannya menyebabkan pemenuhan atas hak untuk bebas dari ketakutan dapat terpenuhi pada masa negara Madinah.

Selama memimpin Negara Madinah, Rasulullah sering mengambil langkah-langkah konvegerasi sosial sebagai bentuk

kebijakannya, yang mana Rasulullah membawa masyarakat Madinah, terutama kaum muslimin, menjadi stabil dan makin kuat. Keamanan wilayah yang telah dikuasai kaum muslimin dipelihara dan dipertahankan dari kemungkinan ancaman pihak luar. Dalam rangka memelihara keamanan dan pertahanan diwilayah kekuasaannya itu, Muhammad SAW membentuk dan mengirim satuan-satuan ekspedisi kedaerah-daerah sebelah luar kota Madinah. W. Montgomery Watt menyatakan bahwa Al Waqisi menyebutkan 74 kali ekspedisi (*al-maghazi*) dilakukan kaum muslimin. Tujuh kali di antaranya terjadi pada 18 bulan pertama setelah hijrah, yang dihadapkan kepada kafilah-kafilah Mekah.¹³²

Tindakan berupa operasi-operasi militer dari Madinah itu merupakan tindakan spesifik yang ditunjukan terhadap warga Mekah, sebagai perjuangan bela diri orang Islam. Tindakan tersebut bukanlah provokasi sebagaimana pandangan kebanyakan penulis Barat.¹³³ Dalam konteks perluasan wilayah, penulis lebih melihat pada pemenuhan atas hak dan kewajiban bela negara. Mengenai hal ini, Piagam Madinah mengatur setiap warga Madinah yang hendak mengikuti perang harus mendapat izin Muhammad SAW (Pasal 36). Selain itu, jika terjadi peperangan dalam hal bela negara, kewajiban bela negara tidak hanya

¹³²*Ibid* ... hlm 147

¹³³*Ibid* ...

ditujukan kepada kaum Muslimin, melainkan juga kepada kaum yang lain seperti yang diatur di dalam Pasal 37.

3) Hukum dan Kebebasan Agama

Islam adalah agama untuk kepentingan kehidupan dunia dan akhirat. Ia bukan hanya berisi tuntutan tentang akidah dan ibadah, tetapi juga memberikan prinsip-prinsip hukum dan politik. Al Qur'an menuntut manusia untuk mewujudkan kemaslahatan bagi kaum Muslimin pada khususnya, dan manusia pada umumnya.¹³⁴

Kemaslahatan bagi kaum muslimin dan kaum lainnya yang termasuk di dalam Negara Madinah, tentunya dapat dilakukan jika adanya kepastian penegakan hukum yang tidak tebang pilih. Hubungan dengan hukum secara normatif telah diatur di dalam Piagam Madinah. Namun, seperti halnya hukum positif moderen, untuk menegakkan kebenaran materi membutuhkan adanya mekanisme formal. Hubungannya dengan mekanisme formal ini, Piagam Madinah mengatur apabila terjadi suatu peristiwa atau perseteruan yang dikhawatirkan akan menimbulkan bahaya atau kerusakan, maka penyelesaiannya (menurut) ketentuan Allah dan Muhammad Rasulullah SAW (Pasal 23 dan 42).

Seperti yang diketahui, sumber hukum Islam adalah al-Qur'an. Al-Qur'an merupakan wahyu Allah yang diturunkan

¹³⁴*Ibid* ... hlm. 163

kepada Rasulullah melalui perantara Malaikan Jibril untuk disampaikan kepada seluruh umat manusia. Frasa yang menghendaki adanya penyelesaian sengketa berdasarkan ketentuan Allah merupakan sesuatu yang tepat dalam theologi Islam. Al-Qur'an sebagai wahyu Allah merupakan sesuatu yang sempurna tanpa cacat sehingga sangat tepat dijadikan sebagai petunjuk dalam menyelesaikan sengketa. Frasa ketentuan Muhammad Rasulullah SAW juga merupakan yang tepat mengingat Rasulullah adalah manusia pilihan Allah yang diberikan sifat-sifat ke-Rasullan, dengan begitu keadilan dapat diwujudkan.

4) Damai, Sanksi dan Perang

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, rasa aman atau kedamaian merupakan hal yang patut diperhatikan oleh negara. Untuk mewujudkan hal tersebut, harus ada sanksi bagi mereka yang melakukan kesenjangan sosial hingga mengganggu ketentraman.

Piagam Madinah banyak mengatur tentang suasana damai, baik untuk warga Madinah maupun dengan pihak luar. Seperti, seluruh mukmin harus kompak melawan atau menghukum penghianat (Pasal 13), perlindungan Allah adalah satu dan merata (Pasal 15), orang Yahudi yang turut serta membangun kehidupan bersama, dan berhak atas bantuan (Pasal 16), perdamaian seluruh

mukminin adalah satu (Pasal 17), orang-orang Yahudi menanggung biaya perang bersama kaum Muslim (Pasal 24), kaum Yahudi satu umat bersama kaum Mukminin (Pasal 25), perdamaian dapat dilakukan atas prakarsa pihak Islam atau atas ajakan pihak musuh (Pasal 45).

Dari beberapa Pasal Piagam Madinah di atas, terlihat jelas bagaimana Piagam Madinah menghendaki adanya perdamaian. Peperangan baru terjadi jika ada golongan atau kaum yang memusuhi umat Muslim atau mengganggu ketentraman hidup umat Muslim. Selain itu, Piagam Madinah menjamin hak-hak setiap individu baik yang beragama Muslim maupun non Muslim.

Pada awal mula Muhammad SAW melakukan langkah-langkah konvergensi sosial di Madinah dan suasana kehidupan di Madinah yang majemuk terlihat aman dan damai. Berbagai golongan yang ada di Madinah dapat hidup berdampingan di bawah kepemimpinan politik Muhammad SAW. Masing-masing kelompok penganut agama dapat menjalankan Ibadat menurut ajaran agama masing-masing tanpa gangguan dari pihak lain.¹³⁵

Selama menjalankan peranya sebagai pemimpi politik Rasulullah tidak pernah sekali-kali mengistimewakan umat Islam atau mengutamakan umat lain. Semua golongan yang patuh terhadap Piagam Madinah diperlakukan sama dan setara. Tidak

¹³⁵*Ibid* ... hlm. 174

dibeda-bedakannya satu golongan dengan golongan lain, dibuktikan dengan dijadikannya salah satu orang Yahudi sebagai sekertarisnya karena orang Yahudi tersebut mahir dalam bahasa Ibarani dan Suryani. Meskipun setelah itu, orang Yahudi tersebut diganti oleh Zayd Ibn Sabit sesudah kaum Yahudi Bani Nadir terusir dari Madinah.¹³⁶

Tidak hanya mengatur tentang pentingnya perdamaian, Piagam Madinah juga mengatur tentang sanksi terhadap mereka yang berbuat berkhianat terhadap perjanjian yang termuat di dalam Piagam Madinah. Seperti yang diatur di dalam Pasal 13, Pasal 25, Pasal, 31, Pasal 33, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 46. Pasal-pasal ini dipertegas kembali oleh Pasal 13 dan Pasal 22 yang menghendaki adanya hukuman dan tidak boleh melindungi para pelaku pelanggaran dan perbuatan khianat. Selain itu, Kota Madinah sebagai induk aktifitas warga Madinah yang secara politik telah menjadi Negara Madinah harus dihormati dan dipertahankan dari serangan musuh (Pasal 39 dan Pasal 44). Dengan adanya ketegasan pengaturan mengenai sanksi bagi mereka yang berbuat melanggar dan melakukan perbuatan khianat, rasa aman dan tentram setidaknya dapat dijaga meskipun dalam prakteknya masih terdapat beberapa kelompok terutama kelompok Yahudi yang melakukan pelanggaran bahkan perbuatan khianat.

¹³⁶*Ibid* ... hlm. 175

Selain apa yang disampaikan Ahmad Sukardja berdasarkan penelitiannya, Lukman Thaib juga menyampaikan beberapa prinsip-prinsip umum bernegara yang terdapat di dalam Piagam Madinah, yaitu: (i) al-Qur'an dan Sunnah Rasul SAW adalah sumber hukum negara; (ii) kesatuan *ummah* dan kedaulatan negara; (iii) kebebasan bergerak dan tinggal di Madinah; (iv) hak dan tanggungjawab rakyat dari segi ketahanan dan pertahanan negara; (v) dasar hubungan baik dan bantu membantu di antara sesama warganegara; (vi) tanggungjawab individu dan negara (pemerintah) dalam menegakkan keadilan sosial; (vii) beberapa hukum keselamatan seperti hukum *qisas* dan lain-lain telah dicatatkan; (viii) kebebasan beragama untuk semua kaum yang menjadi warga negara; dan (ix) tanggungjawab negara terhadap orang bukan Islam.¹³⁷

Sedangkan menurut Zainal Abidin Ahmad, terdapat 10 prinsip dasar dalam Piagam Madinah, yaitu (i) menyatakan berdirinya negara baru (negara Islam) dengan warga (umat yang satu) yang terdiri dari orang-orang Muhajirin, Ansar, penduduk asli lainnya, dan Yahudi; (ii) mengakui hak-hak dasar mereka dan menjamin kemanan dan perlindungan dari segala pembunuhan dan kejahatan; (iii) menghidupkan semangat kesetiaan dan persatuan di kalangan kaum agama; (iv) mengatur masyarakat solider di setiap warga negara yang berbagai macam agamanya dan suku bangsa; (v) mempertahankan

¹³⁷Lukman Thaib, *op cit*, hlm. 80

hak-hak kaum minoritas, yaitu kaum Yahudi yang menjadi warga negara; (vi) menetapkan tugas setiap warga negara terhadap negaranya, baik mengenai ketaatan dan kesetiannya maupun mengenai soal keuangan; (vii) mengumumkan daerah negara dengan kota Madinah menjadi ibu kota negara; (viii) menetapkan Nabi Muhammad sebagai kepala negara yang memegang pimpinan dan penyelesaian segala soal; (ix) menyatakan politik perdamaian terhadap segala orang dan segala negara; dan (x) menetapkan sanksi bagi orang-orang yang tidak setia kepada piagam ini serta akhirnya memohonkan taufik dan perlindungan dari Tuhan terhadap negara baru ini.¹³⁸

Kesimpulan atas muatan nilai-nilai konstitusi modern juga disampaikan oleh Eddy Asnawi. Menurutnya, di dalam Piagam Madinah mengandung nilai-nilai konstitusi modern yaitu prinsip persamaan, prinsip kebebasan, prinsip musyawarah (demokrasi), prinsip kebebasan beragama, prinsip keadilan, prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan perlindungan terhadap hak dasar manusia.¹³⁹

Beberapa materi piagam madinah yang mengandung unsur-unsur konstitusi modern sebagaimana disebutkan di atas, merupakan suatu argument dasar bahwa Piagam Madinah merupakan sebuah konstitusi.

¹³⁸Zainal Abidin Ahmad, *Membentuk Negara Islam*, (Jakarta : Rajawali Press, 1988), 88-94

¹³⁹Eddy Asnawi, *Islam dan Negara, Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei Darussalam, dan Indonesia*, (Yogyakarta : Fahma Media, 2013), hlm. 111

2. Semangat Paham Konstitusionalisme

a. Zaman Yunani Kuno

Berdasarkan catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani kuno *politeia* dan perkataan bahasa Latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah tersebut dalam sejarah. Jika kedua istilah tersebut dibandingkan, maka dapat dikatakan bahwa yang paling tua usianya adalah kata *politeia* yang berasal dari kebudayaan Yunani.¹⁴⁰

Berdasarkan pada filosofi kebebasan, menurut pemahaman Yunani Kuno, konstitusionalisme adalah *polis* (negara kota) yang pemerintahannya menurut asas demokrasi langsung. *Polis* sebagai perwujudan dari konstitusi mengatur seluruh kebutuhan rakyat, baik yang bersifat material maupun yang spiritual.¹⁴¹

Secara teoritis pemahaman Yunani Kuno terhadap konstitusionalisme diperkuat oleh pendapat Plato dan Aristoteles (ahli filsafat di zaman Yunani kuno). Bagi Plato dan Aristoteles, warga negara yang baik diukur dari kepatuhannya terhadap konstitusi dan UU. Dalam penjelasannya mengenai konstitusi ideal, baik Plato

¹⁴⁰Jimly Asshiddiqhie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit*, hlm. 1

¹⁴¹I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang : Setara Press, 2012), hlm. 13

maupun Aristoteles menekankan pada pentingnya pendidikan politik/kewarganegaraan, sebab melalui warga negara yang terdidik negara akan terhindar dari tindakan anarkis. Dapat ditambahkan, menurut Aristoteles “*politea*” atau “konstitusi” lebih tinggi dari “*nomoi*” atau “undang-undang”, karena konstitusi memiliki kekuasaan untuk membentuk aturan atau menciptakan norma (*creating norm*), sedangkan UU harus dibentuk sesuai dengan konstitusi agar materimuatannya sistematis.¹⁴²

Di antara karya Plato seperti *Republic* dan *Nomoi*, terdapat pula dialog Plato yang diberi judul *Politicus* atau *Statesman* yang memuat tema yang berkaitan erat dengan gagasan konstitusionalisme. Buku terakhir ini, di samping buku lainnya, banyak mempengaruhi pemikiran Aristoteles di kemudian hari tentang gagasan konstitusionalisme seperti yang kita pahami sekarang. Jika dalam *Republic*, Plato menguraikan gagasan *the best possible state*, maka dalam buku *Politicus (Statesman)* sebelum ia menyelesaikan karya monumental berjudul *Nomoi*, Plato mengakui kenyataan-kenyataan yang harus dihadapi oleh negara, sehingga ia menerima negara dalam bentuknya sebagai *the second best* dengan menekankan pentingnya hukum yang bersifat membatasi.¹⁴³

Pemikiran Aristoteles cukup terpengaruhi oleh pemikiran gurunya Plato. Aristoteles dalam bukunya *Politics* mengaitkan

¹⁴²*Ibid ...* hlm. 14

¹⁴³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit.* hlm. 7

pengertian kita tentang konstitusi dalam frase *in a sense the life of the city*. Dalam buku tersebut, Aristotels juga menyebutkan :¹⁴⁴

“A constitution (or polity) may be defined as ‘the organization of a polis, in respect of its offices generally, but especially in respect of that particular office which is sovereign in all issues’.

Sebuah konstitusi (atau pemerintahan) dapat didefinisikan sebagai organisasi dari polis, sehubungan kantor umumnya, tetapi terutama dalam hal itu kantor tertentu yang berdaulat dalam semua masalah.

Aristotels juga menyatakan :¹⁴⁵

“The civic body (the politeuma, or body of persons established in power by the poity) is everywherw the sovereign of the state; in fact the civic body is the polity (or constitution) it self”.

Tubuh sipil (yang pemerintah, atau badan orang didirikan pada kekuasaan oleh pemerintahan) adalah setiap mana kedaulatan negara, bahkan tubuh sipil adalah pemerintahan (atau konstitusi) itu sendiri.

Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada (i) *the ends pursued by states, and (ii) the kind or authority exercised by their government*. Tujuan tertinggi dari negara adalah *a good life*, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Oleh karena itu, Aristotels membedakan antara *right constitution* dan *wrong constitution* dengan ukuran kepentingan bersama itu. Jika konstitusi diarahkan untuk mewujudkan kepentingan bersama, maka

¹⁴⁴*Ibid ...* hlm. 6

¹⁴⁵*Ibid ...*

konstitusi itu disebut konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya konstitusi itu adalah konstitusi yang salah.¹⁴⁶

Baik pandangan yang disampaikan oleh Plato ataupun Aristoteles, dapat disimpulkan jika paham konstitusionalisme pada masa Yunani Kuno sangat bersifat ideologis. Cita-cita untuk mewujudkan *a good life* melalui instrument negara menjadi dasar filosofis pemahan konstitusionalisme.

b. Zaman Romawi Kuno

Jika Plato dan muridnya Aristoteles paling sering disebut saat mendiskusikan paham konstitusionalisme pada masa Yunani Kuno, disaat mendiskusikan konstitusionalisme pada masa Romawi Kuno yang paling sering disebut adalah Cicero.

Cicero dalam bukunya *de re Publica* dan *de Legibus* mengembangkan pemikiran tentang hukum yang berbeda sama sekali dari tradisi yang sudah dikembangkan sebelumnya oleh para filsuf Yunani. Bagi pada filsuf Yunani,¹⁴⁷

a ruler's will actually is law, a command of the emperor in due form is a lex. Any imperial constitution, like a senatus consultum, should have the place of a lex (legis vicem optineat), because the emperor himself receives his imperium by virtue of a lex (per legem).

penguasa sebenarnya merupakan hukum, dalam bentuk perintah kaisar karena merupakan 'lex' (hukum). Setiap konstitusi kekaisaran, seperti konsultan senator, harus memiliki tempat

¹⁴⁶*Ibid ...*

¹⁴⁷*Ibid ...* hlm. 11

hukum (legislasi *Vicem optineat*), karena sang Kaisar sendiri menerima kewenangannya nya berdasarkan suatu hukum.¹⁴⁸

Pemikiran politik Cicero didasarkan atas penerimaannya yang kuat terhadap *the universal law of nature* yang merangkul dan mengikat umat manusia. Cicero menyebutkan:¹⁴⁹

There is in fact a true law – namely, right reason – which is in accordance with nature, applies to all men, and is un-changeable and eternal. By its commands this law summons men to the performance of their duties; by its prohibitions it restrains them from doing wrong. Its commands and prohibitions always influence good men, but are without effect upon the bad.

Ada sebenarnya hukum yang benar – yaitu, alasan yang tepat – yang sesuai dengan alam, berlaku untuk semua orang, dan tidak berubah dan abadi. Dengan perintah tersebut undang-undang ini memanggil orang untuk pelaksanaan tugas mereka, dengan larangan itu menahan mereka dari melakukan kesalahan. Its perintah dan larangan selalu mempengaruhi orang baik, tetapi tanpa akibat pada yang buruk.

Cicero juga menegaskan adanya *one common master and ruler of men, namely God, who is the author of this law, its interpreter, and its sponsor*. Tuhan, bagi Cicero, tidak ubahnya bagaikan Tuhan dan penguasa semua manusia, serta merupakan Pengarang atau Penulis, Penafsir, dan Sponsor Hukum. Oleh karena itu, Cicero sangat mengutamakan peranan hukum dalam pemahamannya tentang persamaan antar umat manusia. Baginya, konsepsi tentang manusia tidak bisa dipandang hanya sebagai *political animal* atau insan politik,

¹⁴⁸Kata *lex* yang digunakan pada pernyataan tersebut diartikan sebagai pemaknaan yang lebih luas dari *leges*. Dimana konstitusi mulai dipahami sebagai sesuatu yang jauh lebih tinggi bahkan dari negara sekalipun.

¹⁴⁹*Ibid* ... hlm. 12

melainkan lebih utama adalah kedudukannya sebagai *legal animal* atau insan hukum.¹⁵⁰

Paham konstitusionalisme pada masa Romawi Kuno sudah meletakkan konstitusi sebagai instrument menjalankan negara. Pembatasan kekuasaan melalui konstitusi dalam bentuk peraturan perundang-undangan mulai dikonsepsikan sejak masa ini. Dengan begitu, berbeda dengan masa Yunani Kuno yang mempersepsikan paham konstitusionalisme dengan persepsi idealis, pada masa Romawi Kuno konstitusi dipersepsikan sebagai instrument pemerintah, jadi lebih bersifat instrumentalis.

c. Zaman Moderen

Walaupun paham konstitusionalisme diturunkan (*derive*) dari konstitusi, dan dalam perkembangannya bahkan mendorong keberadaan *constitutional state* namun esensi konstitusionalisme menggagas pembatasan kekuasaan dalam negara. *Constitutionalism implements the rule of laws; it brings about predictability and security in the relations of individuals and the government by defining in the power and limit of that government* (Konstitusionalisme mengatur pelaksanaan *rule of law* dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa

¹⁵⁰*Ibid ...*

aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan terlebih dahulu).¹⁵¹

Konstitusionalisme mengemban *the limited state*, agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi.

Menurut *Carl J Friedrich* dalam buku beliau, "*Constitutional Government and Democracy*", konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwasanya kekuasaan yang diselenggarakan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.¹⁵²

Kekuasaan dibutuhkan oleh negara karena memberi kekuatan vital bagi penyelenggaraan pemerintahan namun harus diwaspadai tatkala kekuasaan itu terakumulasi di tangan penguasa tanpa dibatasi konstitusi.

Machiavelli sebagai sosok pemikir berpengaruh pada jaman Renaissance melihat kekuasaan itu sebagai tujuan. Ia menyangkal asumsi, bahwa kekuasaan adalah alat atau instrument belaka untuk mempertahankan nilai-nilai moralitas, etika atau agama. Bagi Machiavelli, segala kebijakan agama dan moralitas justru harus

¹⁵¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 170

¹⁵²*Ibid* ...hlm. 171

dijadikan alat untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan.¹⁵³ Dari pandangan Machiavelli mengenai kekuasaan tersebut semakin memperkuat dasar adanya upaya untuk membatasi kekuasaan yang dikenal dengan konstitusionalisme.

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi. Seperti dikatakan Eric Barent, "*Constitutionalism is a belief in imposition of restraints on government by means of a constitution*". Sementara menurut Daniel S Lev pada intinya konstitusionalisme adalah proses hukum.¹⁵⁴

Senada dengan pendapat di atas, menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme diartikan, "... *A set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*" (serangkaian aktivitas yang diatur dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat tetapi tunduk pada sederetan batasan yang berupaya untuk memastikan bahwa kekuasaan yang diperlukan bagi

¹⁵³Jhon Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, (Jakarta : Pelangi Cendikia, 2007), hlm. 50

¹⁵⁴Ellydar Chaidir ... *op cit.* hlm. 15

pengelolaan negara semacam itu tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang disertai tugas untuk melaksanakan pemerintahan).¹⁵⁵

Walton H. Hamilton memulai artikel yang ditulisnya dengan judul *Constitutionalism* yang menjadi salah satu entry dalam *Encyclopedia of Social Sciences* tahun 1930 dengan kalimat: “*Constitutionalism is the name given to the trust which we repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”. Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.¹⁵⁶

Senada dengan pendapat sebelumnya namun mengalami sedikit modifikasi, paham konstitusionalisme, tulis pemikir konstitusi C.H. McIlwain dalam *Constitutionalism: Ancient and Modern* sebagaimana dikutip Ahdin Thohari, menyebutkan bahwa konstitusionalisme menghendaki ekdistensi dua elemen penting sekaligus: (i) hukum yang menjadi “pembatas” bagi kemungkinan kesewenang-wenangan

¹⁵⁵*Ibid ...*

¹⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konsittusionalisme ... op cit.* hlm. 19

kekuasaan; dan (ii) akuntabilitas politik sepenuhnya dari pemerintah (*government*) kepada yang diperintah (*governed*).¹⁵⁷

Ketika negara-negara bangsa (*nation state*) mendapatkan bentuknya yang sangat kuat, sentralistik, dan sangat berkuasa selama abad ke-16 dan ke-17, berbagai teori politik berkembang untuk memberikan penjelasan mengenai perkembangan sistem kekuasaan yang kuat itu. Di Inggris pada abad ke-18, perkembangan sentralisme ini mengambil bentuknya dalam doktrin *king-in-parliament*, yang pada pokoknya mencerminkan kekuasaan raja yang tidak terbatas. Seperti diuraikan oleh Richard S. Kay:¹⁵⁸

By 1776 Blackstone was able to write that what Parliament does 'no authority upon earth can undo'. It was partly in response to the poditing of a leviathan-state that the idea of a government of limited purpose, and therefore of limited power, was reformulated and explicated. (Pada 1776 di atas batu hitam tertulis bahwa Parlemen 'tidak memiliki otoritas di bumi untuk dapat membatalkan'. Itu sebagian tanggapan terhadap posisi dari para pemikir besar yang menyatakan bahwa gagasan pemerintah harus dibatasi, dan karena itu kekuasaan terbatas, dirumuskan dan dijelaskan).

Oleh sebab itu konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Mengingat, dasar konsep konstitusionalisme yang menghendaki adanya pembatasan atas kekuasaan negara melalui konstitusi. Oleh karena itu, setiap tindakan negara yang sesuai dengan mekanisme

¹⁵⁷A. Ahsin Thohari, *Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia, Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 1, (2004), hlm. 158

¹⁵⁸*Ibid* ... hlm. 20

konstitusi dianggap sebagai tindakan yang konstitusional, sedangkan tindakan yang bertentangan dengan konstitusi dianggap sebagai tindakan yang inkonstitusional.

Pada negara-negara modern yang tumbuh dan berkembang pada abad 21, tentunya paham konstitusionalisme telah diatur di dalam konstitusi baik bersifat tertulis maupun tidak tertulis. Hal tersebut dikarenakan pada negara-negara modern tidak dikehendaki adanya praktek pemerintahan yang otoriter.

Dasar dari konstitusionalisme adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara.¹⁵⁹ Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:¹⁶⁰

- 1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*),
- 2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*),
- 3) Kesepakatan tentang bentuk institudi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

¹⁵⁹Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit.* hlm. 21

¹⁶⁰*Ibid ...*

Louis Henkin menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:¹⁶¹

- 1) Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*),
- 2) Pemisahan kekuasaan (*separation of power*),
- 3) Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*),
- 4) Riview atas konstitusi (*constitutional review*),
- 5) Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*),
- 6) Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*),
- 7) Pengawasan atas kepolisian (*kontrolling the police*),
- 8) Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*), and
- 9) Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*).

Menurut Abdulkadir Besar, konstitusionalisme merupakan komponen intergral dari pemerintahan demokratis. Tanpa memberlakukan konstitusionalisme pada dirinya, pemerintahan demokratis tidak mungkin terwujud.¹⁶² Konstitusionalisme menurutnya memiliki dua arti yakni konstitusionalisme arti statik dan arti dinamik. Konstitusionalisme arti statik berkenaan dengan wujudnya sebagai ketentuan konstitusi yang meskipun bersifat normatif tetapi berkwalifikasi sebagai konsep dalam keadaan diam yang diinginkan untuk diwujudkan.¹⁶³ Paham konstitusionalisme dalam arti statik yang terkandung dalam konstitusi, mengungkapkan bahwa

¹⁶¹Louis Henkin, *Elements of Constitutionalism*. (New York : Unpublished Manuscript, 2000), hlm. 85

¹⁶²Abdulkadir Besar, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma (Amandemen Bukan, Konstitusi Baru Setengah Hati)*, (Jakarta: Pusat Studi Pancasila, 2002), hlm. 68.

¹⁶³*Ibid* ...

konstitusi itu merupakan kontrak sosial yang didasari oleh *ex ante pactum* (perjanjian yang ada sebelumnya).¹⁶⁴

Sedangkan konstitusionalisme dalam arti dinamik rumusannya bersifat partikal, menunjukkan interaksi antar komponennya, tidak sekedar rumusan yang bersifat yuridis normatif.¹⁶⁵ Tetapi menurut Abdulkadir Besar, konstitusionalisme dalam arti dinamik bukanlah pengganti dari konstitusionalisme dalam arti statik. Tiap konstitusi dari negara demokratis niscaya mengandung konsep konstitusionalisme dalam arti statik yang jenis pembatasannya berbentuk konsep keorganisasian negara dan ia merupakan salah satu komponen dari konstitusionalisme dalam arti dinamik.¹⁶⁶ Hal ini berarti di dalam konstitusionalisme dalam arti dinamik dengan sendirinya mencakup konstitusionalisme dalam arti statis.

Konstitusionalisme dalam praktik, menurut Ferejohn adalah suatu proses interpretasi dalam masyarakat yang dilakukan anggota-anggotanya yang merupakan bagian dari kekuasaan politik dan secara bersama-sama mencari untuk menentukan apa yang dimungkinkan atau dipersyaratkan oleh konstitusi terhadap persoalan tertentu. Lebih lanjut, Ferejohn mengemukakan bahwa konstitusionalisme harus dipahami sebagai interpretasi budaya atau sejarah, termasuk teks, yang dalam hal ini makna dari teks konstitusi bergantung pada penerapannya. Konstitusionalisme juga harus dipahami dalam

¹⁶⁴ *Ibid* ...

¹⁶⁵ *Ibid* ... hlm. 64

¹⁶⁶ *Ibid* ... hlm. 69

kaitannya dengan teorisasi politik. Oleh karena itu, konstitusionalisme memiliki elemen pandangan kebelakang (*backward-looking*) ataupun pandangan ke depan (*forward-looking*). Elemen pandangan ke belakang berkaitan dengan kebutuhan atas interpretasi sejarah dan budaya untuk memahami makna teks konstitusi (misalnya apakah teks menghendaki perluasan atau pembatasan kekuasaan pemerintahan). Sementara itu, pandangan ke depan mempertimbangkan efek dari keputusan hukum yang diambil atas fungsionalisasi dari sistem politik atau kehidupan publik. Elemen pandangan ke belakang selalu berkaitan dengan pertimbangan bidang kewenangan dari justifikasi atau legalitas, sedangkan aspek pandangan ke depan dipertimbangkan untuk maksud praktis dan kegunaan.¹⁶⁷

Paham konstitusionalisme baru dapat diwujudkan dalam praktek ketatanegaraan jika materi muatan konstitusi suatu negara memuat atau setidaknya mengakomodir pandangan umum paham konstitusionalisme tentang pembatasan kekuasaan. Dimana, pembatasan atas suatu kekuasaan adalah sebuah keniscayaan, mengingat kecenderungan perilaku korup para pejabat publik atas kewenangan jabatan yang dimiliki.

¹⁶⁷Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit.* hlm. 23

3. Esensi Konstitusi dan Konstitusionalisme Kaitannya Dengan Mekanisme Pemberhentian Presiden

Seperti di ketahui, konstitusionalisme merupakan paham yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan melalui konstitusi. Konstitusionalisme baru dapat dipraktekkan dalam kehidupan bernegara jika telah diatur di dalam konstitusi suatu negara.

Pada abad 21, paham konstitusionalisme telah diterima di seluruh negara di dunia. Penerimaan negara-negara atas paham konstitusionalisme itu diwujudkan dalam materi muatan konstitusi yang mengatur adanya mekanisme pengawasan antara cabang kekuasaan dan sekaligus pembatasan cabang kekuasaan negara tidak terkecuali Indonesia.

Konstitusi Indonesia setelah diamandemen sebanyak empat kali, materi UUD NRI 1945 lebih mengatur paham konstitusi dengan baik jika dibandingkan dengan materi muatan UUD NRI 1945 sebelum diamandemen.

Mengenai paham konstitusionalisme di dalam UUD NRI 1945, dapat dilihat pada pasal 1 ayat (2). Setidaknya pasal ini memuat dua esensi makna, frasa 'kedaulatan berada di tangan rakyat' mengandung pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat yang berdaulat atau *democratic state*, dan frasa 'dilaksanakan menurut UUD' mengandung prinsip konstitusionalisme atau *constitutionalism*. Rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya terikat dan patuh pada aturan konstitusi. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat tidak dapat dilaksanakan secara bertentangan

dengan konstitusi. Tidak dibenarkan penggunaan hal inkonstitusional. Kedaulatan rakyat tidak membenarkan *the ruling of the mob*.¹⁶⁸

UUD NRI 1945 mengatur hal pembatasan kekuasaan, atas dasar *distribution of power*. Kekuasaan tidak boleh berpusat di satu tangan (*concentration of power*). Hakikat konstitusionalisme memang bertujuan membatasi kekuasaan negara. Menurut *William G Andrews*, konsep konstitusionalisme bermakna *limited government*. Dikatakan, *under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power is proscribed and procedures prescribed*.¹⁶⁹

Salah satu paham konstitusionalisme yang dituangkan di dalam konstitusi Indonesia adalah mekanisme pemberhentian Presiden tepatnya di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945. Di dalam Pasal tersebut, diatur bahwa Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya jika terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Mekanisme pemberhentian dimulai dari dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden yang diduga oleh DPR dan dinilai oleh MK yang sebelumnya silalui oleh Paripurna DPR dengan syarat minimal dihadiri oleh 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh 2/3 anggota DPR. Jika MK menyatakan dugaan DPR tersebut benar secara hukum maka DPR mengusulkan kepada MPR untuk melakukan paripurna apakah Presiden

¹⁶⁸M. Laicha Marzuki, *Kesadaran Konstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 3 Vol. 6, (2009), hlm. 20

¹⁶⁹*Ibid* ...

akan diberhentikan atau tidak dengan ketentuan kuorum minimal dihadiri oleh 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir.

Melihat proses pemberhentian yang demikian, secara teoritik mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menggunakan mekanisme campuran antara *impeachment* dan *forum privilegium*. Proses yang berawal dari DPR merupakan proses *impeachment* dan proses di MK adalah proses *forum privilegium* dan selanjutnya proses di MPR adalah proses *impeachment*.

Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia merupakan bentuk penerapan paham konstitusionalisme yang diatur di dalam konstitusi. Mekanisme pemberhentian sebagai bentuk konstitusionalisme harus diatur di dalam konstitusi untuk menghindari proses politik yang sering kali tidak dapat dikendalikan.

Sejarah ketatengaraan Indonesia pernah menuliskan proses pemberhentian Presiden yang sarat muatan politik karena belum diatur di dalam konstitusi Indonesia. Yaitu pemberhentian Presiden Soekarno dan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Proses pemberhentian kedua Presiden ini sangat sarat muatan politik, padahal dalam sistem pemerintahan presidensial seorang Presiden hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

Belajar dari proses pemberhentian tersebut, seiring dengan diamandemennya UUD NRI 1945 mekanisme pemberhentian Presiden dituangkan di dalam materi muatan konstitusi.

Pada masa reformasi, seorang Presiden tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Dituangkannya paham konstitusionalisme di dalam konstitusi memberikan implikasi terhadap dibatasinya sistem kekuasaan Presiden. Dengan demikian, perilaku *abuse of power* setidak-tidaknya dapat ditekan. Untuk itulah, mekanisme pemberhentian Presiden menjadi penting di dalam melaksanakan kehidupan bernegara.

D. Sistem Pemerintahan

1. Klasifikasi Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:¹⁷⁰

- a. Sistem pemerintahan presidensial (*oredidietial sistem*);
- b. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary sistem*); dan
- c. Sistem pemerintahan campuran (*mixed sistem* atau *hybrid sistem*).

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan

¹⁷⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata ... op cit.* hlm, 311

kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebutnya *real executive*.¹⁷¹

Sistem pemerintahan Presidensiil selain berkarakterkan melekatnya jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan pada satu orang, lembaga eksekutif itu sebanding tingkatannya dengan lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Kedudukan lembaga legislatif dan eksekutif yang setara menyebabkan pada sistem pemerintahan presidensiil masa jabatan Presiden dan Parlemen diatur secara jelas di dalam konstitusi. Di samping itu pula, lembaga legislatif tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Sedangkan Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya apabila terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang diatur di dalam konstitusi. Sumber legitimasi kekuasaan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang sama-sama bersumber dari rakyat melalui pemilihan umum, menyebabkan kedua cabang kekuasaan ini tidak berhubungan secara konvensional. Meskipun demikian, tidak ada satupun negara yang menerapkan pemisahan antara cabang kekuasaan dengan benar-benar murni. Karena apabila diperhatikan dengan baik akan ditemukan hubungan antar cabang

¹⁷¹ *Ibid ...*

kekuasaan. Sistem pemerintahan yang demikian, paling sering disebut sebagai bentuk penerapan doktrin *trias politica* secara murni. Dan, Amerika Serikat merupakan negara yang menerapkan sistem pemerintahan Presidendiil dengan cukup sempurna.

Berbeda dengan sistem pemerintahan Presidendiil, sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik dimana terjadi pemisahan antara jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan. Kepala negara seperti yang terjadi di Inggris merupakan representatif dari kerajaan Inggris yang dimanifestasikan sebagai simbol negara. Olehnya itu, kepala negara pada sistem pemerintahan parlementer tidak dapat diganggu gugat oleh parlemen. Sedangkan kepala pemerintahan yang dipilih oleh parlemen bertanggungjawab kepada parlemen dan parlemen dapat dibubarkan oleh kepala negara. Dari praktek demikian, terlihat jelas adanya hubungan antar cabang kekuasaan. Hal tersebut menyebabkan meskipun Inggris merupakan objek pengamatan Jhon Locke sehingga melahirkan teori *trias politica* yang kemudian hari dikembangkan oleh Montequieu tidak mempraktekkan konsep ini secara murni.

Baik sistem pemerintahan presidensil maupun sistem pemerintahan parlementer, pada prinsipnya adalah ingin memisahkan fungsi negara pada masing-masing cabang kekuasaan untuk menghindari sentralistik kekuasaan pada satu cabang kekuasaan negara. Masing-masing sistem pemerintahan memiliki karakterditik tersendiri. Misalnya ciri-ciri sistem

pemerintahan parlementer seperti yang disampaikan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest, yakni:¹⁷²

- a. *It is based upon the diffusions of powers principle* (Hal ini didasarkan pada difusi prinsip kekuasaan).
- b. *There is mutual responsibility between the the executive and the legislature; hance the executive may dissolve the ligislature or he must redign together with the rest of the cabinet whent his policies or no longer accepted by the majority of the membership in the legislature* (Ada tanggung jawab bersama antara eksekutif dan legislatif, eksekutif dapat dibubarkan oleh legislatif atau dia harus mengundurkan diri bersama dengan disa kabinet atas kebijakan-kebijakan yang tidak lagi diterima oleh mayoritas keanggotaan di lembaga legislatif).
- c. *There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet* (Ada juga tanggung jawab bersama antara eksekutif dan kabinet).
- d. *The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by yhe titular head of the State (Monarch or Presiden), accorfing to the support of majority in the legislature* (Ada juga saling tanggung jawab. Eksekutif (Perdana Menteri, Premier, atau Kanselir) sipilih oleh kepala Negara (Monarki atau Presiden), dengan dukungan mayoritas parlemen di kabinet).

Sedangkan sistem pemerintahan presidensil sebagaimana yang disampaikan oleh von Mettenheim dan Rockman yang dikutip Rod Hague dan Martin Harrop, yakni:¹⁷³

- a. *Popular elections of the Presiden who directs the government and makes appointments to it* (Presiden diangkat melalui pemilihan umum untuk menjalankan pemerintahan dan berjanji untuk itu).
- b. *Fixed terms of offices for the Presiden and the assembly, neither or which can be brought down by the other (to forestall arbitrary use of powers)* (Presiden memiliki masa jabatan yang tetap, namun dapat diturunkan oleh parlemen (untuk mencegah penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang).

¹⁷²Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, *Comperative Government*, (Newyersy : Littlefield, Adams & Co, 1963), hlm. 8

¹⁷³Rod Hague dan Martin Harrop, *Comperative Government and Politics an introduction*, (New York : Palgrave, 2001), hlm. 237

- c. *No overlapping in membership between the executive and the legislature* (Tidak ada jabatan rangkap dalam keanggotaan antara eksekutif dan legislatif).

Perbedaan antara sistem pemerintahan Presidensial dan sistem pemerintahan parlementer, terdapat beberapa aspek yang membedakan sistem pemerintahan parlementer dan Presidensial itu, adalah hubungan kelembagaan, pola rekrutment, serta pola pengawasan dan pertanggungjawaban.

Tabel II: Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer

No.	Aspek	Sistem Pemerintahan	
		Presidensial	Parlementer
1	Hubungan Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif. namun tak ada pemisahan antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan, - Eksekutif dipegang oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang sekaligus adalah Kepala Negara. Kekuasaan legislatif berada di parlemen. Eksekutif dan legislatif memiliki kekuasaan terpisah yang seimbang, - Sebutan sebagai kepala pemerintahan yang sekaligus adalah Presiden. Karena sistem ini disebut Presidensial 	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat pemisahan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Namun tak ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislative, - Baik eksekutif maupun berada di Parlemen. Jajaran eksekutif adalah anggota parlemen. Karenanya sistem ini disebut parlemen, - Kepala pemerintahan adalah pimpinan kekuatan mayoritas di parlemen. Kepala Negara hanya memiliki kekuasaan dimbolik di luar eksekutif dan legislatif. - Sebutan Kepala Pemerintahan : Perdana Menteri atau prime minister. Sebutan

			Kepala Negara : Presiden, raja, ratu, gubernur, jenderal, dll.
2	Pola Rekrutmen	<ul style="list-style-type: none"> - Tak ada tumpang tindih personal antara lembaga eksekutif dan legislatif, - Anggota legislatif sipilih langsung lewat pemilihan umum, - Pimpinan eksekutif (yakni Presiden dan Wakil Presiden sipilih langsung melalui pemilihan umum), - Jajaran eksekutif lini kedua (yakni para menteri) diangkat oleh Presiden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat tumpang tindih personal antar eksekutif dan legislatif, - Anggota legislatif sipilih langsung lewat pemilihan umum, - Partai dengan kardi mayoritas di Parlemen membentuk pemerintahan. Pimpinan partai ini menjadi perdana menteri, - Anggota parlemen dari partai mayoritas itu menjadi menteri-menteri.
3	Pola Pengawasan dan Pertanggung-jawaban	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat mekanisme check-and-balances antara eksekutif dan legislative, - Legislatif menyusun perundangan, namun memerlukan pelaksanaan oleh eksekutif, - Eksekutif bisa mem-veto kebijakan legislatif, atau menolak untuk melaksanakan perundangan, namun legislatif memiliki hak untuk meng-<i>impeach</i> eksekutif. 	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat mekanisme pemerintahan-oposisi dalam legislatif, - Partai kekuatan kedua di parlemen membentuk oposisi, - Kebijakan pemerintah diperdebatkan di parlemen dengan pihak oposisi sesuai dengan lingkup masing-masing, - Legislatif dapat membubarkan pemerintahan dengan modi tidak percaya, dengan mendesak Pemilu untuk memilih anggota parlemen baru.

Sumber : Cora Elly Noviaty, (2013 : 339)

Kedua sistem pemerintahan ini dipraktekkan di beberapa negara di dunia. Baik sistem pemerintahan Presidendiil maupun parlementer

memiliki kelebihan dan kekuarangan. Kelebihan dan kekurangan kedua sistem pemerintahan ini cukup dipengaruhi oleh karakteristik masing-masing sistem pemerintahan. Misalnya sistem pemerintahan presidensil, memiliki kelebihan sebagai berikut:

- a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen. Hal tersebut dikarenakan baik badan eksekutif maupun parlemen mendapatkan legitimasi yang sama kuat dari rakyat melalui pemilihan umum.
- b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun. Hal tersebut sesuai dengan karakteristik sistem pemerintahan presidensil yang menghendaki jabatan Presiden yang *fix term*.
- c. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

Kelemahan sistem pemerintahan presidensil dalam pengamatan penulis sebagai berikut:

- a. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga berpeluang menciptakan kekuasaan mutlak.
- b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas. Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Di samping itu, Presiden jika berasal dari posisi politik parlemen yang mayoritas akan melemahkan fungsi pengawasan parlemen.
- c. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

Berbeda dengan sistem pemerintahan Presidensiil, sistem pemerintahan parlementer memiliki kelebihan tersendiri, yakni sebagai berikut:

- a. Model pertanggung jawaban jelas. Perdana menteri bertanggung jawab secara langsung kepada parlemen, sehingga parlemen dengan mudah dapat mengawasi kebijakan Presiden.
- b. Penyusun program kerja kabinet disesuaikan berdasarkan aspirasi rakyat yang direpresentasikan oleh parlemen.

Kelemahan sistem pemerintahan parlementer dalam pengamatan penulis sebagai berikut:

- a. Pemerintahan tidak berjalan stabil karena sewaktu-waktu perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dapat diberhentikan dari masa jabatannya oleh parlemen.
- b. Parlemen disibukkan dengan upaya untuk memenuhi tuntutan politik partai politik di parlemen demi mendapatkan dukungan politik di parlemen. Konsisi tersebut menyebabkan pemerintahan tidak dapat berjalan dengan baik.

Di samping sistem pemerintahan presidensil dan parlementer, apabila sistem pemerintahan dikategorikan berdasarkan penerapan di berbagai negara di dunia, menurut Jimly Asshiddiqie dapat disederhanakan ke dalam beberapa sistem pemerintahan, yaitu dapat dirumuskan dalam empat model, model Inggris, Amerika Serikat, Prancis dan Swiss. Amerika Serikat menganut sistem Presidensil. Hampir semua negara di Benua Amerika, kecuali beberapa seperti Kanada, meniru Amerika Serikat dalam hal ini. Di benua Eropa dan kebanyakan Negara Asia pada umumnya menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Akan tetapi, Perancis memiliki model tersendiri yang bersifat campuran atau yang biasa disebut dengan *hybrid sistem*. Pada umumnya negara-negara bekas jajahan Perancis di Afrika menganut sistem pemerintahan campuran itu. Di satu segi ada perbedaan antara Kepala

Negara dan Kepala Pemerintahan, tetapi Kepala Negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem Presidensial. Adapun kepala pemerintahan di satu segi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi di segi lain ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu ia juga bertanggung jawab kepada parlemen.¹⁷⁴ Selain ketiga model itu, yang agak khas adalah Swiss yang juga mempunyai Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi mereka itu dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota Dewan Federasi untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Sebenarnya ketujuh anggota Dewan Federal itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Oleh karena itu, sistem pemerintahan Swiss ini biasa disebut sebagai *collegial sistem* yang sangat berbeda dari tradisi *presidentialisme* atau *parlementarisme* dimana-mana. Namun, terlepas dari kekhasannya ini, adanya sistem pemerintahan kolegiel ala Swiss dan adanya sistem campuran atau *hybrid sistem* ala Prancis itu menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan di dunia tidak selalu menyangkut pilihan antara parlementarisme atau Presidentialisme.¹⁷⁵

2. Dinamika Sistem Pemerintahan di Indonesia

Seperti yang diketahui, salah satu isi dari materi konstitusi adalah bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Olehnya

¹⁷⁴ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tatanegara dan ... op cit*, hlm. 68

¹⁷⁵ *Ibid ...*

itu, untuk mengetahui dinamika sistem pemerintahan di Indonesia maka lebih tepat untuk mempelajari dinamika konstitusi Indonesia. Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatatkan setidaknya Indonesia pernah menggunakan empat konstitusi, yaitu UUD NRI 1945 sebelum amandemen, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 yang selanjutnya disingkat KRIS 1945, UUD Sementara 1950 yang selanjutnya disingkat UUDS 1950, dan UUD NRI 1945 hasil amandemen. Masing-masing konstitusi tersebut mengatur bentuk negara dan sistem pemerintahan yang berbeda satu dengan yang lainnya.

a. Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945; Gerbang Menuju Pemberlakuan Sistem Parleментар di Indonesia

Sehari setelah Indonesia merdeka, UUD NRI 1945 sebagai "*revolusi grondwent*" disahkan menjadi satu hukum dasar di Indonesia. Dari hasil kesepakatan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang selanjutnya disingkat PPKI menetapkan empat pasal aturan peralihan dan dua Ayat Tambahan.¹⁷⁶ Maka sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia pertama kali dipilih oleh PPKI.¹⁷⁷ Realisasi dari pasal tersebut atas usul Otto Iskandardinata dipilih secara aklamasi Soekarno dan Moh.

¹⁷⁶Titik Tirwulantari Tutik, *op cit* ... hlm. 136

¹⁷⁷ Lihat Pasal 3 Aturan Peralihan UUD 1945 pra amandemen

Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden.¹⁷⁸ Dan, dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh Komite Nasional.¹⁷⁹

Menggunakan UUD NRI 1945 sebagai dasar negara, Indonesia dengan jelas menganut sistem pemerintahan presidensial. Sebagai mana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*", dan Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi "*Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara*", sedangkan ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*".

Tidak lama setelah berlakunya UUD NRI 1945 muncullah gerakan untuk tidak memberlakukan UUD NRI 1945. Menurut George McT. Kahin, sebagaimana dikutip Mahfud MD,¹⁸⁰ gerakan ini diperlopori oleh kelompok pemuda progredif seperti Sjahrir, BM Diah, dan yang lain-lain dengan alasan UUD NRI 1945 (dianggap) berwatak fasis dan menjadi sumber otoriterisme. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang memberikan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA kepada Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional sebelum ketiga lembaga tersebut dibentuk dianggap sebagai landasan pemerintah fasis yang diberikan kepada Presiden. Alasan lain yang dikemukakan oleh kaum muda itu adalah upaya untuk menghalangi

¹⁷⁸Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), h/m. 92

¹⁷⁹Lihat Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945 pra amandemen

¹⁸⁰Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta : Rajawali Press, 2009), hlm. 118.

upaya Achmad Subardjo yang ketika itu bermaksud menjadikan Partai Nasional Indonesia sebagai partai tunggal di bawah UUD NRI 1945.¹⁸¹

Upaya anak-anak muda progresif ini kemudian dibawa ke Komite Nasional Indonesia Pusat yang pada akhirnya melahirkan Maklumat No. X Tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta.¹⁸² Maklumat No. X, menetapkan hal-hal sebagai berikut:¹⁸³

“Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara”

“Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.”

Menurut Ni'matul Huda, apabila memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas, terdapat tiga hal yang penting, yaitu:¹⁸⁴

- 1) Komite Nasional Pusat menjadi lembaga legislatif.
- 2) Komite Nasional Pusat ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara.
- 3) Ia membentuk sebuah Badan Pekerja yang akan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

¹⁸¹Perlu diketahui bahwa PNI yang diusung oleh Subardjo ketika itu bukanlah PNI yang didirikan Bung Karno sebab pada saat itu PNI pimpinan Bung Karno tidak lagi aktif setelah Bung Karno dimasukkan ke dalam penjara Sukamiskin Bandung. *Ibid ...*

¹⁸²*Ibid ...*

¹⁸³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Press, 2005), hlm.

¹⁸⁴*Ibid ...*

Berdasarkan cerita singkat di atas, jelaslah perjuangan anak-anak muda progresif yang menolak pemberlakuan UUD NRI 1945 karena dianggap fasis dan membuka peluang kediktatoran seorang Presiden mencapai hasil setelah dikehuarkannya Maklumat No. X. Dengan dikeluarkan Maklumat No. X pada 16 Oktober 1945, presiden harus membagi kekuasaan yang dimiliki berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD NRI 1945, yaitu dalam hal menetapkan garis-garis besar haluan negara dan mengenai pembentukan undang-undang dengan Komite Nasional Pusat.

Jelas terlihat bahwa Maklumat No. X tidak mengubah secara fundamental sistem pemerintahan Indonesia dari Presidensial ke Parleментар. Namun, dengan dikeluarkannya Maklumat No. X menjadi gerbang bagi Moh. Hatta untuk mengubah sistem pemerintahan dan dengan sengaja tidak memberlakukan UUD NRI 1945 dalam menjalankan pemerintahan.

Setelah dikeluarkan Maklumat No. X yang ditandatangani oleh Moh. Hatta, Hatta kembali mengeluarkan Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945 yang berisi seruan kepada seluruh rakyat Indonesia agar membentuk partai politik guna diikutkan dalam pemilu yang akan diselenggarakan pada 1946.¹⁸⁵ Setelah itu disusul dengan Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945 yang berisi perubahan sistem kabinet dari sistem presidensial menjadi sistem

¹⁸⁵Dengan dibukanya kebebasan bagi setiap masyarakat Indonesia untuk membentuk partai politik untuk dapat diikutkan dalam pemilu, membuka cela lahirnya multi partai di Indonesia dan itu merupakan salah satu ciri sistem parlementer.

parlementer.¹⁸⁶ Jadi, hanya dalam waktu kurang dari dua bulan masa berlaku yang pertama UUD NRI 1945 sudah tidak diberlakukan. Pada umumnya dikatakan bahwa penidakberlakuan UUD NRI 1945 dengan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945 itu merupakan penidakberlakuan dalam praktik tanpa secara resmi menidakberlakukan atau mencabut UUD NRI 1945 itu sendiri.¹⁸⁷

Jelaslah bahwa, secara konstitusional (UUD NRI 1945 sebelum amandemen) Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun, dalam kurun waktu yang relatif singkat sistem pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan dari sistem presidensial ke sistem parlementer. Perubahan sistem pemerintahan ini dilaksanakan dengan sengaja tidak memberlakukan UUD NRI 1945 dalam menjalankan pemerintahan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pada bulan November 1945 walaupun secara resmi UUD NRI 1945 telah mengatur tentang sistem pemerintahan negara, namun terjadi perubahan di dalam praktek, yakni:¹⁸⁸

- 1) Komite Nasional Pusat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) padahal kekuasaan itu menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipegang oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional Pusat.
- 2) Perubahan sistem Kabinet dari Presidensial menjadi sistem Parlementer, artinya kekuasaan Eksekutif tidak lagi dilakukan

¹⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam ... op cit*, hlm. 119

¹⁸⁷ *Ibid ...*

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ... op cit*. hlm. 94

oleh Presiden melainkan oleh Dewan Menteri yang harus bertanggung jawab kepada Parlemen.

b. Konstitusi RIS 1949; Pengakuan Konstitusional Pemberlakuan Sistem Pemerintahan Parlementer Di Indonesia Dalam Bentuk Negara Serikat

Dinamika ketatanegaraan Indonesia tidak berhenti sampai di Maklumat No. X yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. UUD NRI 1945 yang dengan sengaja tidak diberlakukan sejak bulan November 1945 diganti dengan KRIS 1949.

Meski pada 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia sudah memproklamkan kemerdekaannya, pihak Belanda tidak berhenti merongrong keutuhan kedaulatan bangsa Indonesia. Upaya untuk menduduki kembali wilayah teritorial Indonesia sebagai daerah jajahan terus dilakukan pemerintah Belanda. Belanda mencoba untuk menduduki dan mendirikan negara-negara seperti Negara Indonesia Timur, Negara Sumatera Timur, Negara Jawa Timut, dan sebagainya. Usaha belanda ini sebagai bentuk upaya Belanda dalam meruntuhkan keutuhan Indonesia dari bingkai negara kesatuan.

Untuk mencapai tujuannya itu, Belanda melakukan agresi militer I pada tahun 1947 dan agresi militer II pada tahun 1948. Selain agresi militer yang dilakukan Belanda, Belanda juga mengintimidasi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang selanjutnya disingkat PBB serta menciptakan stigma buruk pada Tentara Nasional Indonesia yang

selanjutnya disingkat TNI di mata internasional yang hanya sebagai perusuh keamanan Indonesia. Akhirnya, kontak senjata antara Tentara Bersenjata Belanda dan TNI tidak dapat dielakkan. Dalam kontak senjata itu, Indonesia melihatnya sebagai gerakan mempertahankan kemerdekaan yang akhirnya kita kenal dengan perang revolusi kemerdekaan. Akibat dari agresi militer Belanda ke Indonesia, pemerintah Indonesia pada tahun 1947 pernah memindahkan Ibu Kota negara dari Jakarta ke Yogyakarta.¹⁸⁹

Untuk menghentikan kontak senjata antara pihak Belanda dan Indonesia, PBB menyarankan untuk mengadakan Konferensi Meja Bundar yang selanjutnya disingkat KMB di Den Haag pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949.¹⁹⁰ Dengan diselenggarakannya KMB, tercapai tiga kesepakatan antara pihak Belanda dan Indonesia, yakni:¹⁹¹

- 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- 2) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat;
- 3) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Persetujuan penyerahan kedaulatan sendiri meliputi:¹⁹²

- 1) Piagam penyerahan kedaulatan;

¹⁸⁹ *Ibid* ...

¹⁹⁰ Titik Triwulantari Tutik ... *op cit*, hlm. 138

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid* ...

- 2) Status Uni;
- 3) Persetujuan perpindahan.

Bersamaan dengan persetujuan bersama antara Belanda dan Indonesia pada KMB, bentuk negara Indonesia yang semula berbentuk kesatuan berubah menjadi bentuk negara federal. Dengan begitu, memberi konsekuensi yuridis bahwa UUD 1945 tidak lagi dapat diberlakukan pada Indonesia yang telah merubah bentuk negara menjadi negara federal. Olehnya itu, Indonesia membutuhkan sebuah konstitusi baru yang dapat menjadi hukum dasar.

Untuk membuat konstitusi itu, pihak Belanda dan Indonesia bersama-sama menyusun naskah Naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat yang kemudian lebih dikenal dengan Konstitusi RIS. Konstitusi RIS tersebut disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat pada tanggal 14 Desember 1949, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.¹⁹³ Sejak saat itu, 27 Desember 1949 Pemerintah Hindia Belanda mengakui kedaulatan Indonesia secara *de jure* yang secara *de facto* telah lebih dulu diakui pada perjanjian Linggar Jati.

Meski dengan memberlakukan KRIS 1949 bentuk negara yang semula berbentuk kesatuan berubah menjadi negara federal, sistem

¹⁹³ *Ibid ...* hlm. 140

pemerintahan parlementer yang diterapkan sebelumnya akibat dari dikeluarkannya Maklumat No. X tidak mengalami perubahan. Itu karena, Konstitusi RIS mempergunakan sistem pertanggungjawaban Menteri atau sistem Parlementer. Berikut, penulis akan mengemukakan pasal-pasal yang berhubungan dengan sistem pemerintahan parlementer dalam Konstitusi RIS agar lebih mudah dalam memahami pembahasan pada bagian ini. Pasal-pasal yang dimaksud yakni :

Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS yang berbunyi, "*Kekuasaan berkedaulatan di dalam negara Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat*".

Pasal 127 a, menentukan bahwa "*Badan pemegang kedaulatan ini merupakan badan pembentuk undang-undang ini dalam hal mana menyangkut hal-hal yang mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun khusus mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam undang-undang itu mengenai hal-hal selain yang tersebut di atas maka cukup dibuat oleh pemerintah bersama DPR saja, tanpa ikut serta Senat.*

Pasal 68 ayat (2), menentukan bahwa, "*Yang dimaksud dengan pemerintah menurut KRIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.*"

Pasal 117, menentukan bahwa, "*Tugas penyelenggaraan pemerintah federal dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah menjalankan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa menyusun, supaya konstitusi, undang-undang Federal dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk RIS, dijalankan.*"

Pasal 118 ayat (1), menentukan bahwa, "*Di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ini, Presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi tanggung jawab jawab kebijaksanaan pemerintah adalah di tangan Menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.*"

Pasal 118 ayat (2), menentukan bahwa, "*Tanggung jawab kebijaksanaan pemerintahan berada di tangan menteri, tetapi apabila kebijaksanaan menteri/para menteri ternyata tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka menteri/menteri-meteri itu harus mengundurkan diri. Atau DPR dapat membubarkan menteri-menteri (cabinet) tersebut dengan modi tidak percaya.*"

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa; *Pertama*, yang dimaksud pemerintah adalah Presiden dengan seorang atau beberapa menteri. Presiden di dalam menyelenggarakan pemerintahan negara tidak dapat diganggu gugat. Yang bertanggung jawab untuk kebijaksanaan pemerintahan di tangan menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing

untuk bagiannya sendiri-sendiri. *Kedua*, dari segi pertanggungjawaban menteri-menteri, maka sistem pemerintahan berdasarkan KRIS 1949 menganut sistem pemerintahan parlemen, yaitu menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Jadi, jelas bahwa KRIS 1949 mempergunakan sistem pertanggung jawaban menteri atau kabinet parlementer, artinya para menteri adalah sebagai penyelenggara pemerintah negara dan mereka bertanggung jawab kepada parlemen.

c. UUDS 1950; Pengakuan Konstitusional Pemberlakuan Sistem Pemerintahan Parlementer di Indonesia Dalam Bentuk Negara Kesatuan

Pemberlakuan KRIS 1949 tidak bertahan lama. Ini karena bentuk negara federal ketika itu dianggap sebagai kreasi Belanda yang diarsiteki oleh Van Mook untuk memecah belah Indonesia yang sudah memproklamasikan kemerdekaannya, maka di Indonesia sendiri muncul penolakan-penolakan. Pada awal 1950, Mohammad Natsir tokoh Masyumi yang pernah menjadi menteri penerangan dan perdana menteri, menyerukan Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat NKRI yang kemudian dinyatakan dalam usul yang disebut "Mosi Integrasi Natsir". Seruan Natsir ini terus menggema sampai akhirnya, hanya dalam waktu

beberapa bulan, sudah dicapai kesepakatan bulat untuk mengubah kembali Indonesia menjadi NKRI dan membubarkan Negara Republik Indonesia Serikat. Perubahan tersebut dilakukan melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950 yang diberlakukan sejak 17 Agustus 1950 dan pada pokoknya berisi dua hal. *Pertama*, bentuk negara Indonesia diubah menjadi negara kesatuan; *Kedua*, Konstitusi RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950).¹⁹⁴

Tentu, dengan memperhatikan redaksi bahasa UUDS yang jelas-jelas mensyaratkan sesuatu yang tidak paten, menimbulkan pertanyaan mendasar mengapa pada waktu itu diberlakukan UUDS yang jelas-jelas hanya bersifat sementara sedangkan mengapa tidak menetapkan UUD yang bersifat permanen.

Menjawab pertanyaan tersebut, Mahfud MD berpendapat bahwa, sejak awal para pemimpin kita sudah melihat bahwa UUD permanen haruslah dibentuk oleh lembaga negara yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu agar UUD itu dapat mencerminkan *resultante* rakyat itu sendiri. Itulah sebabnya seperti yang terjadi pada 1945, pada 1950 itu UUD yang diberlakukan bukan oleh lembaga yang beranggotakan orang-orang pilihan rakyat dan UUD tersebut diberlakukan hanya sementara. Lembaga yang anggota-anggotanya

¹⁹⁴ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum ... op cit*, hlm. 122

dipilih oleh rakyat yang nantinya bertugas menetapkan UUD yang permanen.¹⁹⁵

Berdasarkan hal itulah maka di dalam UUDS 1950 ditetapkan keharusan adanya pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat baik untuk DPR maupun untuk membentuk konstituante; DPR sebagai lembaga legislatif biasa, sedangkan Konstituante adalah badan khusus yang bertugas menetapkan UUD bersama pemerintah. Di dalam Pasal 134 UUD 1950 diatur bahwa Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) menetapkan Undang-Undang Dasar bersama dengan pemerintah.¹⁹⁶

Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut menjadi dasar diselenggarakannya pemilu tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante yang penyelenggaraannya diatur dengan UU No. 7 tahun 1953.

Kembalinya bentuk negara dari federal ke negara kesatuan, tetap tidak mengubah sistem pemerintahan parlementer yang dianut Indonesia sejak Maklumat No. X hingga pemberlakuan Konstitusi RIS. UUDS 1950 dalam hal sistem pemerintahan juga menganut sistem pemerintahan parlementer.

Seperti yang telah dikemukakan, sistem pemerintahan yang dianut UUDS 1950 ini adalah sistem pemerintahan parlementer. Yang mana pada sistem ini dewan menteri bertanggung jawab kepada

¹⁹⁵ *Ibid* ... hlm. 125

¹⁹⁶ *Ibid* ...

parlemen sedangkan Presiden hanyalah merupakan Kepala Negara bukan Kepala Pemerintahan.¹⁹⁷ Lebih jelasnya, ketentuan bahwa dianutnya sistem parlementer pada UUDS 1950 didasarkan pada pasal 83 ayat (1) dan pasal 83 ayat (2), yang masing-masing berbunyi sebagai berikut :

Pasal 83 ayat (1); *"Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat."*

Pasal 83 ayat (2); *"Tetapi yang harus bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintahan ialah menteri-menteri baik itu secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri"*.

Jelas sudah jika kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen, sebagai bentuk pertanggung jawaban kabinet kepada parlemen. Sedangkan Presiden hanyalah merupakan kepala negara dan bukan kepala pemerintahan. Yang hal tersebut merupakan ciri dari sistim parlementer.

d. Amandemen UUD NRI 1945, Purifikasi Sistem Pemerintahan Presidensial

Atas keharusan untuk mengadakan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang nantinya bersidang menyusun UUD yang

¹⁹⁷Lihat Pasal 45 UUDS 1950

permanent yang termuat di dalam KRIS, pemilu tahun 1955¹⁹⁸ diselenggarakan. Dari pemilu tersebut, berhasil membentuk Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada 10 November 1956.¹⁹⁹

Konstituante hasil pemilu tahun 1955 itu mulai bersidang di Bandung sejak Maret 1956 untuk membahas UUD yang akan ditetapkan sebagai UUD permanen. Akan tetapi sayang, badan ini tidak dapat menyelesaikan tugasnya karena terlibat dalam perdebatan yang berlarut-larut tentang dasar negara. Waktu itu, dengan kekuatan yang hampir seimbang dan tidak mungkin salah satunya menang dalam pemungutan suara (*voting*) karena keharusan minimal dukungan suara untuk pengambilan keputusan di Konstituante muncul dua kelompok aliran besar (*dominan*) tentang dasar negara, yakni kelompok yang menghendaki dasar negara kebangsaan dan kelompok yang menghendaki dasar negara Islam.²⁰⁰

Soekarno melihat bahwa berlarut-larutnya perdebatan itu sudah membahayakan keadaan negara, apalagi di dalam masyarakat muncul berbagai *front* yang menggambarkan aliran politik yang panas karena perdebatan di Konstituante maka pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang lebih dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi: *Pertama*, Membubarkan

¹⁹⁸Pemilu 1955 adalah pemilu yang pertama di Indonesia. Pelaksanaan Pemilu 1955 dengan berlandaskan pada UU No. 7 tahun 1953 yang sangat responsive. Lihat, Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : LP3ES, 2006) hlm. 55-89

¹⁹⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ... op cit*, hlm. 130

²⁰⁰Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum ... op cit*, hlm. 125-126

Konstituante; *Kedua*, Mencabut berlakunya UUDS 1950 dan memberlakukan kembali UUD 1945, *Ketiga*, (Janji) pembentukan MPRS dan DPAS.²⁰¹

Sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUDS 1950 tidak lagi diberlakukan dan UUD 1945 kembali diberlakukan menjadi hukum dasar di Indonesia hingga mengalami amandemen pada tahun 1999–2002 yang silam.

Langkah untuk mengamandemen UUD NRI 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan itu bukanlah sebuah keputusan yang tanpa alasan. Kaitannya dengan alasan mengamandemen UUD NRI 1945, A. Mukhtie Fajar dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar yang mengusung tema “Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik” mengemukakan lima alasan sebagaimana di kutip Saldi Isra dalam disertasinya.²⁰² Lima alasan tersebut yaitu:

1) Alasan Historis

Secara historis, pemikiran yang mendorong perubahan UUD NRI 1945 terkait dengan sifat kesementaraan UUD 1945. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Soekarno sebagai berikut:²⁰³

Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentukan akan

²⁰¹ *Ibid* ...

²⁰² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 153-169

²⁰³ *Ibid* ... 153

mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sejarah Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita akan membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna.

Selain di atas, pada saat pelantikan anggota Konstituante pada 10 November 1956, Soekarno mengulangi kembali pernyataan yang hampir senada sebagai berikut:²⁰⁴

Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (UUD Sementara 1950, pen) kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi semua konstitusi itu (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUD Sementara 1950, pen) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah Hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstitutante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahadia. Semua konstitusi itu adalah buatan yang menghendaki sebagai sarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri.

Jelas sudah, dari dua pidato yang disampaikan oleh Soekarno tersebut, terlihat adanya pengakuan sifat kesementaraan dari UUD 1945. Yang dengan begitu, memberikan konsekuensi logis dimana UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang harus diubah dengan alasan pembuatan UUD 1945 yang tidak melalui mekanisme representasi perwakilan rakyat.

2) Alasan Substantif

Selain sifat kesementaraan dari UUD NRI 1945, perubahan terhadap UUD NRI 1945 tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan

²⁰⁴ *Ibid ...*

yang terjadi adalah etatismme, otoriterisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUD NRI 1945 sebagai sandaran.²⁰⁶

Secara rinci, Ni'matul Huda di dalam bukunya Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945 menjelaskan bahwa secara substantif UUD NRI 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain; *pertama*, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai, sehingga UUD NRI 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Menurut istilah Soepomo; *contentration of power and respondibility upon the President*; *kedua*, rumusan ketentuan UUD NRI 1945 sebagian besar bersifat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; *ketiga*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD NRI 1945; *keempat*, UUD NRI 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggaraan negara; *kelima*, UUD NRI 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Presiden dan DPR) atau saling bertentangan satu sama lain; *keenam*, banyak materi muatan yang

²⁰⁶Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ... op cit.* hlm. 141

penting justru diatur di dalam penjelasan UUD NRI 1945; *ketujuh*, status dan materi penjelasan UUD NRI 1945. Persoalan ini sering menjadi objek penjelasan tentang status Penjelasan, karena banyak materi Penjelasan yang diatur di dalam pasal-pasal UUD NRI 1945, misalnya materi negara hukum istilah kepada pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggungjawaban Presiden dan seterusnya.²⁰⁷

3) Alasan Filosofis

Bagir Manan mengemukakan, secara filosofis, perubahan UUD NRI 1945 dilakukan, *pertama*, UUD NRI 1945 merupakan *moment opname* dari berbagai kekuasaan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya UUD NRI 1945. Setelah digunakan dalam waktu yang cukup lama, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. *Kedua*, UUD NRI 1945 disusun oleh manusia yang sesuai dengan kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.²⁰⁸ Bagir manan menambahkan dari sudut filsafat kenegaraan, Bagir Manan mengemukakan:²⁰⁹

²⁰⁷Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta : FH-UII Press, 2004), hlm. 6

²⁰⁸Saldi Isra ... *op cit*, hlm. 163

²⁰⁹*ibid* ...

... UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.

Praktek kenegaraan yang menggunakan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar di Indonesia, setidaknya pada dekade 1959-1966 dan 1966-1998, Indonesia berada pada kehidupan negara yang totaliter dan otoriter. Tindakan pemerintah yang berkuasa pada saat itu berlindung di balik desain UUD NRI 1945 yang penuh kekurangan untuk melegitimasi perilaku menyimpang yang mereka lakukan. Selain itu, konsisi politik nasional didesain dengan menempatkan UUD NRI 1945 sebagai sebuah naskah yang disakralkan. Sampai-sampai tidak ada satu orang-pun rakyat Indonesia yang berani menggugat UUD NRI 1945, andaikan ada maka ia akan berhadapan dengan kepemimpinan yang diktator dan totaliter.

4) Alasan Teoritis

Praktek ketatanegaraan menunjukkan perkembangan masyarakat dengan segala tuntutan yang sering kali lebih cepat daripada muatan konstitusi atau muatan peraturan di bawahnya. Dalam konsisi demikian, konstitusi sering kali tidak mampu

memenuhi segala tuntutan masyarakat yang setiap waktunya terus berkembang.

Kaitannya dengan ini, Karl Lewis sebagaimana dikutip Saldi Isra mengemukakan bahwa evaluasi terhadap konstitusi menjadi sesuatu yang esensial untuk mengetahui realitas perubahan yang terjadi. Dengan alasan untuk menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi, perubahan (*amandement*) atau perbaruan (*reform*) konstitusi menjadi pilihan. Jika perubahan tidak dilakukan, ditambahkan oleh Karl Lewis, konstitusi akan kehilangan nilai normatif karena apa yang diatur dalam konstitusi berbeda dengan yang dipraktikkan.²¹⁰

Masih dalam konteks yang sama, Francois Venter menyatakan bahwa perubahan konstitusi tidak dapat dilepas dari konsep 'konstitusi' itu sendiri yang sifatnya dinamis.²¹¹ Pendapatkan itu senada dengan yang disampaikan oleh Romano Prodi, yang menurutnya konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang selalu berubah.²¹²

Dari berbagai penapat di atas, secara teori, perubahan konstitusi merupakan kebutuhan dalam praktek ketatanegaraan. Mengingat hukum dasar sebuah negara sangat diperlukan sebagai

²¹⁰*Ibid* ... hlm. 163-164

²¹¹*Ibid* ...

²¹²*Ibid* ...

insturemnt praktek ketatanegaraan. Olehnya itu, untuk dapat menyesuaikan perkembangan masyarakat yang sering lebih cepat daripada perkembangan hukum, perubahan konstitusi merupakan upaya rasional yang dapat ditempuh.

5) Alasan Yurisis

Sejatinya UUD NRI 1945 dalam muatan pasal-pasalnya telah mengatur teknis perubahan. Diakomodir teknis atau cara perubahan UUD NRI 1945 dalam muatan konstitusi adalah karena sejak awal pembentukan UUD NRI 1945, para *founding father* telah menyadari betul kekurangan dari UUD NRI 1945 yang dibuat.

Selain itu, dalam ilmu hukum terdapat satu asas yaitu, bahwa suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat diubah atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi derajatnya. Dilihat dari asas ini adalah logis apabila perubahan UUD diatur serta dituangkan dalam UUD.²¹³

Merupakan sebuah kewajaran jika dalam muatan UUD NRI 1945 mengatur tatacara perubahan UUD NRI 1945 itu sendiri. Dalam naskah UUD NRI 1945 sebelum diamandemen, tatacara untuk mengubah UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 37 ayat (1) dan (2). Yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut :

²¹³Ellydar Haidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta : Total Media, 2007), hlm.

Ayat (1): Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hadir-hadir.

Ayat (2): Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Berdasarkan berbagai alasan di atas, ditambah dengan tuntutan reformasi yang bergema pada 1998-1999 silam, amandemen UUD NRI 1945 tidak dapat dihindari. Tuntutan rakyat Indonesia pada saat reformasi memang tidak hanya menginginkan amandemen UUD NRI 1945, melainkan ada tuntutan yang lain. Adapun tuntutan rakyat Indonesia pada awal masa reformasi, yaitu sebagai berikut:²¹⁴

- a) Amandemen UUD 1945,
- b) Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI,
- c) Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),
- d) Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah),
- e) Mewujudkan kebebasan pers,
- f) Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Seiring dengan agenda reformasi itulah, amandemen UUD NRI 1945 setelah berada dalam tembok sakralisasi yang begitu lama dapat dirobuhkan melalui empat kali tahapan amandemen sejak 1999 hingga 2002.

²¹⁴Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan ... op cit.* hlm. 196

Proses amandemen UUD NRI 1945 mengandung berbagai cita-cita yang ingin dicapai dari proses amandemen tersebut. Cita-cita yang dimaksud itu, yaitu:²¹⁵

- a) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila,
- b) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi,
- c) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan sarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945,
- d) Menyempurnakan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling imbang (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman,
- e) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan social, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera,
- f) Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi ekdistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum, dan
- g) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang akan datang.

²¹⁵Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hlm 8-9

Berdasarkan lima alasan dan tujuh tujuan amandemen UUD NRI 1945, hukum dasar Indonesia itu di amandemen. Proses amandemen UUD NRI 1945 dilakukan pada paripurna MPR RI yang berjalan dengan helat dan dihiasi berbagai pandangan dan perdebatan dari berbagai fraksi yang ada saat itu.

Fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD NRI 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, tetapi dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem *checks and balances* dan disempurnakannya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Sebagai konsekuensi logis dari kesepakatan itu, perubahan dilakukan terhadap pasal-pasal, bukan terhadap Pembukaan UUD NRI 1945.²¹⁶

Ditengah proses pembahasan perubahan UUD NRI 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD NRI 1945. Kesepakatan itu terdiri dari lima butir, yaitu.²¹⁷

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945,
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial,
- 4) Penjelasan UUD NRI 1945 ditiadakan serta hal-hal normative dalam Penjelasan dimaksudkan ke dalam pasal-pasal,
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara "addendum".²¹⁸

²¹⁶Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan... op cit*, hlm. 205

²¹⁷Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan ... op cit*, hlm. 25

²¹⁸Menurut Jimly Asshidiqie, ada dua cara dalam melakukan amandemen UUD 1945, *Pertama*; perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD itu atau dilakukan tidak berdasar ketentuan yang diatur dalam UUD. Cara pertama biasa disebut dengan istilah *vervasung anderung*, sedangkan yang kedua disebut *vervasung wandlung*. Cara pertama disebut sebagai cara konstitusional, sedangkan yang kedua dengan cara yang bersifat revolusioner. *Kedua*; perubahan itu sendiri dapat dilakukan (a) melalui *pembaruan naskah*, (b) melalui

Tabel III : Konstitusi, Sistem Pemerintahan dan Bentuk Negara

		Sistem Pemerintahan	Bentuk Negara
1	UUD NRI 1945 sebelum amandemen	Presidensii	Kesatuan
2	KRIS 1949	Parlementer	Serikat
3	UUDS 1950	Parlementer	Kesatuan
4	UUD NRI 1945 setelah amandemen	Presidensil	Kesatuan

Setelah amandemen UUD NRI 1945 selesai dilakukan, perdebatan tentang materi muatan konstitusi tidak berhenti sampai situ. Menurut Akbar Tandjung, setidaknya terdapat empat kelompok masyarakat yang berbeda-beda dalam menanggapi hasil amandemen UUD 1945.²¹⁹

Pertama adalah kelompok yang menganggap bahwa amandemen itu sudah benar dan harus disosialisasikan terus-menerus (kontinu) agar segenap masyarakat dapat menerima. Bagi kelompok ini, apa yang sudah dicapai merupakan suatu kemajuan dan demokrasi bangsa. Apa yang sudah dicapai harus disosialisasikan dan diimplementasikan terlebih dahulu secara optimal. Kelompok ini berpandangan bahwa jangan tergesa-gesa di dalam melakukan

penggantian naskah lama dengan naskah yang baru, atau dilakukan (c) melalui naskah tambahan (annex atau addendum) yang terpisah dari naskah asli UUD yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut Amandemen. Lihat Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, (Jakarta : PT. Buana Ilmu Populer, 2009), hlm. 169

²¹⁹ Akbar Tandjung, *Merespons Reformasi Konstitusi Kita*, (sambutan) dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta : Rajawali Press, 2007), hlm. xxxvi

amandemen kembali, sebelum capaian yang ada diimplementasikan dan dievaluasi secara objektif. Pendapat ini cenderung mengajak rakyat untuk melihat produk amandemen berkewajiban melakukan sosialisasi atas UUD NRI 1945 tersebut.

Kedua adalah kelompok yang jauh hari menghendaki seharusnya amandemen UUD NRI 1945 tidak dilakukan secara parsial, tetapi total (konstitusi baru sama sekali). Pakar Hukum Tata Negara Harun Al-Rasyid, misalnya, berpendapat perlunya konstitusi yang sama sekali baru, tidak dengan melakukan amandemen yang tambal sulam. Pendapat ini didukung sejumlah kalangan LSM. Sebagai wacana, pandangan ini merupakan fenomena tersendiri dalam khazanah respons atas konstitusi kita dewasa ini sehingga patut dihargai, walaupun masih memerlukan perdebatan yang panjang.

Ketiga adalah kelompok yang menghendaki harus ada amandemen lagi, tetapi bersifat parsial khusus untuk pasal-pasal tertentu, seperti misalnya yang didesakkan oleh kalangan DPD yang menginginkan peningkatan kewenangan lembaga tersebut. Kalangan DPD telah melakukan langkah-langkah politik agar MPR melakukan amandemen konstitusi kembali, namun sejauh ini belum membuahkan hasil. Namun, sebagai wacana, seiring dengan dinamika dan kemandirian daerah, upaya untuk memperkuat kelembagaan DPD dengan memproporsionalkan kewenangan-kewenangannya merupakan agenda mendesak yang harus dipikirkan secara matang.

Keempat adalah kelompok yang tidak setuju sama sekali UUD NRI 1945 asli diutak-atik. Oleh sebab itu, mereka mendesak untuk kembali ke UUD NRI 1945 asli. Di seberang pendapat itu, kalangan yang menolak amandemen UUD NRI 1945 tegas mengemukakan bahwa sistem dan praktik politik ketatanegaraan pasca amandemen tambah kacau. Sebagaimana disuarakan oleh mantan Presiden Abdurrahman Wahid, misalnya, konsisinya sudah seperti “hidup dalam lumpur”, ia bersama dengan tokoh-tokoh lain seperti Try Sutrisno, Ryamizard Ryacudu, Amin Arjoso, Sutardjo Surjoguritno, Ridwan Saidi, Fuad Bawazier, dan sebagainya. Diantara mereka mendesak pemerintah untuk menggelar referendum, meminta pendapat rakyat, apakah Indonesia akan tetap memakai apa yang mereka sebut sebagai UUD Perubahan 2002 atukah UUS NRI 1945 (asli).

3. Hubungan Sistem Pemerintahan Dengan Mekanisme Pemberhentian Presiden

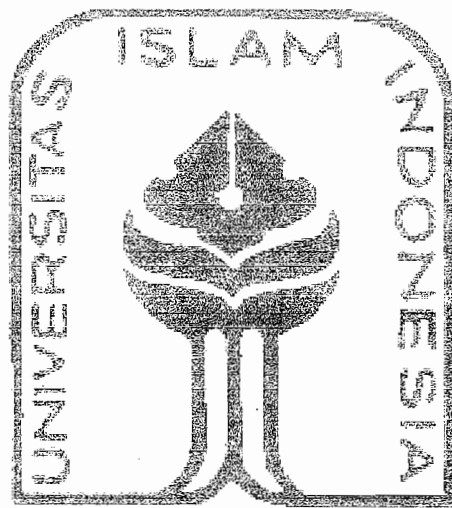
Mekanisme pemberhentian Presiden tentunya cukup dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Sistem pemerintahan presidensil sekalipun menghendaki jabatan Presiden yang *fix term*, tetapi kemungkinan untuk memberhentikan Presiden dari masa jabatan dapat terjadi jika Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang diatur di dalam konstitusi. Hal tersebut dikarenakan Presiden tidak

bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen yang mengakibatkan Presiden hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensil. Dalam sistem pemerintahan parlementer Perdana Menteri dapat diberhentikan oleh parlemen karena Perdana Menteri bertanggungjawab langsung kepada parlemen. Dengan demikian, hanya dengan alasan pertanggungjawaban Perdana Menteri tidak diterima oleh parlemen Perdana Menteri dapat diberhentikan dari masa jabatannya dengan alasan yang sangat politis.

Seperti diketahui, mempelajari sistem pemerintahan sesungguhnya mempelajari konfigurasi hubungan antar cabang kekuasaan. Dalam konteks pemberhentian Presiden, di Indonesia setidaknya pernah terjadi pemberhentian Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid yang jika dipelajari, akan ditemukan awal dari proses pemberhentian ini adalah konflik antar Presiden dengan parlemen. Proses pemberhentian selain belum diatur di dalam konstitusi dengan tegas, alasan politis sangat mewarnai kedua proses pemberhentian Presiden tersebut.

Padahal, pemberhentian Presiden Soekarno maupun Abdurrahman Wahid pada saat itu Indonesia menggunakan UUD NRI 1945 sebelum amandemen yang dengan tegas menganut sistem pemerintahan Presidensial. Dari pengalaman itulah, bersamaan dengan agenda amandemen UUD NRI 1945 yang mensaratkan purifikasi sistem pemerintahan presidensil, maka diaturlah mekanisme pemberhentian Presiden dan alasan konstitusionalnya.



الجامعة الإسلامية

BAB III

MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN DI INDONESIA

A. Pemberhentian Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia

Setidaknya di Indonesia sudah terjadi dua kali pemberhentian Presiden.¹ Yakni pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Proses pemberhentian dari kedua Presiden tersebut adalah sebuah sejarah ketatanegaraan Indonesia yang cukup memberikan pengalaman dalam hal mekanisme pemberhentian Presiden.

Praktek pemberhentian Presiden pernah dilakukan dalam sistem politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia dengan segala kontroversinya dalam kasus pemberhentian Presiden Soekarno dengan TAP MPRS No.

¹Secara tata bahasa, makna kata Presiden antara lain seperti yang tertera dalam kalimat *derivative* dari *to preside* yang artinya memimpin atau tampil di depan. Dalam bahasa Latin, Presiden terdiri dari dua suku kata, yaitu *prae* yang artinya di depan dan *sedera* yang berarti menduduki. Secara istilah Presiden merupakan suatu nama jabatan yang digunakan untuk pimpinan suatu organisasi, perusahaan, perguruan tinggi, atau negara. Pada awalnya, istilah ini digunakan untuk seseorang yang memimpin suatu acara atau rapat (ketua), tapi kemudian secara umum berkembang dan identic menjadi istilah Presiden terutama untuk seseorang yang memiliki kekuasaan eksekutif. Lebih tepatnya, istilah Presiden terutama digunakan untuk kepala negara yang berbentuk Republik, baik dipilih secara langsung, ataupun tidak langsung. Dalam UUD NRI 1945, penggunaan kata Presiden menunjukkan pejabat. Tetapi karena Presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai Presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan Kepresidenan. Lihat Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Yogyakarta : Total Media, 2013), hlm. 52-53. Lihat juga John Stone dan Stephen Mennel, *Tentang Revolusi, Demokrasi dan Masyarakat*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 17-20. Terdapat dua pengertian berbeda mengenai apa yang dimaksud dengan jabatan (*ambt*) dan pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsdrager*). Jabatan merujuk pada lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Jadi jabatan dalam suatu negara merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh rakyat. Sedangkan pejabat adalah orang perorang yang didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Lihat Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 23

XXXIII/MPRS/1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid yang didasarkan pada TAP MPR No. VII/1973 dan Tap MPR No III/1978.²

1. Pemberhentian Presiden Soekarno

Awal mula terjadinya proses pemberhentian terhadap Presiden Soekarno adalah karena situasi dan kondisi politik negara yang instabilitas nasional disebabkan karena adanya peristiwa Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia yang selanjutnya disingkat G.30S/PKI, disusul kemudian terjadinya krisis ekonomi nasional yang disebabkan karena tidak

²Istilah peraturan, keputusan dan ketetapan sebenarnya mempunyai perbedaan etimologis yang sangat prinsipil. Peraturan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur. Artinya istilah peraturan itu lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *regels* dan *regeling* dalam bahasa Belanda. Selanjutnya istilah keputusan berasal dari kata putus, pemutus, memustikan yang menyangkut kegiatan penyelenggaraan terhadap sesuatu masalah (*problem solving*). Oleh karena itu kata keputusan, sebenarnya lebih tepat digunakan untuk produk kegiatan peradilan. Hanya permasalahannya istilah yang sudah dibakukan dalam vonis hakim adalah putusan, yang sengaja dibedakan dari keputusan yang biasa dipakai untuk pengertian lain. Sedangkan istilah ketetapan, dikaitkan dengan produk-produk keputusan yang berkaitan dengan kegiatan administrasi, yaitu keputusan administrasi yang sifatnya menetapkan sesuatu menjadi tetap, dari keadaan ada menjadi tidak ada, ataupun dari keadaan sementara menjadi tetap. Oleh karena itu kegiatan tersebut sangat tepat untuk disebut dengan istilah penetapan dan hasilnya adalah ketetapan. Menyimak perbedaan etimologis peraturan, keputusan dan ketetapan di atas, dapat dikatakan bahwa penggunaan istilah ketetapan dalam hirarki peraturan perundang-undangan selama ini sebenarnya kurang tepat. Peraturan merupakan produk pengaturan, ketetapan merupakan produk kegiatan penetapan administrasi, dan keputusan merupakan kegiatan peradilan (*judicial atau adjudicatif*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, op cit*, hlm. 322-323. Lihat juga, Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang : Setara Press, 2013), hlm. 35-37. Peraturan tidak selalu merupakan produk lembaga legislatif, tetapi juga bisa menghasilkan peraturan yang sesuai dengan prinsip hirarki hukum dan materinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang dibuat oleh lembaga legislatif. Selanjutnya ketetapan juga tidak hanya ada di lingkungan lembaga eksekutif, tetapi ada di setiap organisasi. Misalnya Ketetapan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat administratif. Demikian pula istilah keputusan juga dapat dipakai di lingkungan eksekutif, misalnya Keputusan Dewan Kehormatan Kepegawaian yang menjatuhkan sanksi kepada seseorang karena melanggar kode etik kepegawaian. Upaya membangun kesadaran kolektif penggunaan istilah peraturan, keputusan dan ketetapan, dapat dilakukan dengan beberapa cara, yakni (i) dimulai membedakan antara peraturan yang bersifat mengatur dengan penetapan yang bersifat administratif yang umumnya disebut keputusan, (ii) dimulai memperkenalkan istilah ketetapan sebagai pengganti istilah keputusan yang bersifat administratif, dan (iii) dimulai penyadaran penggunaan istilah putusan untuk vonis dan bukan keputusan didasarkan atas alasan yang tidak kuat. Lihat Didik Sukriono, *op cit*, hlm. 37

menentunya sistem politik negara, ditambah lagi dengan krisis moralitas masyarakat yang terjadi dengan maraknya kriminalitas di hampir seluruh wilayah negara Indonesia. Kekacauan situasi dan kondisi negara seperti itu memicu perseteruan antara Presiden Soekarno dengan MPRS yang pada akhirnya memunculkan pertanggungjawaban Presiden Soekarno di hadapan sidang MPRS dengan sebutan "Pidato Nawaksara" yang disampaikan pada 22 Juni 1965. Penyampaian laporan pertanggungjawaban Soekarno di hadapan sidang MPRS tersebut, sesungguhnya merupakan permintaan Presiden sendiri tanpa ada permintaan dari MPRS. Adapun beberapa pokok yang menjadi isi Pidato Nawaksara tersebut adalah sebagai berikut :³

- a. Ajakan melakukan retrospeksi tentang posisi Presiden sebagai Pemimpin Besar Revolusi, Mandataris MPRS serta Presiden seumur hidup,
- b. Laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang terkandung dalam Ketetapan MPRS No. I dan II Tahun 1960 yaitu tentang pelaksanaan Trisakti, yang berdaulat dan bebas dalam politik, kepribadian dalam kebudayaan dan berdikari dalam ekonomi,
- c. Pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan pembangunan politik dan pembangunan ekonomi,
- d. Penjelasan lainnya tentang Demokrasi Terpimpin, pelaksanaan GBHN yang akan dibicarakan di DPR, rencana pemurnian pelaksanaan UUD 1945 dan terkait dengan tugas MPR/MPRS serta kedudukan Presiden dan Wakil Presiden.

Guna menanggapi Pidato Nawaksara tersebut, MPRS mengeluarkan Keputusan No.5/MPRS/1966 5 Juli 1966, yang pada intinya

³Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm. 93

meminta kepada Presiden Soekarno supaya melengkapi laporan pertanggungjawabannya kepada MPRS khususnya mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa. Dengan dasar keputusan tersebut pimpinan MPRS pada 22 Oktober 1966 menyampaikan surat kepada Presiden Soekarno agar Presiden benar-benar memperhatikan dengan sungguh-sungguh tentang kelengkapan laporan pertanggungjawaban mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa.⁴ Terhadap surat pimpinan MPRS tersebut, pada 10 Januari 1967, Surat Presiden No.01/Pres/67. Presiden Soekarno menanggapi keputusan MPRS yang dikenal dengan "Pelengkap Nawaksara" yang pada intinya berisi:⁵

- a. Ajakan sekuat tenaga bersama-sama untuk meniadakan "suatu konflik" demi menyelamatkan revolusi, membangun persatuan dan kesatuan, menekankan kewaspadaan istimewa terhadap kekuatan kontra-revolusi, karena situasi politik di tanah air sudah gawat,
- b. Peristiwa G.30S adalah satu *complete overrompeling*,
- c. Telah mengutuk Gestok (Gerakan Satu Oktober) pada pidato Presiden 17 Agustus 1966,
- d. Yang bersalah harus dihukum karena itu telah dibentuk MAHMILUB (Mahkamah Militer Luar Biasa),
- e. Terjadinya peristiwa G.30S karena tiga sebab yaitu keblingeran pimpinan PKI, kelihaiian subversi nekolin, dan memang adanya oknum-oknum yang tidak benar,
- f. Masalah kemerosotan ekonomi bukanlah disebabkan oleh satu orang saja tetapi satu *resultante* daripada proses faktor-faktor

⁴Harris Fadilah Wildan, *Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan Wakil Presiden Antara Republik Indonesia Dengan Amerika Serikat Dalam Mewujudkan Demokrasi*, (Surakarta : Universitas Sebelas Maret, 2010), hlm. 46

⁵*Op cit* ... hlm. 95

objektif dan tindakan dari keseluruhan aparatur pemerintahan dan masyarakat,

- g. Masalah kemerosotan akhlak adalah hasil perkembangan daripada proses kesadaran dan laku-tindak masyarakat dalam keseluruhannya yang tidak mungkin oleh satu orang saja.

Menanggapi pelengkap Pidato Nawaksara tersebut, rapat pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan 20-21 Januari 1967, menyimpulkan antara lain Presiden Soekarno alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional yang dibuktikan dalam Surat Presiden No. 01/Pres/67, yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai GBHN saja. Di samping itu, MPRS juga menganggap bahwa Surat Presiden No. 01/Pres/67 lebih merupakan surat jawaban atas Nota Pimpinan MPRS No. 2/Pim.MPRS/1966, bukan pelengkap Nawaksara yang ditentukan oleh Keputusan MPRS No. 5/MPRS/1966.⁶

Kemudian dalam gagasannya, DPR GR menganggap bahwa Presiden setidak-tidaknya telah melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 dengan dasar bahan-bahan dan fakta-fakta yang terungkap. Atas pertimbangan itulah DPR GR meminta MPRS untuk menetapkan penyelenggaraan Sidang Istimewa MPRS yang diselenggarakan pada 7-11 Maret 1967 di Jakarta.⁷ Proses hasil Sidang Istimewa MPRS dengan berbagai pertimbangan MPRS dengan Keputusan

⁶Haris Fadila Wildan, *op cit* ... 46

⁷*Ibid* ...

Pimpinan MPRS No. 13/B/1967, menolak Pidato Pelengkap Nawaksara dengan alasan-alasan pokok sebagai berikut :⁸

- a. Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS,
- b. Presiden Soekarno telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS, sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka dalam Sidang Istimewa MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dengan alasan-alasan sebagaimana tercantum dalam pertimbangan antara lain :⁹

- a. Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya dan anggota MPRS pada khususnya karena tidak memuat secara jelas pertanggungjawaban tentang kebijaksanaan Presiden mengenai pemberontakan kontra revolusi G.30 S/PKI beserta epilognya, kemunduran ekonomi dan kemerosotan akhlak bangsa,
- b. Pengumuman penyerahan kekuasaan oleh Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto pada 20 Februari 1967,
- c. Adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno telah melakukan gerakan politik yang secara tidak langsung menguntungkan G.30 S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh G.30 S/PKI sesuai laporan tertulis Panglima Operasi Keamanan dan Ketertiban 1 Februari 1967 dan dilengkapi pidato laporan di hadapan Sidang Istimewa MPRS.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan TAP MPRS tersebut telah mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno

⁸Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak ... op cit ...* hlm. 97

⁹*Ibid ...*

dan MPRS juga menetapkan pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia. Dari proses pemberhentian Presiden Soekarno di atas, kiranya selama berlakunya kembali UUD 1945 setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga jatuhnya Presiden Soekarno tahun 1967, pengaturan mengenai mekanisme pemberhentian Presiden belum memiliki kejelasan secara konstitusional karena pemberhentian Presiden Soekarno lebih disebabkan oleh alasan subjektivitas mayoritas anggota MPRS yang tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Berhentinya kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno pada saat itu menunjukkan pranata mekanisme pemberhentian Presiden yang terkesan “dipaksakan” oleh MPRS dikarenakan tidak ada aturan dalam konstitusi negara mengenai mekanisme pemberhentian Presiden itu sendiri.

2. Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid

Proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid merupakan eksekusi dari konflik politik yang rumit (*complicated*) sehingga Presiden diberhentikan dari jabatannya. Beberapa masalah yang muncul sebelum Presiden Abdurrahman Wahid atau akrab disapa Gus Dur dicabut mandatnya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001 diantaranya indikasi penyalahgunaan dana bulog dan dana Brunei Darrussalam yang dilakukan Presiden. Penyalahgunaan wewenang lainnya yang dianggap MPR kesalahan konstitusional Presiden adalah melakukan

pergantian jabatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal (Pol) S. Bimantoro tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Konflik politik lain yang memanas dalam hal ini adalah Presiden Abdurrahman Wahid sering mengeluarkan *statement* yang bernada ancaman akan mengeluarkan Dekrit Presiden jika tidak tercapai kompromi politik yang terjadi antara Presiden dan DPR/MPR.

Kemudian atas dasar alasan-alasan kesalahan Presiden yang telah dilakukan, DPR mengajukan memorandum pertama yang berisikan tentang dugaan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam Kasus Bulog (*Buloggate*) dan Kasus Brunei (*Bruneigate*). Berdasarkan hasil kerja dan kesimpulan Panitia Khusus DPR yang selanjutnya disingkat Pansus yang menduga adanya keterlibatan Presiden dalam kasus tersebut, maka dalam Sidang Paripurna DPR RI memutuskan untuk menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk ditindaklanjuti dengan menyampaikan “memorandum” untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara, yaitu:¹⁰

- a. Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan,
- b. Melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

¹⁰<http://avivsyuhada.wordpress.com/2011/11/08/sulitkah-meng-impeach-presiden/>
disadur dari internet pada, 1 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

Atas dasar pertimbangan tersebut, DPR meminta MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Kemudian MPR menetapkan jadwal Sidang Istimewa yang akan dilaksanakan pada 1 Agustus 2001. Namun yang terjadi ternyata justru MPR mengajukan jadwal sidang istimewa menjadi 21 Juli 2001, sepuluh hari lebih cepat dari jadwal semula. Percepatan jadwal sidang istimewa ini dilakukan karena alasan perkembangan situasi dan kondisi politik yang semakin memburuk yang mengancam integritas bangsa dan negara. Hal ini disebabkan juga karena ternyata Presiden Abdurrahman Wahid pada 23 Juli 2001 dini hari pukul 01.05 WIB mengumumkan Maklumat Presiden Gus Dur.¹¹

Dilakukannya langkah politik Presiden yang mengejutkan itu kemudian dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Maklumat Presiden tersebut dan kemudian melakukan memorandum yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden Gus Dur. Sehingga Sidang Istimewa digelar dengan agenda memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dari rangkaian peristiwa tersebut, MPR RI memutuskan untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat

¹¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata ... op cit*, hlm. 174-175

Presiden RI 23 Juli 2001. Hal yang mengejutkan dilakukan MPR RI dalam diktum putusan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid ini, yaitu alasan yang ditulis bukan didasarkan pada memorandum DPR RI, melainkan alasan lain yakni ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR serta dikeluarkannya Maklumat Presiden Gus Dur. Meskipun demikian, dari pertimbangan dalam Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI K. H. Abdurrahman Wahid tetap dicantumkan pula adanya pelanggaran haluan negara sebagaimana yang tertuang dalam memorandum DPR RI.

Menurut Mahfud MD, dalam kasus pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid terlihat jelas bagaimana permainan politik (*power play*) sangat mendominasi dalam proses hukum atau dapat dikatakan kasus tersebut memberi kesan mempermainkan prosedural-konstitusional. Sebab, menurut Tap MPR No. III/MPR/1978, untuk mengeluarkan memorandum I saja syaratnya adalah bahwa Presiden telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Sedangkan dalam memorandum I dari DPR hanya menyebut Presiden “patut diduga ikut berperan” dalam kasus Yanatera Bulog maupun dana bantuan Sultan Brunai. Kalau kesimpulannya hanya “patut diduga ikut berperan”, berarti belum ada bukti dan kesimpulan bahwa Presiden “sungguh-sungguh melanggar

haluan Negara”. Istilah “patut diduga ikut berperan”, menurut Mahfud MD, bisa saja diartikan melakukan kelalaian teknis-administratif.¹²

B. Urgensi Alasan Konstitusional Pemberhentian Presiden

Sebagai mekanisme kontrol, pemberhentian Presiden menjadi salah satu cara ampuh untuk melakukan kontrol kepada pejabat publik. Dalam kaitannya dengan Presiden, maka mekanisme pemberhentian merupakan cara ampuh untuk mengontrol kebijakan Presiden.

Baik dalam sistem pemerintahan Presidensial yang mengenal masa jabatan *fix term* seorang Presiden serta mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, seorang Presiden tetap dapat diberhentikan dari masa jabatannya melalui mekanisme konstitusional. Begitu juga dalam sistem pemerintahan parlementer.

Walaupun mekanisme pemberhentian Presiden dewasa ini tumbuh dan berkembang diberbagai negara sebagai mekanisme pemberhentian pejabat publik pada negara tersebut dengan memasukkannya dalam materi muatan konstitusi sehingga menjadi mekanisme konstitusional, dalam prakteknya pemberhentian Presiden sangat sarat politik. Dengan demikian, alasan untuk memberhentikan seorang pejabat publik adalah sesuatu yang patut menjadi perhatian agar dapat menghindari menguatnya pertimbangan politik dalam proses pemberhentian khususnya dalam sistem pemerintahan Presidensial.

Negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer, pada umumnya lebih mengutamakan alasan-alasan politik, yaitu penolakan atas pertanggungjawaban Presiden serta alasan-alasan pelanggaran hukum yang

¹²Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan ... op cit*, hlm. 44

umum, sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensiil lebih mengedepankan alasan-alasan tindak pidana¹³ yang ditetapkan di dalam materi muatan konstitusi. Hal ini dapat dipahami, karena sistem pemerintahan Presidensial menghendaki kestabilan pemerintahan yang *fix term*, sehingga mempersulit mekanisme pemberhentian Presiden.

Kaitannya dengan alasan pemberhentian, konstitusi berbagai negara menentukan alasan pemberhentian Presiden secara berbeda. Paling tidak ada empat kelompok alasan pemberhentian Presiden, yaitu:¹⁴

¹³Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda *strafbaar feit*. Selain daripada istilah *strafbaar feit*, di Belanda dipakai juga istilah lain, yaitu *delict* yang berasal dari bahasa Latin *delictum*, dalam bahasa Indonesia dipakai istilah delik. Lihat, Hamdan Zoelva, *Alasan Tindak Pidana ... op cit*, hlm. 34. Disamping istilah tindak pidana sebagai terjemahan dari *strafbaar feit*, dalam literature hukum pidana dan beberapa perundang-undangan hukum pidana di Indonesia juga ditemukan istilah lain seperti peristiwa pidana, perbuatan yang boleh dihukum, perbuatan yang dapat dihukum, pelanggaran pidana dan tindak pidana. Lihat Sofyan Sastra Widjaya, *Hukum Pidana*, (Bandung : Armico, 1995), hlm. 111. Mengenai istilah terakhir ini (tindak pidana) menunjuk kepada hal yang abstrak seperti perbuatan, tetapi hanya menyatakan keadaan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku atau sikap jasmani seseorang. Oleh karena kata tindak tidak bergitu dikenal, maka di dalam perundang-undangan yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasal nya sendiri, maupun dalam penjelasannya hampir selalu dipakai pula kata perbuatan. Lihat Zainal Abidin, Farid, *Hukum Pidana I*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1995), hlm. 224. Mengenai peristilahan ini, menurut Moeljatno sesungguhnya tidak penting alkaulu yang menjadi soal hanya tentang nama belaka. Atau dengan kata lain bahwa istilah-istilah tersebut dapat dipertukarkan (*interchangeable*) dan tidak merubah maknanya. Tapi bukan demikian halnya. Mereka yang memakai istilah tindak pidana, peristiwa pidana dan sebagainya, karena tidak ada keterangan apa-apa, menyamakan maknanya dengan istilah Belanda *strafbaar feit*. Kalau kata tersebut di atas adalah salinan belaka dari *strafbaar feit*, sedangkan tindak pidana bukan demikian halnya. Lihat Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2000), hlm. 55. Unsur-unsur tindak pidana (*strafbaar feir*) menurut Van Hamel meliputi: (i) perbuatan; perbuatan itu ditentukan oleh hukum pidana tertulis (asas legalitas), (ii) melawan hukum, dan (iii) bernilai atau patut dipidana yang mungkin sejajar dengan ajaran sifat melawan hukum materiel. Untuk uraian yang luas tentang sifat melawan hukum dapat dilihat pada Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung : Alumnii, 2002), hlm 16

¹⁴Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit*, hlm. 38

1. Alasan politik ditolaknya pertanggungjawaban Presiden, seperti di Perancis,
2. Pelanggaran hukum tata negara (hukum umum) seperti di Jerman, yaitu pelanggaran sengaja atas konstitusi dan berbagai undang-undang federal (*willfull violation of the Basic Law or any other federal law*),
3. Alasan-alasan tindak pidana seperti di Amerika Serikat,
4. Gabungan dari alasan-alasan tersebut.

Alasan konstitusional pemberhentian Presiden adalah sesuatu hal yang harus diatur mengingat proses ini sarat politik. Dengan begitu, seorang Presiden baru dapat diberhentikan dari masa jabatannya jika terbukti melanggar ketentuan konstitusional.

Di Indonesia pernah terjadi dua kali pemberhentian terhadap Presiden. Proses pemberhentian saat itu sangat sarat politik padahal jelas Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensill. Untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil yang dianut oleh Indonesia, alasan konstitusional diatur dalam konstitusi pasca amandemen UUD NRI 1945. Tepatnya Pasal 7A UUD NRI 1945, yang mensyaratkan seorang Presiden di Indonesia baru dapat diberhentikan jika terbukti melakukan perbuatan melawan hukum berupa; (i) penghianatan terhadap negara; (ii) korupsi; (iii) penyuapan; (iv) tindak pidana berat lainnya; (v) melakukan perbuatan tercela; dan (vi) terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Setelah alasan konstitusional tersebut telah diatur, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menjadi lebih sulit dan dapat menghindari tendensi politik dalam proses pemberhentian Presiden di Indonesia sebagaimana yang pernah terjadi dalam memberhentikan Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid.

C. Mekanisme Pemberhentian Presiden Dalam Konstitusi Indonesia

1. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI 1945 sebelum amandemen

Mekanisme pemberhentian Presiden secara khusus tidak diatur di dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen. Hal tersebut yang menyebabkan proses pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Gusdur sangat politis. Kenyataan tersebut bertentangan dengan sistem pemerintahan Presidensial yang dianut Indonesia di mana dalam sistem pemerintahan Presidensial seorang Kepala Negara hanya dapat diberhentikan dari masa jabatannya dengan alasan hukum bukan dengan alasan politis.

UUD NRI 1945 sebelum amandemen hanya menyebutkan di dalam Pasal 8, bahwa:

“Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil Presiden sampai habis waktunya”

Sementara itu, mekanisme pemberhentian Presiden dan kriteria konsitutional mengapa seorang Presiden dapat diberhentikan tidak diatur secara eksplisit.

Pasal 6 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amandemen, menyebutkan:

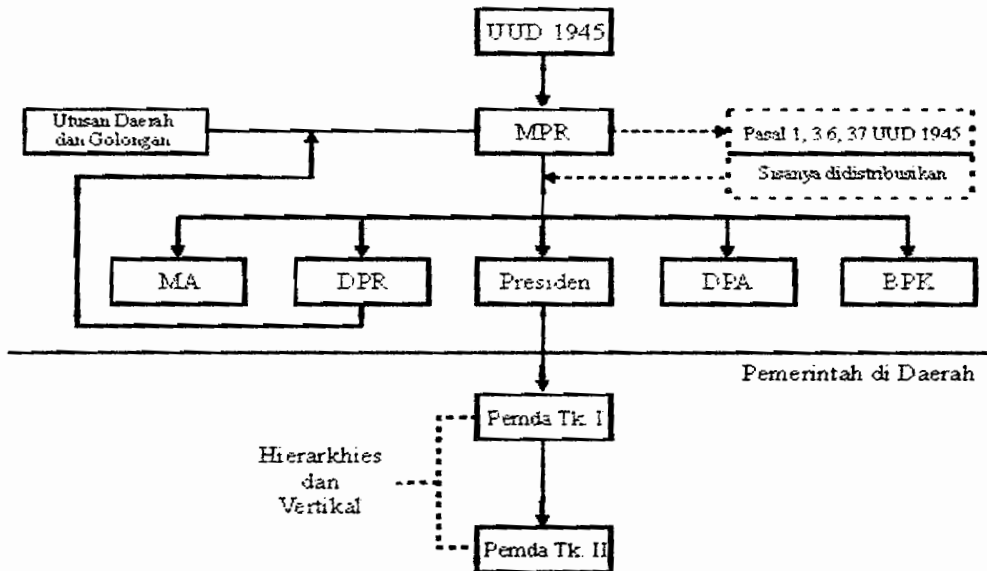
“Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”

Penjelasan dari ayat tersebut menyebutkan *Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President).*

Berbeda dengan desain ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen konstitusi dimana MPR mereduksi kedudukannya dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen MPR menempati posisi lembaga tertinggi negara dari lembaga negara lainnya. Hal tersebut memberikan konsekuensi di mana Presiden bertindak sebagai mandataris MPR, yang dengan begitu memberikan konsekuensi logis pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.

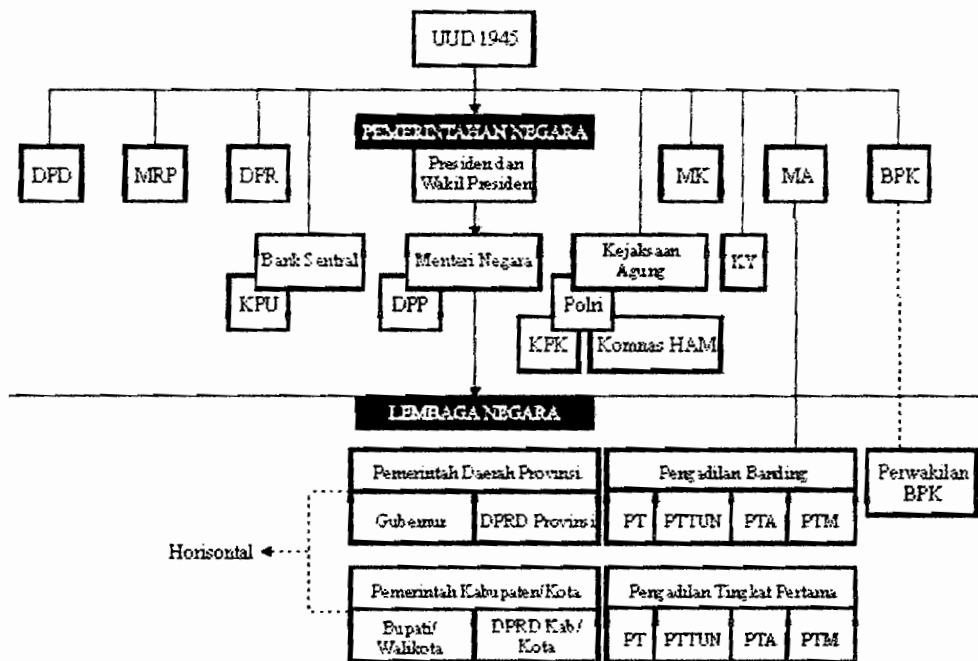
Desain ketatanegaraan yang meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, memberikan konsekuensi pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang dengan itu, Presiden selain dipilih secara langsung oleh MPR, Presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR.

Gambar I : Desain ketatanegaraan menurut UUD RI 1945 sebelum amandemen



Sumber : Harjono, 2009 : 232

Gambar II : Desain ketetangeraan menurut UUD RI 1945 setelah amandemen



Sumber : Harjono, 2009 : 235

Tidak diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden di dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen, menyebabkan pemberhentian Presiden di Indonesia sarat nuansa politis. Setidaknya sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah mengalami 2 (dua) kali pemberhentian Presiden dengan segala kontroversinya dalam kasus pemberhentian Presiden Soekarno dengan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid yang didasarkan pada TAP MPR No. VII/MPR/1973 dan Tap MPR No. III/MPR/1978.

2. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut Konsitusi RIS 1949

Sebelum mengalami amandemen, UUD NRI 1945 pernah tidak diberlakukan sama sekali karena diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 yang selanjutnya disingkat Konstitusi RIS 1949.

Pergantian Konstitusi Indonesia dari UUD NRI 1945 ke Konstitusi RIS 1950 adalah karena akibat dari upaya Belanda untuk kembali menjadikan Indonesia sebagai daerah jajahan. Upaya untuk menduduki kembali wilayah teritorial Indonesia sebagai daerah jajahan terus dilakukan pemerintah Belanda. Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti Negara Indonesia Timur, Negara Sumatera Timur, Negara Jawa Timut, dan sebagainya. Usaha belanda ini sebagai bentuk upaya Belanda dalam meruntuhkan keutuhan Indonesia dari bingkai negara kesatuan.¹⁵

¹⁵Titik Tirwulantari Tutik, *op cit* ... hlm. 138

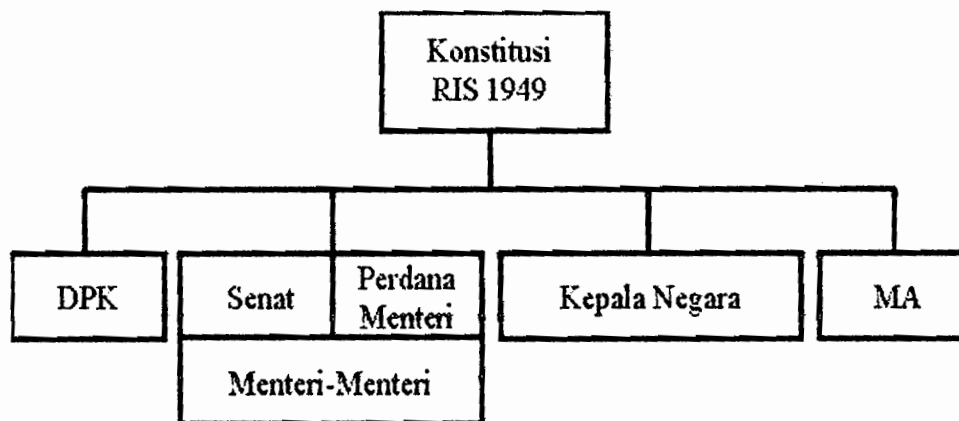
Untuk mencapai tujuannya itu, Belanda melakukan agresi militer I pada tahun 1947 dan agresi militer II pada tahun 1948. Selain agresi militer yang dilakukan Belanda, Belanda juga mengintimidasi PBB serta menciptakan stigma buruk pada Tentara Nasional Indonesia yang selanjutnya disingkat TNI di mata internasional yang hanya sebagai perusuh keamanan Indonesia. Akhirnya, kontak senjata antara Tentara Bersenjata Belanda dan TNI tidak dapat dielakkan. Dalam kontak senjata itu, Indonesia melihatnya sebagai gerakan mempertahankan kemerdekaan yang akhirnya kita kenal dengan perang revolusi kemerdekaan. Akibat dari agresi militer Belanda ke Indonesia, pemerintah Indonesia pada tahun 1947 pernah memindahkan Ibu Kota negara dari Jakarta ke Yogyakarta.¹⁶

Untuk menghentikan kontak senjata antara pihak Belanda dan Indonesia, PBB mensarankan untuk mengadakan Konferensi Meja Bundar yang selanjutnya disingkat KMB di Den Haag pada 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949.¹⁷

¹⁶*Ibid* ... 139

¹⁷*Ibid*

Gambar III : Desain Ketatanegaraan Menurut Konstitusi RIS 1949



Konstitusi RIS 1949 menganut sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini, lembaga eksekutif terdiri dari dua badan yakni Presiden selaku *head of state*¹⁸ dan Perdana Menteri selaku *chief of executive*.¹⁹

Hubungannya dengan mekanisme pemberhentian, dalam sistem pemerintahan parlementer Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat sedangkan Perdana Menteri bertanggungjawab kepada DPR.

Konstitusi RIS 1949 mengatur dengan tegas kedudukan Kepala Negara yang tidak dapat diganggu gugat sebagaimana termaktub di dalam Pasal 118 ayat (1) yang berbunyi:

“Presiden tidak dapat diganggu gugat”

¹⁸Lihat Pasal 69 ayat (1) Konstitusi RIS 1949

¹⁹Lihat Pasal 72 ayat (1) Konstitusi RIS 1949

Sedangkan hal berkaitan dengan pertanggungjawaban Perdana Menteri dan struktur kabinet lainnya, Konstitusi RIS mengatur pertanggung jawaban kepada DPR. Sebagaimana termaktub di dalam Pasal 120 ayat (2) yang berbunyi:

“Menteri-menteri memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, segala penerangan yang dikehendaki menurut ayat yang lalu dan yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia Serikat”

Sedang prosedural pertanggungjawaban Perdana Menteri sampai pada proses pemberhentian tidak diatur jelas di dalam Konstitusi RIS 1949. Prosedur pemberhentian hanya diatur sekilas di mana DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya²⁰ yang dengan hak tersebut DPR dapat melakukan penyelidikan yang juga merupakan bagian dari hak DPR²¹ atas kebijakan Perdana Menteri dan struktur kabinet lainnya. Berdasarkan hasil penyelidikan tersebut DPR dapat memaksa Perdana Menteri dan/atau struktur kabinet lainnya untuk meletakkan jabatannya.²²

Pengaturan tentang mekanisme pemberhentian diatur dengan sangat singkat dan disesuaikan dengan sistem pemerintahan yang dianut Konstitusi RIS 1949 yakni sistem pemerintahan parlementer. Disamping itu juga, Konstitusi RIS 1949 diterapkan dalam waktu yang sangat singkat

²⁰Lihat Pasal 120 ayat (1) Konstitusi RIS 1949

²¹Lihat Pasal 121 Konstitusi RIS 1949

²²Lihat Pasal 122 Konstitusi RIS 1949

sehingga dinamika ketatengaraan Indonesia pada waktu menggunakan Konsitusi RIS 1949 sebagai konstitusi tidak atau sulit untuk dipelajari.

3. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUDS 1950

Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 juga memiliki karakteristik sistem pemerintahan dan bentuk negara. UUDS 1950 menerapkan bentuk negara kesatuan²³ dan sistem pemerintahan parlementer²⁴ dalam menjalankan kehidupan negara.

Hampir sama dengan Konsitusi RIS 1949 yang mengatur mekanisme pemberhentian masih sangat umum. Di dalam UUDS 1950, Presiden tidak dapat diganggu gugat keberadannya,²⁵ sedangkan mengenai model pertanggungjawaban Perdana Menteri kurang lebih sama dengan mekanisme yang diatur di dalam Kosnitutsi RIS 1949. Dimana, Menteri bertanggungjawab kepada DPR.²⁶ Disamping itu DPR mempunyai hak interpelasi dan hak menanya serta hak untuk menyelidiki,²⁷ dengan hak tersebut DPR dapat menyelidiki kebijakan Perdana Menteri. Sayangnya, tidak terdapat pengaturan seperti pada Konstitusi RIS 1949 yang mengatur adanya kewenangan DPR untuk memaksa Perdana Menteri meletakkan jabatannya. Selain itu, mekanisme pemberhentian yang diatur di dalam UUDS 1950 juga masih sangat umum dan juga penerapan UUDS 1950 sebagai konstitusi Indonesia dalam waktu yang juga singkat.

²³Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1950

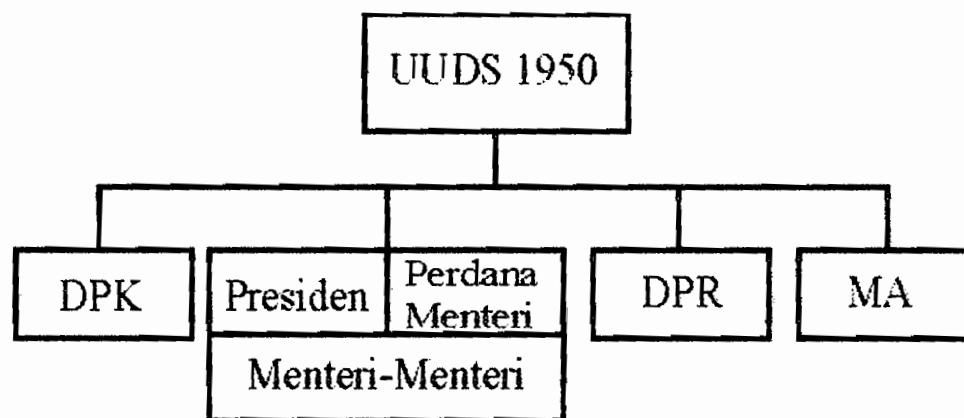
²⁴Lihat Pasal 45 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1950

²⁵Lihat Pasal 83 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1950

²⁶Lihat Pasal 69 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1950

²⁷Lihat Pasal 69 ayat (1) dan Pasal 70 UU No. 7 Tahun 1950

Gambar IV : Desain Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUDS 1950



4. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut Ketetapan MPR

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, baik di dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS 1949, maupun UUDS 1950, tidak mengatur mekanisme pemberhentian Presiden. Meskipun demikian, bukan berarti mekanisme pemberhentian Presiden tidak diatur sama sekali.

Sesuai dengan desain ketatanegaraan pada waktu itu khususnya berdasarkan UUD NRI 1945 sebelum amandemen yang meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, memberikan konsekuensi pada keberadaan MPR yang berada di atas lembaga tinggi negara yang lain termasuk lembaga kepresidenan. Dengan demikian, Presiden sebagai mandataris MPR memiliki kewajiban mempertanggungjawabkan hasil kerjanya sebagai Presiden kepada MPR.

Pertanggungjawaban itulah yang menjadi salah satu sebab Presiden di Indonesia dapat diberhentikan dalam masa jabatannya.

Pertanggungjawaban Presiden harus disampaikan kepada pemilik kedaulatan yaitu kepada rakyat yang dalam hal ini dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia.²⁸

Konsekuensinya, Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR selaku pemegang kekuasaan negara tertinggi. Pemberhentian tersebut tidak serta merta bisa dilakukan oleh MPR. Lembaga DPR yang menjadi bagian dari MPR memiliki fungsi yang sangat menentukan dalam pemberhentian Presiden tersebut. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan. Apabila DPR menganggap bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa meminta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Pengaturan mengenai mekanisme Sidang Istimewa dalam pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya diperjelas melalui sebuah ketetapan MPR yang dilahirkan pada masa orde baru yakni Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar – Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 mengatur mengenai alasan yang memungkinkan Presiden diberhentikan oleh MPR sebelum

²⁸Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 sebelum amandemen

habis masa jabatannya. Dimana, majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena:

- a. Atas permintaan sendiri
- b. Berhalangan tetap
- c. Sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dengan alasan sebagaimana disebutkan pada huruf a dan b tidak dilakukan melalui mekanisme Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden sebagaimana dimaksudkan dalam Penjelasan UUD NRI 1945. Pemberhentian melalui mekanisme Sidang Istimewa hanya dilakukan apabila Presiden dianggap telah melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. DPR sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan agar sesuai dengan haluan negara memegang peranan penting dalam pemberhentian Presiden tersebut. Maka apabila DPR menganggap bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum kepada Presiden.

Pasal 7 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/1978;

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden

Pasal 7 ayat (3) Tap MPR No. III/MPR/1978;

Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum yang kedua.

Pasal 7 ayat (4) Tap MPR No. III/MPR/1978;

Apabila dalam waktu satu bulan memorandum kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia, mekanisme pemberhentian Presiden sebagaimana diatur di dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 dipraktekkan pada saat proses pemberhentian Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid. Berdasarkan pengalaman pemberhentian kedua Presiden tersebut, yang jika dipelajari tidak mencerminkan penerapan negara hukum serta bertentangan dengan prinsip-prinsip sistem pemerintahan Presidensial. Berdasarkan pengalaman pemberhentian kedua Presiden tersebut, mekanisme Pemberhentian Presiden diatur di dalam konstitusi Indonesia bersamaan dengan diamandemennya UUD RI 1945.

5. Mekanisme Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI 1945 Setelah Amandemen

Sebagaimana diketahui bahwa di dalam UUDS 1950 diatur adanya keharusan untuk mengadakan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang nantinya bersidang menyusun UUD yang permanen yang termuat di dalam Konstitusi RIS, pemilu tahun 1955 diselenggarakan. Dari pemilu tersebut berhasil membentuk Konstituante yang diresmikan di Kota Bandung pada 10 November 1956.²⁹

Konstituante hasil pemilu tahun 1955 itu mulai bersidang di Bandung sejak Maret 1956 untuk membahas UUD yang akan ditetapkan sebagai UUD permanen. Akan tetapi, badan ini tidak dapat menyelesaikan tugasnya karena terlibat dalam perdebatan yang berlarut-larut tentang dasar negara. Waktu itu, dengan kekuatan yang hampir seimbang dan tidak mungkin salah satunya menang pemungutan suara (*voting*) karena keharusan minimal dukungan suara untuk pengambilan keputusan di Konstituante muncul dua kelompok aliran besar (dominan) tentang dasar negara, yakni kelompok yang menghendaki dasar negara kebangsaan dan kelompok yang menghendaki dasar negara Islam.³⁰

Alasan bahwa berlarut-larutnya perdebatan itu sudah membahayakan keadaan negara, apalagi di dalam masyarakat muncul berbagai *front* yang menggambarkan aliran politik yang panas karena perdebatan di Konstituante, maka pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno

²⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ... op cit.* hlm. 130

³⁰Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum ... op cit.* hlm. 125-126

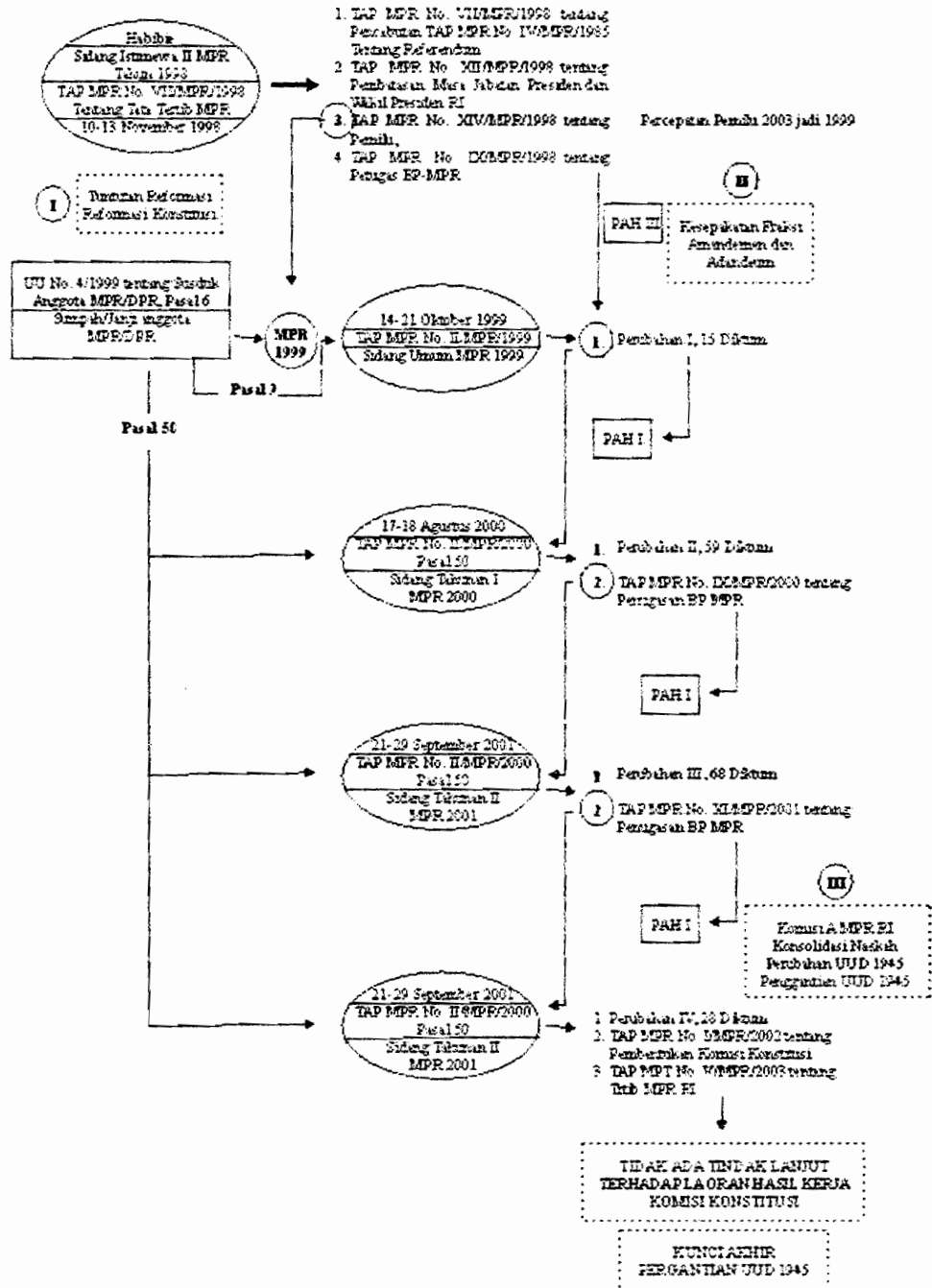
mengeluarkan Dekrit yang lebih dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi: *Pertama*, Memhubungkan Konstituante; *Kedua*, Mencabut berlakunya UUD 1950 dan memberlakukan kembali UUD NRI 1945, *Ketiga*, (Janji) pembentukan MPRS dan DPAS.³¹

Sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUDS 1950 tidak lagi diberlakukan dan UUD NRI 1945 kembali diberlakukan menjadi hukum dasar di Indonesia hingga mengalami amandemen dalam empat tahapan pada tahun 1999 – 2002 yang silam.

Setidaknya, selama Indonesia menggunakan UUD NRI 1945 sebelum amandemen sebagai konstitusi dalam menjalankan kehidupan bernegara, praktik pemberhentian Presiden telah terjadi sebanyak 2 (dua) kali yakni pemberhentian Presiden Soekarno pada masa orde lama dan Presiden Abdurrahman Wahid pada masa reformasi.

³¹ *Ibid* ...

Gambar V : Skema Jalannya Perubahan UUD NRI 1945



Sumber: Hardjono, (2009: 239)

Berdasarkan pengalaman dua kali pemberhentian Presiden, Indonesia mulai membenah diri bersamaan dengan momentum Amandemen UUD NRI 1945. Tepatnya pada Amandemen UUD NRI 1945 tahapan ke III yang disahkan pada 10 November 2001, mekanisme pemberhentian Presiden dimuat sebagai mekanisme konstitusional.

Berdasarkan pengalaman pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid pulalah, MK dibentuk. Hal tersebut sesuai pernyataan Zain Badjeber, yang merupakan mantan ketua badan legislasi DPR. Zain menyebtkan bahwa; ketika UU MK disusun, diungkapkan bahwa alasan pembentukan MK sebetulnya didorong oleh adanya peristiwa ketetanearaan pemberhentian (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Juli 2001 silam. Pengalaman ini menyadarkan para anggota MPR bahwa betapa mudahnya menjatuhkan seorang Presiden manakala dukungan mayoritas di MPR terpenuhi. Agar hal tersebut tidak terulang lagi, muncul usul untuk membentuk lembaga peradilan yang diberi wewenang untuk turut andil pada perkara tersebut.³²

Masih dalam konteks pemberhentian Presiden, perubahan UUD NRI 1945 memperbaiki prosedur pemberhentian dengan lebih melindungi posisi Presiden untuk tidak mudah diberhentikan. Hal ini dilatar belakangi kehendak untuk memperkuat sistem Presidensial, yaitu memperkuat posisi Presiden, sehingga tidak mudah diberhentikan untuk menjamin periode lima tahun (*fix term*) jabatan Presiden.

³²Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta : Pustaka Jaya Abadi, 2008), hlm. 154

a. Pasal 7A dan 7B UUD RI 1945

Setelah Amandemen UUD NRI 1945, mekanisme pemberhentian Presiden termaktub di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945. Secara lengkap berbunyi:

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.

Memperhatikan pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945 di atas, terlihat jelas mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia. Dimana, seseorang baru dapat diberhentikan dari jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa:

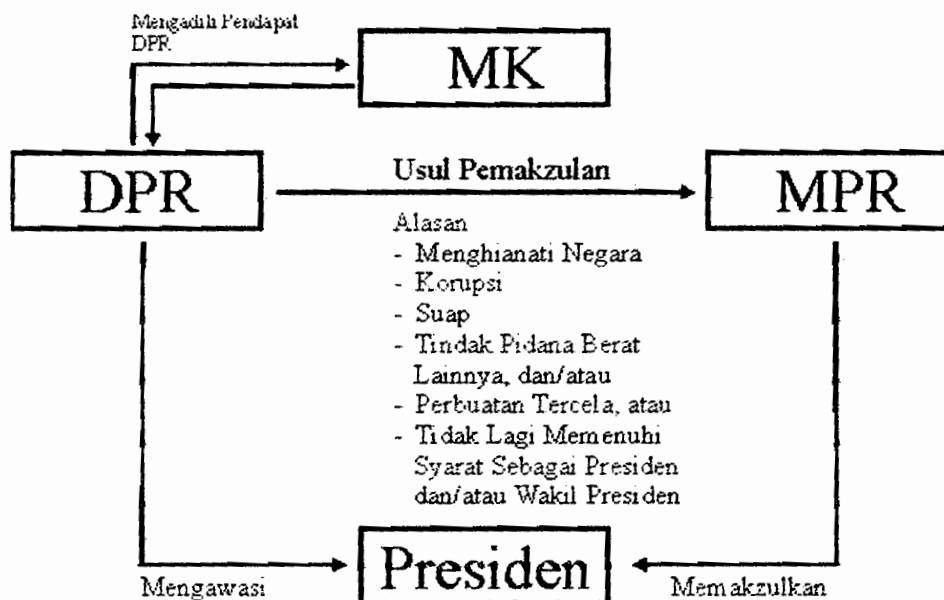
- a) pengkhianatan terhadap negara,
- b) korupsi,
- c) penyuapan,
- d) tindak pidana berat lainnya, atau
- e) perbuatan tercela dan/atau
- f) apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebelum proses pemberhentian Presiden sampai pada tahap pembuktian di MK, lebih dulu diawali dengan dugaan DPR bahwa Presiden memenuhi syarat untuk diberhentikan pada rapat paripurna DPR yang dihadiri oleh 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir.

Setelah itu, dugaan DPR diajukan kepada MK untuk membuktikan apakah Presiden terbukti memenuhi syarat untuk diberhentikan dari jabatannya, paling lambat 90 hari sejak dugaan DPR terdaftar di kepaniteraan MK. Pada bagian ini, terdapat dua kemungkinan, yakni kemungkinan pertama MK menyatakan dugaan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti, dan kemungkinan kedua, MK menyatakan dugaan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti.

Jika MK menyatakan dugaan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti maka proses pemberhentian tidak dilanjutkan, namun jika MK menyatakan sebaliknya maka DPR melanjutkan kepada MPR untuk memutuskan secara politik apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari masa jabatannya atau tidak, pada rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan pada rapat paripurna tersebut.

Gambar VI : Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia berdasarkan Pasal 7A dan 7B



Sumber : Hamdan Zoelwa, (2011 : 123)

Soimin dalam bukunya tentang *Impeachment* Presiden

menjelaskan alur proses pemberhentian Presiden sebagai tafsir atas

Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, sebagai berikut.³³

- 1) Awal mula proses untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah bersifat pengaduan dari pihak DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK. Artinya, dugaan DPR yang ditujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dianggap perbuatannya melanggar hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden,
- 2) Pengaduan DPR harus diajukan kepada MK untuk diuji keabsahannya atas dugaan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila putusan MK berdasarkan hasil uji keabsahan dugaan tersebut memutuskan "tidak bersalah", maka DPR tidak dapat meminta kepada MPR untuk

³³Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm. 99

- dilakukannya Sidang Istimewa; atau MK memutuskan “*bersalah*”, maka DPR dapat meminta kepada MPR untuk dilakukannya sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawabam Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan
- 3) Sifat pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih bersifat yuridis ketatanegaraan (*judicial review*) setelah adanya putusan MK. Dalam isi amar putusan MK dinyatakan “*usul diterima*”, maka DPR meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa yang khusus dilakukan untuk itu, dan dipimpin oleh Ketua MPR dengan sistem pengambilan keputusan 3/4 anggota MPR harus hadir dan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir menyetujui pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b. *Impeachment* dan *Forum Privilegiatum*

Dalam dunia hukum tata negara ada dua konsep pemecatan Presiden: *impeachment* dan *forum privilegium*. Dimana, *impeachment* adalah proses pemberhentian yang dilakukan oleh parlemen. Secara tekstual *impeachment* berarti dakwaan atau tuntutan. Sedangkan *forum privilegium* adalah konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden, melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceeding*). Artinya, Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah.³⁴

Selain itu, Mahfud MD juga mendefinisikan *impeachment* dan *forum preveligiatum*, di mana menurutnya *impeachment* adalah Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat (misalnya *Congress* di Amerika Serikat) melalui

³⁴Denny Indrayana, *Negara Antara Ada ... op cit*, hlm. 207-209

penilaian dan keputusan politik dengan syarat-syarat dan mekanisme yang ketat. Sedangkan *forum privilegium* adalah penjatuhan Presiden melalui pengadilan khusus ketatanegaraan yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat yang ditentukan di dalam konstitusi dengan putusan hukum pula.³⁵ Singkatnya, dari dua defenisi yang disampaikan di atas, baik *impeachment* ataupun *forum privilegium*, dapat disimpulkan oleh penulis bahwa *impeachment* adalah keputusan politik yang diambil oleh lembaga perwakilan, dan *forum privilegium* adalah keputusan hukum yang diambil oleh peradilan khusus ketatanegaraan.

Berdasarkan dasar teori di atas, jika dihubungkan dengan mekanisme pemberhentian yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, dapat disimpulkan bahwa mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia mengkolaborasi antara *impeachment* dan *forum privilegium*. Di mana dugaan DPR atas pelanggaran Presiden dan/atau wakil Presiden yang diputuskan pada rapat paripurna (*impeachment*), dilanjutkan dengan diadilinya dugaan DPR oleh MK (*forum privilegium*), dan diputuskan secara politik oleh MPR (*impeachment*).

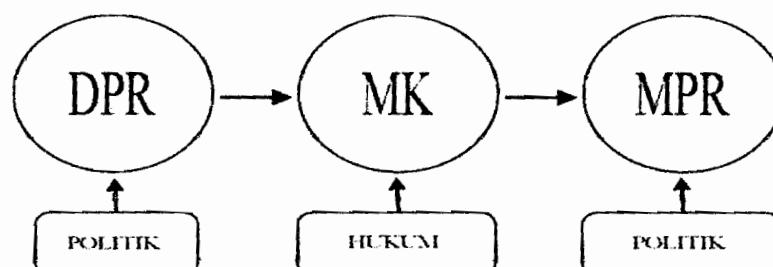
Pada dasarnya, proses pemberhentian Presiden dalam konstitusi berbagai negara paling tidak terbagi dalam tiga bagian, yaitu proses peradilan dua tingkat oleh lembaga perwakilan rakyat seperti yang

³⁵Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum ... op cit*, hlm. 143

dipraktekkan oleh Amerika Serikat, proses peradilan tiga tingkat di mana di samping lembaga perwakilan rakyat juga harus dengan lembaga yudisial seperti yang dipraktekkan Jerman, Perancis, juga Korea Selatan, dan model campuran di mana model ini sejatinya menggunakan peradilan dua tingkat, tetapi melibatkan lembaga yudikatif ditengahnya seperti yang dipraktekkan di Korea Selatan.³⁶

Memperhatikan mekanisme pemberhentian Presiden yang digabung antara *impeachment* dan *forum preveligiatum* dengan memperhatikan model-model peradilan proses pemberhentian Presiden di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menggunakan model campuran antara peradilan dua tingkat dan peradilan tiga tingkat. Proses peradilan campuran ini sejatinya menggunakan model peradilan dua tingkat, namun melibatkan lembaga yudikatif di tengahnya. Proses pemberhentian Presiden di Indonesia berawal dari DPR dilanjutkan kepada MK (lembaga yudikatif) dan diakhiri di MPR.

Gambar VI: Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia berdasarkan teori



³⁶Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit.* hlm. 35

c. Proses Pemberhentian Presiden

Catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia menyisahkan kisah pemberhentian dua orang Presiden berdasarkan ketentuan konstitusi yang berlaku, yakni Presiden Soekarno dan Presiden Abd. Rahman Wahid. Pada waktu itu mekanisme pemakzulannya berawal dari rapat di DPR untuk dilanjutkan kepada MPR untuk meminta pertanggung jawaban Presiden untuk diberhentikan. Namun, setelah UUD NRI 1945 mengalami amandemen, mekanisme pemberhentianpun mengalami perubahan. Di mana, telah ada peran lembaga peradilan khusus untuk memeriksa dan mengadili perkara pemberhentian ini, yaitu MK.

1) Proses Awal Pada Dewan Perwakilan Rakyat

Hak angket merupakan hak konstitusional DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai wujud fungsi pengawasan DPR kepada Pemerintah guna tercapainya mekanisme saling kontrol dan imbang (*checks and balances mechanism*). Penggunaan hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis, serta berdampak luas pada kehidupan

masyarakat dan bangsa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.³⁷

Penggunaan hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Pengusulan hak angket disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan. Usul yang demikian menjadi hak angket DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.³⁸ Dalam hal ini, DPR berwenang memutuskan untuk menerima atau menolak usulan penggunaan angket. Selanjutnya, apabila usulan diterima, maka DPR membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.

Setelah penyelidikan yang dilakukan Panitia Angket ini selesai, maka panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket. Selanjutnya DPR menggelar sidang paripurna dengan agenda kesimpulan atas penyelidikan melalui fraksi-fraksi. Keputusan DPR harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua)

³⁷Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat

³⁸*Ibid* ...

jumlah anggota DPR dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.

Hak selanjutnya yang merupakan hak konstitusional yang dimiliki DPR adalah hak menyatakan pendapat yang selanjutnya disingkat HMP. Apabila ketentuan Pasal 7B UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 177 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat UU M3D dicermati, maka terdapat keganjilan maksud antara hak angket dan HMP, yaitu secara substansi rapat paripurna DPR untuk keputusan hak angket merupakan wujud penggunaan hak menyatakan pendapat, karena dalam hal ini masing-masing fraksi diperkenankan menyampaikan pendapatnya sebelum keputusan DPR atas penyelidikan dengan menggunakan hak angket.

Perspektif UU M3D, HMP merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak angket. HMP diusulkan paling sedikit oleh 25 (dua puluh lima) anggota DPR.³⁹ Untuk berujung pemberhentian, alasan penggunaan HMP ini haruslah karena dugaan adanya tindakan pelanggaran hukum atau dugaan tidak dipenuhinya lagi syarat sebagai Presiden.⁴⁰ Agar usulan itu menjadi HMP DPR, maka harus mendapat persetujuan Rapat Paripurna DPR yang

³⁹Pasal 184 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009

⁴⁰Pasal 184 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009

dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir.⁴¹

DPR berwenang memutuskan untuk menerima atau menolak usulan hak menyatakan pendapat. Apabila usulan diterima maka DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.⁴² Panitia khusus ini bekerja paling lama 60 (enam puluh) hari dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR.⁴³ Apabila rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden maka DPR menyampaikan keputusan tentang HMP ini kepada MK.⁴⁴ Keputusan ini harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPR yang hadir.⁴⁵

Setelah DPR berhasil membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK, maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya paling lama 90 (sembilan puluh)

⁴¹Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009

⁴²Pasal 185 ayat (1) dan (2) UU No. 27 Tahun 2009

⁴³Pasal 186 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 (UU M3D)

⁴⁴Pasal 187 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 (UU M3D)

⁴⁵Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 187 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009

hari setelah permintaan DPR diterima dan didaftarkan di kepaniteraan MK. Namun, segala keterangan yang diberikan kepada Panitia Angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti dalam peradilan terhadap saksi atau ahli itu sendiri yang memberikan keterangan atau terhadap orang lain, termasuk dalam persidangan di MK.

2) Hukum Acara Pemberhentian Presiden di Mahkamah Konstitusi

MK baru dapat menjadi bagian dari proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden jika DPR telah mengajukan gugatan kepada MK atas dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. DPR dalam mengajukan gugatan kepada MK harus melewati beberapa tahapan dengan ketentuan yang harus dilewati. Mengenai hal itu diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disingkat PMK No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun tahapan beracara MK dalam hal pemberhentian ini, sebagai berikut:

a) Pengajuan Permohonan

(1) Pemohon: DPR yang diwakili oleh Pimpinan DPR yang dapat menunjuk kuasa hukumnya.⁴⁶

(2) Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia, dibuat dalam 12 rangkap, ditandatangani pimpinan DPR atau kuasa hukumnya, dan harus memuat dengan jelas dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wapres maupun dugaan bahwa Presiden dan/atau Wapres tidak lagi memenuhi syarat.⁴⁷

(3) Dalam hal dugaan pelanggaran hukum, Permohonan harus memuat secara rinci mengenai jenis, waktu, dan tempat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wapres.⁴⁸

b) Dalam hal dugaan tidak lagi dipenuhinya syarat menjadi Presiden dan/atau Wapres, permohonan harus memuat uraian yang jelas mengenai syarat apa yang tidak dipenuhi.⁴⁹

c) Registrasi dan Penjadwalan Sidang

(1) Panitera memeriksa kelengkapan dan persyaratan permohonan. Permohonan yang belum lengkap dan/atau belum memenuhi syarat diberitahukan kepada DPR untuk dilengkapi paling lama 3 hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan diterima DPR. Permohonan yang sudah lengkap dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.⁵⁰

(2) MK menetapkan hari sidang pertama paling lambat 7 hari kerja sejak permohonan diregistrasi.⁵¹

d) Persidangan

⁴⁶Lihat Pasal 2 ayat 1 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁴⁷Lihat Pasal 3 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁴⁸Lihat Pasal 4 ayat 1 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁴⁹Lihat Pasal 4 ayat 2 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵⁰Lihat Pasal 7 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵¹Lihat Pasal 8 PMK Nomor 21 Tahun 2009

- (1) Persidangan dilakukan oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh 7 orang hakim konstitusi.⁵²
- (2) Persidangan berlangsung dalam 6 tahap, yaitu: Pemeriksaan Pendahuluan, Tanggapan Presiden dan/atau Wapres, Pembuktian oleh DPR, Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wapres, Kesimpulan, dan Pengucapan Putusan.⁵³
 - (a) Pemeriksaan Pendahuluan; Wajib dihadiri oleh Pimpinan DPR dan kuasa hukumnya⁵⁴
 - (b) Tanggapan Presiden dan/atau Wapres; Presiden dan/atau Wapres wajib hadir secara pribadi dan dapat didampingi oleh kuasa hukumnya⁵⁵
 - (c) Sidang Pembuktian DPR; DPR wajib membuktikan dalil-dalilnya dengan alat bukti sbb: alat bukti surat, keterangan saksi, keterangan ahli, petunjuk, dan alat bukti lain⁵⁶
 - (d) Sidang Pembuktian Presiden dan/atau Wapres; Presiden berhak memberikan bantahan terhadap alat bukti yang diajukan DPR dan melakukan pembuktian yang sebaliknya⁵⁷
 - (e) Kesimpulan; MK memberi kesempatan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wapres untuk menyampaikan kesimpulan akhir dalam jangka waktu paling lama 14 hari setelah berakhirnya sidang tahap IV. Kesimpulan dapat disampaikan secara lisan maupun tertulis⁵⁸

e) Putusan

⁵²Lihat Pasal 9 ayat 1 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵³Lihat Pasal 9 ayat 3 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵⁴Lihat Pasal 10 dan 11 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵⁵Lihat Pasal 12 dan 13 PMK Nomor 21 Tahun 2009

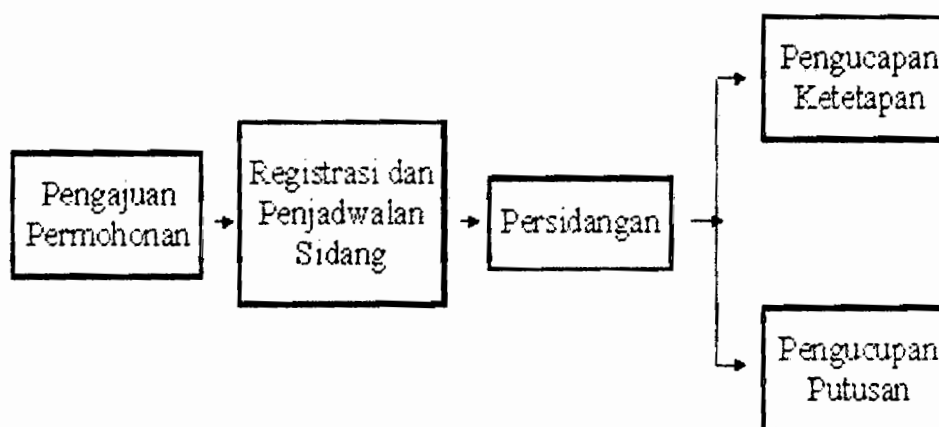
⁵⁶Lihat Pasal 13 dan 14 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵⁷Lihat Pasal 15 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁵⁸Lihat Pasal 16 PMK Nomor 21 Tahun 2009

- 1) Putusan MK terhadap Pendapat DPR wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 hari sejak permohonan dicatat dalam buku registras,⁵⁹
- 2) Mengatur amar putusan dapat menyatakan:
 - (a) Permohonan tidak dapat diterima apabila tidak memenuhi syarat.
 - (b) Membenarkan pendapat DPR apabila Mahkamah berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan 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 pendapat DPR tidak terbukti.⁶⁰

Gambar VIII: Prosedur Beracara Mengenai Pemberhentian Presiden di MK



⁵⁹Lihat Pasal 19 ayat 1 PMK Nomor 21 Tahun 2009

⁶⁰Lihat Pasal 83 UU MK juncto Pasal 19 ayat (3) PMK No. 21 Tahun 2009

3) Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi

Paling tidak ada dua kemungkinan hukum yang akan dilakukan jika MK memutuskan bahwa dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden terbukti. *Pertama*, Presiden akan menghadapi peradilan khusus di hadapan sidang MPR untuk meminta pertanggung jawaban Presiden, *kedua*, Presiden akan menghadapi tuntutan di peradilan umum baik terkait tuntutan pidana maupun perdata.⁶¹

Kaitannya dengan kemungkinan hukum pertama, jelas diatur di dalam Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945. Di mana, putusan MK akan dikembalikan kepada DPR untuk dilanjutkan ke MPR. Akan tetapi, kaitannya dengan kemungkinan hukum kedua, di mana dimungkinkan Presiden berhadapan dengan peradilan umum akan memberlakukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang selanjutnya disingkat KUHP. Hal ini sebagaimana diatur dalam PMK No. 21 tahun 2009 yang mengatur bahwa putusan MK yang mengabulkan permohonan DPR tidak menutup kemungkinan diajukan Presiden dan/atau Wakil Presiden ke hadapan peradilan pidana, perdata, atau tata usaha negara sesuai dengan asas dan hukum acara masing-masing.

⁶¹Muhammad Fauzan, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Impeachment Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Purwokerto : Universitas Jenderal Sudirman, 2008), hlm. 12

Akan tetapi, mengingat kekuasaan Presiden yang cukup kuat apalagi dengan posisi Presiden sebagai *habe of state*, rasanya jika Presiden diajukan ke peradilan pidana, perdata atau tata usaha negara sebagaimana kemungkinan kedua atas putusan MK, prosesnya akan berjalan sulit. Untuk itu, hanya kemungkinan pertama yang dapat berjalan efektif. Maka dari itu, pada kesempatan ini kita akan membahas proses pemberhentian Presiden di MPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945, jelas mengatur bahwa jika MK menyatakan dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden terbukti maka proses pemberhentian Presiden dikembalikan kepada DPR untuk mengadakan sidang paripurna dan diteruskan kepada MPR.

Terhadap usul DPR agar MPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden, maka melewati rapat-rapat yang dinamis, panitia *ad hoc* MPR berhasil merampungkan Rancangan Keputusan MPR RI tentang Tata Tertib MPR RI dan Kode Etik anggota MPR yang disahkan pada 1 Maret 2010.⁶²

Secara garis besar tata cara proses pemberhentian Presiden di MPR sebagai tindak lanjut usul DPR setelah melalui proses

⁶²*Ibid* ... hlm. 14

hukum di MK diatur di dalam BAB XVII ayat 102 – 105, yakni sebagai berikut:

Pertama, MPR wajib mengadakan sidang paripurna MPR untuk memutus usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dari masa jabatannya paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usulan.

Kedua, usulan DPR harus dilengkapi dengan putusan MK bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, perbuatan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Ketiga, MPR mengundang Presiden untuk memberikan penjelasan atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dihadapan sidang paripurna MPR.

Keempat, apabila Presiden tidak hadir untuk memberikan penjelasan, MPR tetap memberikan putusan terhadap usul DPR. *Kelima*, putusan MPR atas usul pemberhentian Presiden di ambil pada sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir.

Ketentuan kuorum 3/4 dan 2/3 sebagaimana yang diatur dalam Rancangan Keputusan MPR RI tentang Tata Tertib MPR RI dan Kode Etik anggota MPR di atas sesuai dengan ketentuan

kuorum paripurna MPR atas usul DPR terkait dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden sebagaimana di atur di dalam Pasal 7B UUD NRI 1945. Dengan memperhatikan ketentuan kuorum di atas, mengingat konfigurasi politik di parlemen jika dikaitkan dengan perpolitikan nasional dewasa ini, terdapat kemungkinan bahwa paripurna MPR tidak mematuhi putusan MK dengan cara tidak memberhentikan Presiden. Jika pilihan ini yang diambil MPR dalam paripurna, kemungkinan kedua atas putusan MK di mana Presiden akan diperhadapkan dengan proses dihadapan peradilan umum, terasa menjadi suatu hal niscaya terjadi, mengingat kekuasaan Presiden yang cukup besar, apalagi posisi Presiden yang tidak hanya sebagai *chief of executive* tetapi juga sebagai *head of state*.

D. Mekanisme Pemberhentian Presiden Di Beberapa Negara

Sebagai bahan perbandingan, berikut akan penulis sajikan mekanisme pemberhentian Presiden di beberapa negara serta pengalaman praktek pemberhentian Presiden di negara tersebut.

1. *United State Of Amerika*

a. Mekanisme Pemberhentian Presiden

Amerika Serikat sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil, Presiden hanya dapat diberhentikan dalam

masa jabatannya atas *impeachment* karena tuduhan melakukan pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, dan perbuatan tercela sebagaimana tertuang dalam *Constitution for The United States of America Article II Section 4*. Maka dari itu, *impeachment* dalam hal ini berarti *accusation* atau *charge*, di mana *impeachment* adalah pengawasan legislatif yang luar biasa baik terhadap eksekutif maupun yudikatif dengan ketentuan bahwa *impeachment* merupakan tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan memegang suatu jabatan, bukan merupakan hukuman pidana (*criminal conviction*) atau pengenaan ganti rugi perdata. Sehingga proses *impeachment* bukan hanya mengenai penggantian seorang pemimpin yang sedang menurun kredibilitasnya dalam suatu jajak pendapat (*polling*) atau yang partainya sedang mengalami hukuman (*punishment*) dan ketidakpercayaan yang permanen dari suatu jabatan publik kepada seseorang yang melakukan kejahatan berat terhadap negara. Maka *impeachment* di Amerika Serikat seperti layaknya suatu proses peradilan pidana yang menurut konstitusi, *Senate* dan *House of Representative* melaksanakan suatu pengadilan yang dapat dipertanggungjawabkan dan badan ini terikat untuk melakukan tindakan menurut pandangan mereka tentang hukum dan fakta-fakta yang sebisa mungkin bebas dari motif dan tindakan politik partisan.⁶³

⁶³Hamdan Zoelva, *Ipeachment Presiden ... op cit*, hlm. 13-14

Ketentuan dalam konstitusi negara Amerika Serikat menyatakan bahwa Presiden, Wakil Presiden, dan semua pejabat negara di Amerika Serikat dapat dipindahkan dari jabatannya dengan cara pemakzulan (*impeachment*) karena melakukan tindak pidana pengkhianatan (*treason*), penyuapan (*bribery*), kejahatan berat lainnya dan perbuatan tercela. Namun jika ditelaah lebih lanjut, penjelasan mengenai batas-batas ataupun bentuk kejahatan berat (*high crime*) maupun perbuatan tercela (*misdemeanor*) tidak diatur secara lebih *rigid* dalam Konstitusi Amerika Serikat maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁶⁴

Sebagaimana dalam suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar suatu negara, segala aturan di dalamnya harus mencakup seluruh aspek kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan konsep *rule of law* di mana asas legalitas menjadi tolak ukur utama kekuatan hukum konstitusi. Oleh sebab itulah perlu adanya kajian mendalam mengenai batasan dan bentuk perbuatan melanggar hukum yang menjadi penyebab seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau pejabat negara lainnya di Amerika Serikat didakwa dengan tuduhan untuk diproses *impeachment*. Semacam proses penyidikan, dalam proses *impeachment* di Amerika Serikat dilakukan oleh *House of Representative* bersama dengan *House Committee of Judiciary*, yakni sebuah komite yang sangat berkuasa di bidang hukum dan keadilan.

⁶⁴Haris Fadillah Wildan, *op cit* ... hlm. 46

Sedangkan semacam proses pengadilan nantinya dilakukan oleh Senat untuk mengetahui apakah Presiden benar terlibat dalam kejahatan atau pelanggaran hukum seperti yang dituduhkan. Para pihak dalam proses peradilan *impeachment* di Senat ini adalah *House of Representative* selaku penuntut dan perwakilan dari individu yang dimakzulkan sebagai pihak tertuduh. Kedua belah pihak dapat mengajukan alat bukti, termasuk menghadirkan saksi-saksi, dan melakukan *cross examination* terhadap saksi-saksi tersebut.⁶⁵

Untuk membuktikan atau memutuskan bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap konstitusi dan berdampak pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut konstitusi Amerika Serikat dalam praktik sistem ketatanegaraannya, diatur dua tingkatan majelis yakni tingkat *House of Representative* dan tingkat *Senate*. Pada tingkat *House of Representative*, konstitusi memberikan kekuasaan terhadapnya untuk melakukan *impeachment* yaitu dengan mengajukan dakwaan pelanggaran yang dilakukan atas satu atau lebih dari pelanggaran pidana. Di tingkat selanjutnya yang dilakukan oleh *Senate* akan mengadili seluruh dakwaan yang diajukan oleh *House of Representative* yang tentunya sangat ditentukan oleh bukti-bukti yang diungkapkan, apakah pada setiap dakwaan (*Article of Impeachment*) adalah benar, dan jika benar maka dapat dinyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran pidana

⁶⁵ *Ibid* ...

yang berakibat pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁶⁶

Persidangan tingkat *Senate* ini seperti layaknya sebuah sidang pengadilan pidana, dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Chief Justice of the Supreme Court of the United States of America*) dan para senator masing-masing diambil sumpahnya secara khusus untuk mengadili dalam sidang tersebut sebagai *jury*. Dengan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana telah diuraikan di atas, yaitu dengan melalui dua lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* yakni *House of Representative* dan *Senate*, kedua tingkatan inilah yang menyidangkan dan memberi putusan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dinyatakan "berhenti" atau "tidak berhenti".⁶⁷

Ketika proses *impeachment* berlangsung, tugas *House of Representative* seperti halnya seorang jaksa yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden atas hal-hal tertentu yang dianggap sebagai pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Article of Impeachment*) menurut konstitusi. Jika *Article of Impeachment* disetujui oleh *House of Representative* dengan dukungan suara *simple majority*, maka *House of Representative* dapat membawa kasus itu ke hadapan sidang tingkat *Senate*. Sidang *impeachment* di tingkat *Senate*

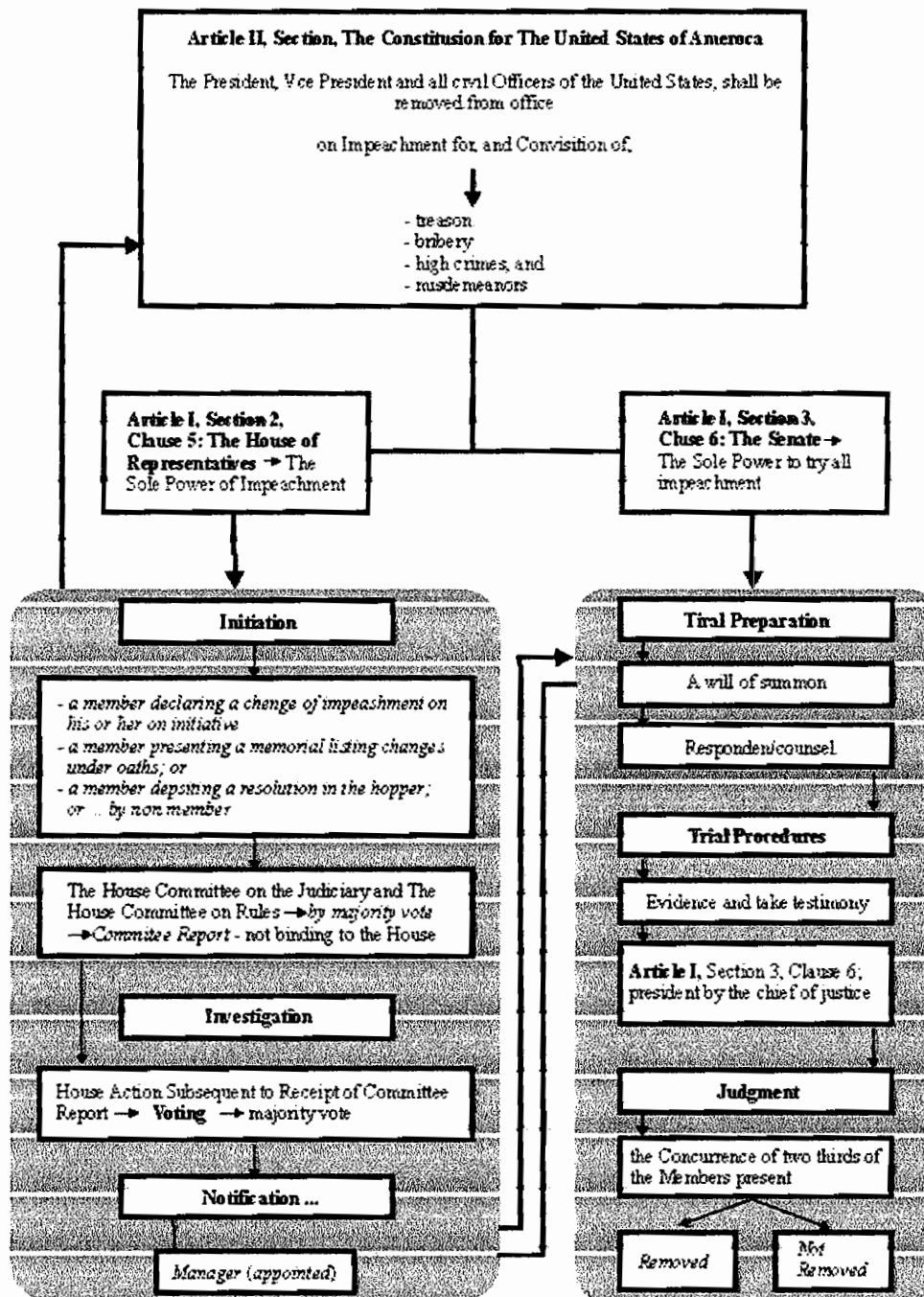
⁶⁶*Ibid* ... 47

⁶⁷*Ibid* ... 49

seperti halnya sidang pengadilan, oleh karena itu hakimnya adalah seluruh anggota *Senate* yang disumpah khusus untuk sidang ini dan ketua majelis sidangnya adalah Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Chief Justice of the Supreme Court of the United States of America*). Selanjutnya *Senate* dengan dukungan 2/3 suara memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan kesalahan (*convicted*) yang secara otomatis Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya, dan sebaliknya jika tidak mencapai 2/3 suara berarti kesalahan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti maka Presiden dan/atau Wakil Presiden dibebaskan (*acquitted*) dan dapat terus menduduki jabatannya. Prosedur *impeachment* di Amerika Serikat sebagaimana yang telah diuraikan di atas, pada dasarnya *impeachment* atas pejabat publik sesungguhnya tidak hanya ditimpakan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden saja, melainkan juga pada pejabat publik lainnya seperti yang tertuang dalam konstitusi Amerika Serikat *Article II Section 4*.⁶⁸

⁶⁸ *Ibid* ... hlm. 51

Gambar IX : Mekanisme Pemberhentian Presiden di *United States of Amerika*



Sumber : <http://id.indonesiainstitute.wordpress.com/2012/05/06/pemberhentian-presiden-dan-atau-wakil-presiden-dalam-masa-labatanya-menurut-sistem-ketatanegaraan-indonesia/>

b. Praktek Pemberhentian Presiden di United State of Amerika

Pengalaman sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat, pernah dilakukan proses *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat sebanyak tiga kali dengan alasan yang berbeda-beda. Sebagai model perbandingan yang penulis gunakan dalam penelitian ini, maka akan penulis uraikan proses-proses pemberhentian Presiden terhadap Presiden Amerika Serikat yang pernah dilakukan dengan menelaah dari aspek konstitusional. Sejak kemerdekaannya, Amerika Serikat pernah memproses tiga Presiden secara hukum melalui mekanisme pemberhentian Presiden atas tuduhan yang ditujukan kepada Presiden berdasarkan konstitusi Amerika Serikat. Ketiga Presiden Amerika Serikat yang pernah mengalami proses pemberhentian diantaranya sebagai berikut:

1) Presiden Andrew Johnson

Sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat mencatat untuk pemberhentian Presiden dari jabatannya harus memenuhi persyaratan yang ditentukan di dalam konstitusi Amerika Serikat. Salah satu ketentuan hukum untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat disebutkan dalam *Article II Section 4*. Dalam kasus *impeachment* Presiden Andrew Johnson, prosesnya sudah berada di tingkat *House of Representative* yang putusannya mayoritas setuju untuk meng-*impeach* Presiden

Andrew Johnson dengan tuduhan telah melakukan *high crimes and misdemeanor*.⁶⁹ Tuduhan yang diajukan kepada Presiden Andrew Johnson berdasarkan perincian pelanggaran sebagai berikut:⁷⁰

- (a) Pelanggaran sumpah jabatan, dimana Presiden Andrew Johnson tidak menghiraukan kewajiban sesuai sumpah jabatannya. Karena itulah dinyatakan telah melanggar dan melawan ketentuan-ketentuan konstitusi Amerika Serikat, yaitu tidak melaksanakan undang-undang yang berlaku di Amerika Serikat (*An Act Regulating the Tenure of Civil Officer*) yang disahkan pada 2 Maret 1867. Presiden Andrew Johnson telah memberhentikan Edwin M. Stanton sebagai Sekretaris Departemen Perang dan menggantinya dengan pejabat yang lain tanpa persetujuan *Senate*, dimana undang-undang tersebut jelas mengharuskan adanya persetujuan *Senate*.
- (b) Melanggar undang-undang Federal Amerika Serikat yaitu *the command of act* yang disahkan pada 2 Maret 1867, yaitu memberikan perintah kepada *Commander in Chief* William H. Emory yang seharusnya melalui *The General of The Army*. Namun pada proses di tingkat *Senate*, kedua tuduhan tersebut akhirnya dibebaskan dan Presiden Andrew Johnson tidak diberhentikan (*acquitted*) dari jabatannya karena hanya perbedaan satu suara anggota *Senate* sehingga memenangkan Presiden Andrew Johnson.

2) Presiden Richard M. Nixon

Proses *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon terjadi pada tahun 1974. Dalam prosesnya di tingkat *Committee of Judiciary House* menyimpulkan bahwa tindakan-tindakan yang dapat dijatuhkan mekanisme *impeachment* tidak harus merupakan tindak pidana yang dapat didakwakan (*indictable offences*)

⁶⁹*Ibid ...*

⁷⁰*Ibid ...* hlm. 52

sehingga dasar tuduhan yang ditujukan kepada Presiden Richard M. Nixon, antara lain:⁷¹

- (a) Pelanggaran sumpah jabatan.
- (b) Menghalangi dan membuat tidak berdaya administrasi pengadilan (*abstruction and impeding the administration of justice*).
- (c) Tindakan yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara.
- (d) Pelanggaran terhadap hukum yang berlaku di bidang pemerintahan.
- (e) Lalai menghormati panggilan dari *Committee of Judiciary*.

Proses *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon juga didasarkan pada adanya tindakan Presiden yang melakukan *high crimes and misdemeanors* yaitu mengenai 3 (tiga) tuduhan yang terdiri dari :⁷²

- (a) *Obstruction of Justice* (menghambat peradilan)
- (b) *Abuse of Power* (penyalahgunaan kekuasaan)
- (c) *Contempt of Congress* (penghinaan terhadap *Congress*).

Ketiga Pasal tuduhan tersebut berkaitan erat dengan kasus *Watergate* yang terjadi pada 17 Juni 1972, yaitu masuknya secara tidak sah (*burglary*) beberapa orang di kantor pusat Komite Nasional Demokrat di *Watergate*, Washington DC dan melakukan penyadapan telepon. Dalam semua tindakan tersebut Presiden Richard M. Nixon telah bertindak dengan cara yang bertentangan

⁷¹*Ibid ...* hlm. 60

⁷²Soimin. *Impeachment Presiden ... op cit.* hlm. 66

dengan kehormatannya sebagai Presiden Amerika Serikat dan mengancam pemerintahan konstitusional. Sehingga akhirnya proses penyelidikan untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon harus cepat dilakukan dalam *Congress United States of America*. Namun demikian, sebelum proses pengambilan putusan *impeachment* berlangsung Presiden Richard M. Nixon mengundurkan diri dari jabatan Presiden Amerika Serikat beberapa saat setelah *House of Representative* menyetujui beberapa pasal *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon. Dengan langkah pengunduran diri yang dilakukan Presiden Richard M. Nixon, maka proses *impeachment* telah gugur dilakukan.⁷³

3) Presiden William Jefferson Clinton atau Bill Clinton

Proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton berdasarkan pada empat tuduhan hasil keputusan *Committe of Judiciary* yaitu:⁷⁴

- (a) Melakukan sumpah palsu di hadapan *grand jury* (*perjury in grand jury*).
- (b) Melakukan sumpah palsu dalam perkara kasus pelecehan seksual kepada Monica Leswinsky.
- (c) Menghambat peradilan (*abstruction of justice*).
- (d) Memberikan respons yang tidak layak atas pernyataan tertulis dari *Committee of Judiciary*.

⁷³*Ibid* ... hlm. 67 - 68

⁷⁴Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit*, hlm. 110-111

Walaupun pada akhirnya hanya dua dari empat pasal dakwaan yang diajukan oleh *Committee of Judiciary* yang disetujui oleh *House of Representative* yaitu tuduhan pertama (melakukan sumpah palsu di hadapan *grand jury*) dan ketiga (menghambat peradilan), proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton dibawa ke tingkat *Senate*. Namun mengenai tuduhan lainnya yakni dugaan pelecehan seksual terhadap Monica Leswinsky tidak diproses di tingkat *Senate* karena menurut pandangan para senator tuduhan ini bisa jadi merupakan sabotase dari lawan politik maupun hanya fitnah saja. Akhirnya, proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton di *Senate* hasilnya adalah Presiden Bill Clinton dibebaskan (*acquited*) oleh *Senate* dengan suara mutlak dan Presiden Bill Clinton tetap menduduki jabatannya sebagai Presiden Amerika Serikat.⁷⁵

2. Filipina

a. Mekanisme Pemberhentian Presiden

Filipina juga adalah salah satu negara yang menganut sistem Presidensial, berbentuk Republik.⁷⁶ Meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam Konstitusi, namun beberapa pasal dalam

⁷⁵*Ibid* ... hlm. 112

⁷⁶“The 1987 Constitution”, lihat Article II, Declaration of Principles and State Policies, Section : “*The Philippines is a democratic and republican state...*”. <http://www.legalitas.org/inclphp/buka.php?d=konstitusi+0&f=philipina1987.htm>, disadur dari internet pada 2 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

konstitusinya mengandung ciri sistem pemerintahan Presidensiil. salah satunya adalah *Article VII, Executive Department, Section 1* yang menyebutkan”

“*The executive power shall be vested in the President of the Philippines* (Kekuasaan eksekutif akan diberikan kepada Presiden Filipina)”

Berdasarkan *Article VII* di atas, dapat diketahui jika Presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Mengenai mekanisme pemberhentian, konstitusi negara ini secara limitatif menyebutkan bahwa hanya Presiden dan/atau wakil Presiden, anggota-anggota (hakim) Mahkamah Agung, anggota komisi konstitusi, dan Ombudsman yang dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui mekanisme pemberhentian dan apabila dihukum karena melakukan perbuatan-perbuatan tertentu sebagaimana diatur dalam *Article XI, Accountability of Public Officers, section 2* Konstitusi Filipina 1987, yang menyebutkan:

“*The President, the Vice-President, the Members of the Supreme Court, the Members of the Constitutional Commissions, and the Ombudsman may be removed from office, on impeachment for, and conviction of, ...*, (Presiden, Wakil Presiden, Anggota Mahkamah Agung, Anggota Komisi Konstitusi, dan Ombudsman dapat diberhentikan dari jabatannya, dengan menggunakan mekanisme pemberhentian, dan keyakinan, ...)”

Pasal ini selanjutnya menyebutkan hal-hal yang menyebabkan pejabat publik tersebut di atas dapat di berhentikan dan dihukum, antara lain:

“ ... culpable violation of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, or betrayal of public trust ... (... bersalah melakukan pelanggaran atas, pengkhianatan Konstitusi, korupsi penyuapan, dan korupsi, kejahatan tinggi lain, atau pengkhianatan terhadap kepercayaan publik ...)”

Proses pemberhentian dimulai *House of Representatives* sebagai pemegang *the exclusive power to initiate all cases of impeachment* dan Senate yang memberikan keputusan sebagai pemegang *the sole power to try and decide all cases of impeachment*. Pengajuan dapat dilakukan oleh sejumlah anggota *House of Representatives* atau oleh sejumlah warga negara atas persetujuan sejumlah anggota *House of Representatives* sebagaimana diatur dalam *Article XI, section 3 (2)*:

“A verified complaint for impeachment may be filed by any Member of the House of Representatives or by any citizen upon a resolution of endorsement by any Member thereof, which shall be included in the Order of Business within ten session days, and referred to the proper Committee within three session days thereafter ... (Keluhan diverifikasi untuk pemberhentian dapat diajukan oleh setiap Anggota DPR atau oleh warga dengan resolusi dukungan oleh Anggota daripadanya, yang harus termasuk dalam kewenangan yang dalam waktu sepuluh hari pada sesi pertama, dan dirujuk ke Komite tepat dalam waktu tiga hari sesi setelahnya ...)”

Setelah pengaduan diterima oleh Komite, selanjutnya pasal ini menjelaskan:

"... The Committee, after hearing, and by a majority vote of all its Members, shall submit its report to the House within sixty session days from such referral, together with the corresponding resolution. The resolution shall be calendared for consideration by the House within ten session days from receipt thereof (... Komite, setelah mendengar, dan dengan suara mayoritas dari semua Anggota, wajib menyampaikan laporannya kepada DPR dalam paling lambat enam puluh hari sejak menerima gugatan tersebut, termasuk resolusi yang sesuai. Resolusi itu akan ditanggalkan untuk dipertimbangkan oleh DPR dalam waktu sepuluh hari setelah diterima)"

Pengaduan ini harus didukung oleh setidaknya 1/3 dari seluruh anggota *House of Representatives*. Dalam hal ketentuan minimal dukungan ini terpenuhi, maka Senate harus segera mungkin melakukan proses pemeriksaan dan memberikan keputusan atas pengaduan tersebut. Berbeda dengan proses pemberhentian terhadap pejabat publik lainnya, Dalam hal Presiden yang diberhentikan *Section 3 (6)* menyatakan:

" ... When the President of the Philippines is on trial, the Chief Justice of the Supreme Court shall preside, but shall not vote ...
(... Ketika Presiden Filipina sedang diadili, Ketua Mahkamah Agung harus memimpin, tapi tidak akan memilih...)"

Selanjutnya Pasal ini menyatakan:

" ... No person shall be convicted without the concurrence of two-thirds of all the Members of the Senate (... Tidak ada orang yang akan dihukum tanpa persetujuan dua pertiga dari semua anggota Senat)"

Pejabat publik yang diberhentikan dan dihukum atas dugaan telah melakukan perbuatan-perbuatan sebagaimana diatur dalam *Section 2* diberhentikan dari jabatannya jika 2/3 dari seluruh anggota Senat menyatakan demikian. Dan, berdasarkan *Section 3 (5)*, seorang pejabat publik tidak dapat diberhentikan lebih dari satu kali dalam masa satu tahun, selengkapnya Pasal ini berbunyi:

"No impeachment proceedings shall be initiated against the same official more than once within a period of one year (Tidak ada proses pemakzulan harus dimulai terhadap pejabat yang sama lebih dari sekali dalam jangka waktu satu tahun)"

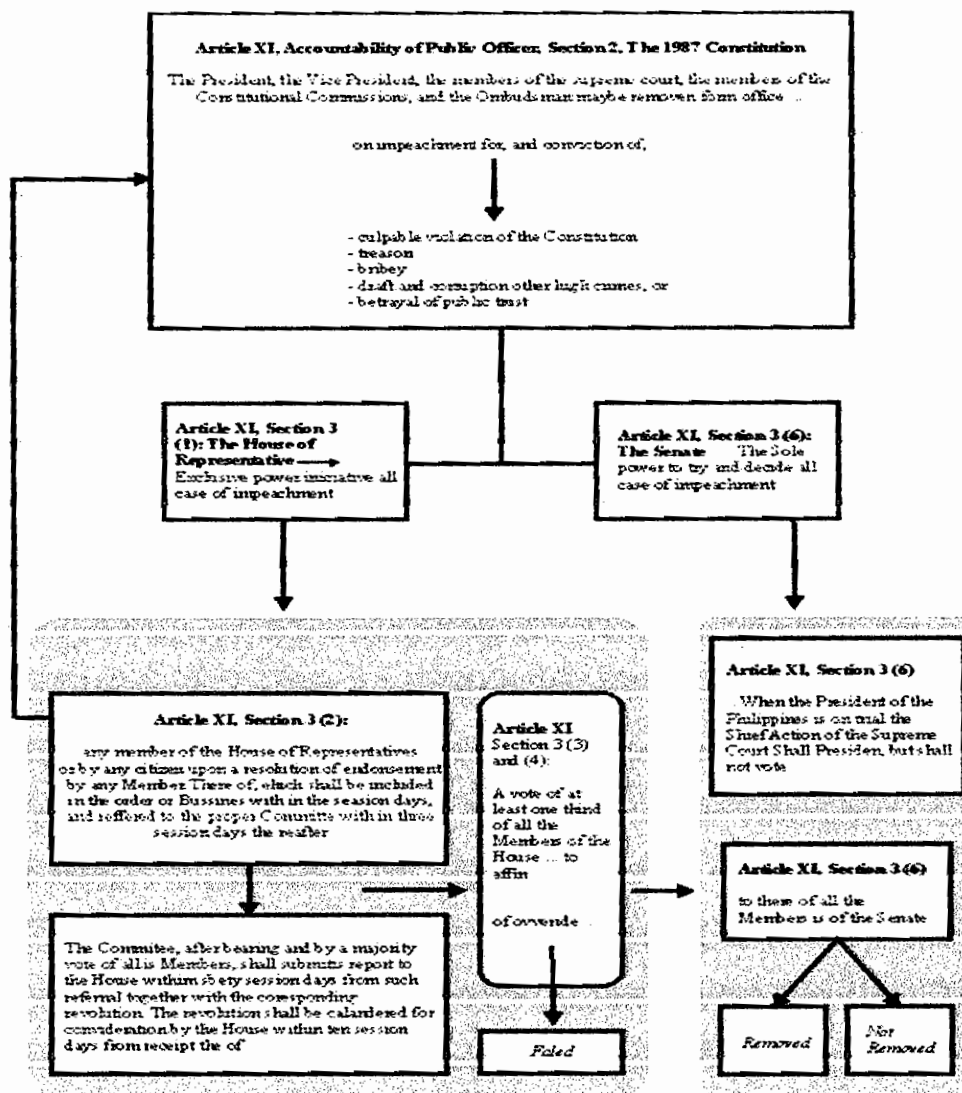
Selanjutnya *Section 3 (7)* menyatakan:

"Judgment in cases of impeachment shall not extend further than removal from office and disqualification to hold any office under the Republic of the Philippines, but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to prosecution, trial, and punishment according to law (Putusan dalam kasus impeachment tidak akan memperpanjang lebih jauh dari diberhentikan dari jabatan dan diskualifikasi untuk memegang jabatan apa pun di bawah Republik Filipina, tetapi pihak dihukum tetap bertanggung jawab dan tunduk pada penuntutan, percobaan hukuman, dan menurut hukum)"

Dapatlah kita lihat persamaan antara mekanisme pemberhentian Presiden yang dipraktekkan di Amerika Serikat dengan mekanisme pemberhentian Presiden yang dipraktekkan di Filipina. Kedua negara ini menggunakan model peradilan dua tingkat di mana diusulkan oleh *House of Representatif* yang dibawah ke *congress* namun *congress* tersebut dipimpin oleh ketua MA jika di

Amerika dan MK jika di Filipina untuk menjamin digunakannya pertimbangan hukum dalam memberhentikan Presiden. Namun, perwakilan dari lembaga yudikatif tersebut tidak ikut memilih dalam mekanisme foting.

Gambar X : Mekanisme Pemberhentian Presiden di Filipina



Sumber : <http://fristianhumalangionline.wordpress.com/2012/05/06/pemberhentian-presiden-dan-atau-wakil-presiden-dalam-masa-jabatannya-menurut-sistem-ketatanegaraan-indonesia/>

5. ~~Praktek Pemberhentian Presiden di Filipina~~

Presiden Joseph Estrada adalah Presiden Filipina pertama yang didakwa oleh *House* dan disidangkan oleh *Senat* menurut mekanisme pemberhentian berdasarkan konstitusi tahun 1987, walaupun pada akhirnya Estrada mengundurkan diri sebelum *Senat* memutuskan dakwaan *House*. Estrada didakwa oleh *House* dengan empat dakwaan, yaitu:⁷⁷

- 1) Menerima suap,
- 2) Menerima gratifikasi dan melakukan praktik korupsi,
- 3) Menghianati kepercayaan publik,
- 4) Melakukan tindakan menyalahi konstitusi.

Referensi lain menyebutkan, dakwaan utama yang didakwakan kepada Presiden Joseph Estrada pada saat proses pemberhentian berlangsung adalah menerima 400 juta peso dari pembagian keuntungan atas judi ilegal termasuk 180 juta peso dari harga subsidi pemerintah atas kerja sama pemasaran tembakau petani.⁷⁸

⁷⁷<http://www.philsol.nl/A006/Erap-Complaint.htm>, disadur dari internet pada 2 Juli 2012, pukul 10.00 wit

⁷⁸http://en.wikipedia.org/wiki/Joseph_Estrada, disadur dari internet pada 2 Juli 2012 pukul 10.00 wit

3. Korea Selatan

a. Mekanisme Pemberhentian Presiden

Article 165 Konstitusi Korea Selatan,⁷⁹ menentukan bahwa Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya karena melakukan pelanggaran terhadap konstitusi atau perbuatan lainnya dalam melaksanakan kewajiban jabatannya. Ketentuan ini diatur di dalam *Article 65 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan*.

Pada ayat berikutnya (*Article 65 ayat (2)*) mengatur mengenai usulan pemberhentian dilakukan oleh parlemen (*National Assembly*) dengan persetujuan dukungan mayoritas anggota *National Assembly* dan disetujui oleh paling kurang 2/3 anggota *National Assembly*.

Ayat (3) *Article 65* mengatur, setelah mosi dakwaan disetujui oleh parlemen, Presiden harus nonaktif dari jabatannya sampai keluarnya putusan MK Korea Selatan.

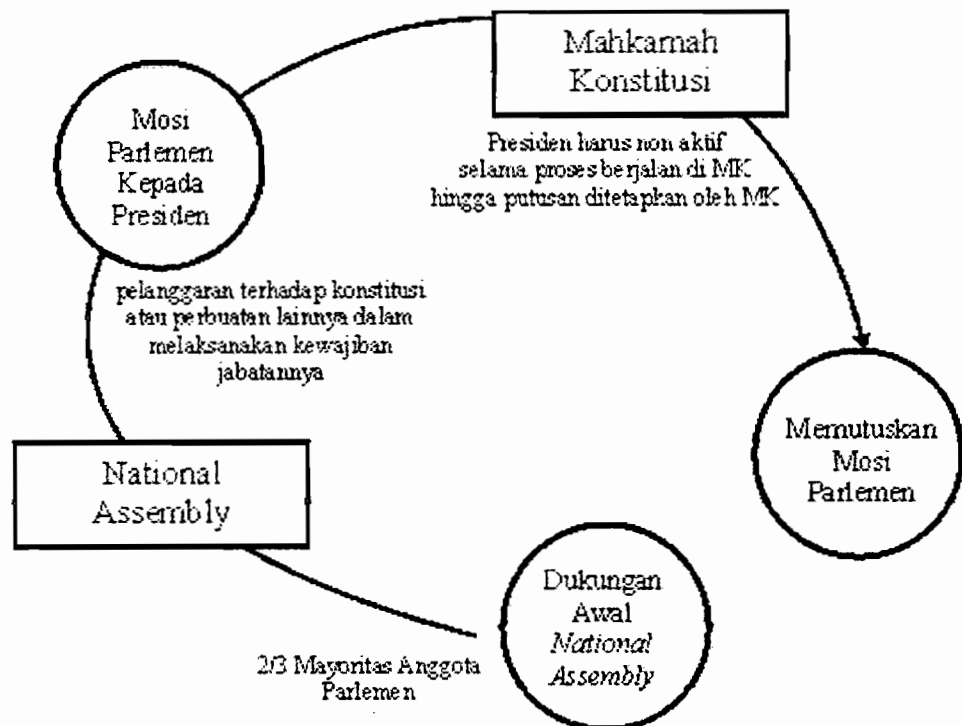
Proses persidangan dan putusan atas mosi parlemen terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Presiden dilakukan oleh MK Korea Selatan. Hal ini diatur dalam *Article 111 Konstitusi Korea Selatan*.

Mencermati mekanisme pemberhentian Presiden di Korea Selatan memang unik. Jika di Amerika dan Filipina proses akhir pemberhentian Presiden berada pada tangan Senator kedua negara tersebut yang persidangan tersebut dipimpin oleh Ketua MA masing-

⁷⁹Konstitusi Korea Selatan dengan Amandemen Terakhir tahun 1987

masing negara, di Korea Selatan mekanisme pemberhentian Presiden berakhir di MK Korea Selatan. Proses politik hanya dilalui pada saat paripurna di *National Assembly* Korea Selatan, sedangkan proses persidangan di MK Korea Selatan murni proses hukum.

Gambar XI : Mekanisme Pemberhentian Presiden di Korea Selatan



b. ~~Praktek Pemberhentian Presiden di Korea Selatan~~

~~Presiden Roh Moo-hyun (2003-2008) adalah Presiden Korea Selatan pertama yang didakwa melalui mosi parlemen karena dianggap melanggar prinsip netralitas dalam undang-undang pemilihan umum, yaitu dengan terang-terangan mendukung Partai Uri yang didirikannya dalam pemilihan anggota parlemen (*National*~~

Assembly), serta dakwaan bahwa sanak keluarga dan para pembantu politiknya mengumpulkan dana ilegal sebesar 10 juta dolar AS dari kalangan pengusaha untuk kemenangan kampanyenya. Mahkamah Konstitusi kemudian memutuskan menolak mosi pemakzulan dari *National Assembly* dan Rooh Moo-hyun tetap memegang jabatan Presiden sampai akhir masa jabatannya. Namun setelah mosi pemakzulan diputuskan *National Assembly* Rooh Moo-hyun harus nonaktif dari jabatannya selama sekitar dua bulan sebagai Presiden sampai keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi.⁸⁰

Putusan mosi pemakzulan terhadap Presiden Rooh Moo-hyun menunjukkan gejala yang sangat menarik, karena walaupun didukung 2/3 anggota parlemen untuk memakzulkan Presiden, rakyat justru menolak tindakan parlemen. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi yang menolak mosi parlemen didukung 84% rakyat Korea Selatan. Pemakzulan Presiden Rooh ini menjadi sangat menarik karena inilah kasus pertama, tidak hanya di Korea Selatan, tetapi juga didunia, seorang Presiden yang didakwa untuk dimakzulkan oleh pralemen dan diputuskan bebas dengan putusan final oleh lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah konstitusi.⁸¹

⁸⁰Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden ... op cit.* hlm. 56

⁸¹*Ibid ...* hlm. 57

E. Mekanisme Pemberhentian Kepala Negara Dalam Islam

Seperti halnya masalah teknis administrative lainnya, masa jabatan dan cara-cara pemberhentian kepala negara tidak terdapat ketentuannya dalam al-Wur'an dan Hadis Nabi. Telah disebutkan bahwa untuk hal-hal yang bersifat teknis dan rinciannya diserahkan kepada manusia untuk memikirkan dan mengembangkannya. Sejarah pemerintahan *khulafau rasyidin* dan pemerintahan dinasti selanjutnya memperlihatkan bahwa masa jabatan khalifah itu dimulai sejak dibai'at sampai meninggal dunia. artinya masa jabatan pemerintahan itu seumur hidup. Pada yuris muslim mendukung masa jabatan khalifah seumur hidup, dengan menampilkan fakta sejarah baik pada masa khilafah rasyidah maupun sesudahnya. Abdul Qalim Zallum mengatakan, jabatan sebagai khalifah tidak mempunyai batasan masa kerja dengan patokan waktu tertentu. Karena itu, selama khalifah masih menjada *syara'*, menerapkan hukum-hukumnya serta mampu untuk melaksanakan urusan-urusan negara dan tanggungjawab *kekhilafatan*, maka ia tetap sah menjadi khalifah.⁸²

Menurut Imam al-Mawardi, setidaknya terdapat dua kondisi dimana terjadi perubahan sifat kepala negara yang membuatnya keluar dari kompetensi kepala negara yang membuatnya dapat diberhentikan, yaitu:⁸³

1. Kredibilitas pribadinya rusak,
2. Terjadi ketidaklengkapan pada anggota tubuhnya.

⁸²Ridwan, *Fiqih Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), hlm. 272

⁸³Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta : Gema Insani Press, 2000), hlm. 39

Rusaknya kredibilitas pibadinya dapat terjadi karena ia melakukan perbuatan yang fasik. Hal itu disebabkan dua macam; ia mengikuti syahwatnya dan mengikuti perkara yang syubhat. Macam yang pertama berkaitan dengan perbuatan tubuh, yaitu dengan melaukan perbuatan-perbuatan yang dilarang agama, melakukan kemungkaran, mengikuti dorongan syahwat, dan menuruti hawa nafsunya. Ini adalah kwfasikan yang menghalanginya untuk menjabat kepala negara dan meneruskan jabatannya. Jika orang yang sedang menjabat kepala negara melakukan hal itu, ia keluar dari kompetensi jabatannya itu. Jika ia kembali meraih kredibilitas pribadinya, ia tidak dapat langsung memangku jabatannya kembali. Untuk menjabat kembali, ia harus melakukan pemilihan dari awal.⁸⁴

Sebagian ulama kalam berkata bahwa ia dapat langsung kembali memegang jabatannya setelah ia kembali kepada kehidupan lurus dan kredibilitas pribadinya, tanpa harus melalui proses pengangkatan dan baiat baru karena keluasan kekuasannya dan adanya kesulitan dalam pengulangan baiatnya kembali.⁸⁵

Macam yang kedua adalah berhubungan dengan akibah, yaitu ia melakukan takwil terhadap sesuatu masalah yang syubhat sehingga ia menghasilkan takwil yang menyalahi kebenaran. Para ulama berbeda pendapat dalam masalah ini. Sebagian ulama berpendapat ia dicegah untuk diangkat dan untuk mengerjakan jabatannya, dan dengan tindakannya itu maka ia keluar dari jabatan itu. Ini karena hukum kafir yang diakibatkan oleh membuat takwil dan

⁸⁴*Ibid ...*

⁸⁵*Ibid ...*

bukan karena membuat takwil adalah sama; dan status orang fasik karena melakukan takwil dengan orang fasik yang bukan karena melakukan takwil juga sama. Banyak ulama Bashrah berpendapat bahwa ia tidak dilarang memangku jabatan kepala negara dan jabatan kepala negara itu juga tidak lepas darinya saat ia melakukan takwil itu, dan ia juga tidak dilarang untuk memegang jabatan hakim dan memberikan pesaksian.⁸⁶

Hampir sama dengan Imam al-Mawardi, Abdul Qadir Zallum secara tegas menyebutkan bahwa setidaknya ada 3 (tiga) perubahan keadaan yang secara otomatis mengeluarkan khalifah dari jabatannya itu, yaitu.⁸⁷

1. Kalau Khalifah murtad dari Islam. Karena merupakan salah satu syarat pengangkatan Khalifah. Bahkan ini merupakan syarat yang pertama kali dan syarat untuk bisa terus menjadi Khalifa. Siapa saja yang murtad dari Islam, dan menjadi kafir, maka wajib dibunuh kalau dia tidak kembali dari kemurtadannya. Karena orang kafir tidak boleh menjadi penguasa atas kaum muslimin. Demikian orang kafir tidak diperbolehkan untuk memiliki jalan untuk menguasai orang-orang yang beriman.
2. Kalau Khalifah gila total (parah) yang tidak bisa disembuhkan. Hal itu, karena memang akal merupakan salah satu syarat pengangkatan jabatan Khalifah, disamping itu juga merupakan syarat keberlangsungan akad (*syurut istimrah*).
3. Kalau Khalifah ditawan musuh yang kuat, yang dia tidak mungkin bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut, bahkan untuk bisa bebas. Karena dengan begitu, dia tidak mampu untuk memberikan instruksi secara penuh dalam urusan-urusan kaum muslimin, sehingga statusnya seperti tidak ada.

Adapun perubahan keadaan Khalifah yang tidak secara otomatis mengeluarkannya dari jabatan Khalifah menurut Abdul Qadim Zallum yaitu.⁸⁸

⁸⁶*Ibid* ...

⁸⁷Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, (Jatim : Al-Izzah, 2002), hlm. 125-

⁸⁸*Ibid* ... hlm. 127-128

1. Khalifah telah kehilangan *'adalah-nya*, yaitu telah melakukan kefasikan secara terang-terangan. Hal itu, karena memang adil merupakan salah satu syarat keberlangsungan akad pengangkatan Khalifah. Karena ketika Allah swt telah mensyaratkan *'adalah (adil)* pada saksi, maka syarat tersebut justru lebih utama bagi keberlangsungan akad pengangkatan jabatan khalifah.
2. Khalifah berubah bentuk kelaminnya menjadi perempuan atau waria. Hal itu, karena salah satu syarat akad pengangkatan jabatan Khalifah, bahkan menjadi syarat keberlangsungan akadnya adalah harus laki-laki.
3. Khalifah menjadi gila namun tidak parah, terkadang sembuh terkadang gila. Hal itu karena akan merupakan salah satu syarat pengangkatan dan keberlangsungan jabatan Khalifah dalam kekhilafahan.
4. Khalifah tidak lagi dapat melaksanakan tugas-tugas sebagai khalifah karena suatu sebab, baik karena cacat anggota tubuhnya atau karena sakit keras yang tidak dapat diharapkan kesembuhannya. Sedangkan ukuran ketidakmampuannya, adalah ketidakmampuan Khalifah dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai Khalifah.
5. Adanya tekanan yang menyebabkan Khalifah tidak mampu lagi menangani urusan kaum muslimin menurut pikirannya sendiri, yang sesuai dengan hukum syara'. Jika ada orang yang menekan Khalifah samapi ia tidak mampu lagi mengurus kemaslahatan kaum muslimin dengan pikirannya sendiri sesuai dengan hukum-hukum syara', maka secara *de jure* Khalifah tersebut dianggap tidak mampu melaksanakan tugas-tugas Khilafah dan wajib diberhentikan. Realitas ini dapat dilihat dalam dua keadaan:
 - a. Jika ada seseorang atau sekelompok orang di antara para pendamping Khalifah menguasai khalifah lalu mendiktekan perintah-perintah tertentu, memaksanya dan bahkan menyetirnya sesuai dengan kemauan mereka, sehingga ia tidak menentang kehendak mereka dan terpaksa melaksanakan gagasan-gagasan mereka. Dalam keadaan semacam ini harus dilihat, kalau sekiranya masih ada harapan melepaskannya dari tekanan mereka dalam waktu yang singkat, maka pemberhentiannya bisa ditangguhkan, lalu menjauhkan mereka dan melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan mereka. Jika upaya ini dapat terlaksana, maka yang menghalangi Khalifah untuk menduduki jabatannya telah hilang dan kelemahannya pun telah siran. Akan tetapi, jika tidak terlaksana, maka Khalifah wajib diberhentikan.
 - b. Khalifah ditawan, yaitu jatuh di bawah kekuasaan dan cengkeraman musuh. Dalam keadaan seperti ini harus dilihat, kalau masih ada harapan untuk melepaskannya dari kekuasaan musuh dalam jangka waktu singkat, maka pemberhentiannya bisa ditangguhkan. Apabila masih ada kemungkinan dilepaskan hingga selamat dari sengkeraman musuh, hilanglah penghalang melaksanakan kewajibannya dan hilang pula kelemahannya. Jika tidak, dia harus diberhentikan.

Terhadap beberapa kondisi dimana seorang kepala negara dapat diberhentikan baik yang disampaikan oleh Imam al-Mawardi dan Abdul Qadir Zallum di atas, pertanyaan kemudian adalah bagaimana mekanisme pemberhentian kepala negara? terhadap pertanyaan ini, tidak ditemukan penjelasannya secara detail dan meyakinkan baik dalam al-Qur'an maupun Sunnah. Melihat hal tersebut terdapat perbedaan pandangan mengenai mekanisme pemberhentian kepala negara dalam Islam.

Abdul Qadir Zallum menjelaskan bahwa pembuktian apakah seorang kepala negara dapat diberhentikan dalam hal memenuhi beberapa kondisi yang telah disebutkan di atas hanya dapat dilakukan semata-mata oleh Mahkamah *Makadim*, sehingga mahkamah inilah yang memutuskan apakah orang yang bersangkutan telah dinilai keluar jabatan Khalifah, dan harus diberhentikan atau tidak, sehingga kaum muslimin bisa mengangkat Khalifah yang lain.⁸⁹

Berbeda dengan Abdul Qadir Zallum, dalam kitab *fiqh al-siyasah* sebagaimana dikutip Ridwan, setidaknya ditemukan dua ekstremitas sikap kaum muslimin; pertama, sikap sebagian kaum *Mu'tazilah*, *Khawarij*, dan *Zaidiyah* yang berpendapat bahwa Khalifah yang telah menyimpang dan tidak layak bagi menjabat, maka ia diberhentikan dengan paksa, diperangi, atau dibunuh. Abubakar al-Asham (seorang *Mu'tazili*) berkata, "Menyingkirkan imam yang durhaka dengan kekuatan bersenjata itu wajib, bila telah ditemukan imam yang adil sebagai penggantinya". Sedangkan golongan *Khawarij* berpendapat, "Imam yang telah berubah perilaku baiknya dan menyimpang dari kebenaran,

⁸⁹Ibid ...

maka ia wajib dipecah dan dibunuh". Abu Hanifah mendukung pendapat ini. Ia menyatakan bahwa keimanan seorang zalim bukan saja batal, tetapi lebih dari itu, dibolehkan melakukan pemberontakan terhadapnya. Bahkan seyogyanya hal itu dilakukan dengan syarat pembasmiannya itu memiliki faktor-faktor untuk dapat berhasil dan bermanfaat dengan seorang yang adil dan baik sebagai memecah belah kekacauan dan menghilangkan penyakit. Abu Hanifah berpendapat bahwa seorang pemimpin yang tidak ada sedikit pun yang dikhawatirkan dalam syariat. Pendapat ini mendapat dukungan dari sahabat lainnya seperti Sa'ad bin Jubair, al-Sya'bi, Ibnu Abi Laila, dan Abu Bukhtari. Juga para qawwam berdiri dipihaknya. Kedua, sikap pasrah dan anjuran untuk sabar dan menahan diri terhadap perilaku menyimpang seorang khalifah, sambil menampikkan hadis-hadis dan fakta sejarah pendukungnya serta keadaban fiqihyah. Suatu sikap yang timbul akibat ulah-ulah kebijakan politik para penguasa dinasti Umayyah dan dinasti Abbasiyah. Sikap ini dipegang oleh jumbur ahli Hadis. Al-Ajayri, tidak hanya menolak setiap hal menobisi pemimpin umum juga menekankan agar mematuhi khalifah sepenuhnya, meskipun yang bersangkutan mengabaikan atau melanggar tujuannya. Al-Ajayri menyatakan: Kami memanjatkan dia untuk kesejahteraan para imam (khalifah) kaum muslim dan mengakui kepemimpinan mereka, dan kami takut menjaga atas kesalahan yang mengakibatkan munculnya benih-benih perlawanan terhadap mereka, kapan pun hal tersebut muncul ke permukaan dan mereka pun melepaskan haknya, dan kami

perang, artinya penaklukan terhadap pasukan tempur yang muncul melawan mereka, dan menahan diri terhadap pemicu berkebutuhan perang sipil.⁹⁰

⁹⁰Kidwan, *Fiqih Politik ...*, op cit, hlm. 273-274



BAB IV
PROBLEM MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN
DI INDONESIA

A. Konfigurasi Politik di Parlemen

1. Sistem Pemerintahan Indonesia

Seiring dengan bergemanya agenda reformasi, berbagai tuntutan datang dari berbagai kalangan termasuk pemuda dan mahasiswa. Tuntutan itu antara lain sebagai berikut:¹

- a. Amandemen UUD NRI 1945,
- b. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI,
- c. Penegakan supermasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (selanjutnya disingkat KKN),
- d. Mewujudkan kebebasan pers, dan
- e. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Dari beberapa tuntutan di atas, yang lebih dulu dilakukan adalah melakukan amandemen UUD NRI 1945. Akhirnya, amandemen UUD NRI 1945 dilaksanakan dalam empat tahapan, di mana tahapan pertama disahkan pada 19 Oktober 1999, tahapan kedua disahkan pada 18 Agustus 2000, tahapan ketiga disahkan pada 10 November 2001, dan tahapan ketiga disahkan pada 10 Agustus 2002.²

¹Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan ... op cit*, hlm. 196

²Titik Triwulantari Tutik, *Pokok-Pokok ... op cit*, hlm. 1

Sebelum melalui empat tahapan perubahan di atas, ditengah pembahasan Panitia Ad Hoc I yang selanjutnya disingkat PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:³

- a. Tidak mengubah pembukaan UUD NRI 1945,
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- c. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil,
- d. Penjelasan UUD NRI 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan kedalam pasal-pasal, dan
- e. Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Berdasarkan lima kesepakatan dasar dalam melakukan amandemen UUD NRI 1945 di atas, yang berkaitan langsung dengan penelitian ini yaitu kesepakatan ke tiga yakni kehendak untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil. Kesepakatan dasar ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.

Jimly Assididie dalam Ni'matul Huda menyimpulkan bahwa setelah UUD NRI 1945 mengalami empat kali amandemen, UUD NRI 1945 mengandung lima prinsip penting dalam sistem pemerintahan Presidensiil, sebagai berikut.⁴

³MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003) hlm. 25

⁴Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan ... op cit*, hlm. 207

- a. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar,⁵
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya,⁶
- c. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi,⁷
- d. Para menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena itu bertanggungjawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen,⁸
- e. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem Presidensial sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.⁹

2. Hubungan Sistem Pemerintahan Dengan Struktur Partai Politik

Pada setiap sistem demokrasi, partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting. Parpol memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warganegara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa parpollah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Oleh karena itu, parpol merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis. Parpollah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan

⁵Lihat Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUD 1945

⁶Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD 1945

⁷Lihat Pasal 7A UUD 1945

⁸Lihat Pasal 17 UUD 1945

⁹Lihat Pasal 7 UUD 1945

keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warganegara dengan institusi-institusi kenegaraan.

Agar demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien, maka untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala. Karena pada hakekatnya tujuan penyelenggaraan pemilu adalah:¹⁰

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Adanya jaminan sistem demokrasi yang demikian itulah, maka kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya. Di samping hal tersebut di atas, pemilu yang diselenggarakan secara berkala dan juga untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan.

Sistem demokrasi modern menghendaki legalitas dan legitimasi pemerintahan sebagai suatu faktor yang sangat penting. Di satu pihak, pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak,

¹⁰Miriam Budiardjo, *op cit*, hlm. 8

pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Dengan demikian, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

Sekalipun pemerintah mendapatkan legitimasi dari rakyat sebagai bentuk kedaulatan rakyat melalui sarana pemilihan dan representasi parpol di parlemen juga mendapat legitimasi langsung dari rakyat melalui sarana yang sama, hubungan sistem pemerintahan antara struktur parpol di parlemen dengan sistem pemerintahan memiliki keterkaitan yang sangat mendasar. Oleh karena, membicarakan sistem pemerintahan sama halnya dengan membicarakan hubungan antara cabang kekuasaan negara.

Umumnya dikenal dua sistem pemerintahan yakni sistem pemerintahan Presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Kedua sistem pemerintahan ini tidak hanya memiliki karakteristik masing-masing, namun juga dipengaruhi oleh bangunan struktur partai politik.

Inggris sebagai negara yang digadang-gadang menerapkan sistem pemerintahan parlementer murni menerapkan sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian multi partai. Sedangkan Amerika sebagai negara yang paling sering diteliti untuk mempelajari penerapan sistem pemerintahan Presidensial, menerapkan sistem kepartaian dwi partai.

Sistem pemerintahan parlementer akan sangat efektif penerapannya jika disandingkan dengan sistem kepartaian multi partai. Hal itu disebabkan

karena sistem pemerintah parlementer bercirikan adanya pemisahan antara *hade of state* dengan *chief of executive*, yang mana *chief of executive* dipilih oleh parlemen dan bertanggung jawab kepada parlemen. Olehnya itu, untuk menjalankan mekanisme *check and balances* antara cabang kekuasaan eksekutif dengan cabang kekuasaan legislatif dalam sistem pemerintahan parlementer diperlukan sistem kepartaian multi partai. Dengan demikian, mekanisme kontrol diharapkan berjalan efektif. Disamping itu, untuk menjamin stabilitas pemerintahan *chief of executive* membutuhkan dukungan parlemen. Dari sinilah, dikenal kebiasaan adanya mekanisme koalisi dalam sistem pemerintahan parlementer.

Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan Presidensil baru akan efektif penerapannya jika disandingkan dengan sistem kepartaian dwi partai. Sistem pemerintahan Presidensil bercirikan melekatnya jabatan *hade of state* dan *chief of executive* pada satu orang dan jabatan tersebut dipilih langsung oleh rakyat. Untuk menjamin stabilitas pemerintahan dalam sistem pemerintahan Presidensil, diperlukan adanya dukungan yang efektif di parlemen. Hal tersebut menyebabkan struktur partai politik dwi partai sangat tepat diterapkan dalam sistem pemerintahan Presidensil oleh karena dengan bangunan struktur partai demikian, konfigurasi politik di parlemen cukup muda diprediksi sedangkan struktur partai multi partai menyebabkan konfigurasi politik diparlemen cukup sulit diprediksi.

Karena itu pula, mekanisme koalisi tidak dikenal dalam sistem pemerintahan Presidensial.

Sebagaimana rumusan sistem pemerintahan Presidensial efektif yang dirumuskan oleh Denny Indrayana, $PE = KK + DP + K$, ket: PE; Presidensial efektif, KK; kewenangan konstitusional, DP; dukungan politik, dan K; kontrol.¹¹ Dari rumusan Presidensial efektif tersebut, dalam konteks ini yang akan kita bahas adalah hal mengenai dukungan politik khususnya dukungan politik di parlemen.

Iwan Satriawan dan Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati dalam penelitiannya mengemukakan setidaknya dalam penerapan sistem pemerintahan Presidensial membutuhkan beberapa dukungan dalam memperkuat sistem Presidensial. Adapun faktor-faktor pendukung pelaksanaan sistem Presidensial menurut Iwan dan Dhenok, yaitu:¹²

- a. Dukungan dari Parlemen dalam pengambilan kebijakan, karena akan mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan karena Presiden juga sebagai kepala pemerintahan,
- b. Apabila Presiden terpilih adalah hasil dari koalisi lebih dari satu partai maka harus ada komitmen untuk koalisi pemerintahan secara konsisten, dan
- c. Kondisi politik yang stabil guna menunjang kinerja Presiden dalam menentukan arah kebijakan dan pelaksanaan kinerja Presiden.

Seperti yang telah diketahui, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Presidensial yang disandingkan dengan sistem kepartaian multi partai. Dengan kondisi demikian, meskipun dalam sistem

¹¹Denny Indrayana, *Indonesia Optimis*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2011), hlm. 135

¹²Iwan Satriawan dan Dhenok Tri Suci Asmawati, *Pengaturan Kepartaian Dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 2, (2009), hlm. 68

pemerintahan Presidensil tidak mengenal mekanisme koalisi, Presiden harus membangun koalisi dengan partai politik yang ada diparlemen guna mendapatkan dukungan politik diparlemen sehingga sistem pemerintahan dapat berjalan stabil.

Koalisi yang dibangun Presiden dengan partai politik tentunya bukanlah hal yang gratis. Partai politik sebagai lembaga politis menginginkan nilai tawar dalam transaksi politik seperti demikian. Untuk memenuhi keinginan politik partai, Presiden dengan kewenangan mengangkat Menteri harus mau membagi jatah kabinet dengan partai politik yang masuk dalam struktur koalisi yang dibangun Presiden.

3. Implikasi Konfigurasi Politik di Parlemen Terhadap Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia

Seperti yang diketahui, proses pemberhentian Presiden tidak hanya merupakan proses hukum melainkan juga merupakan proses politik. Selain itu, diketahui juga jika Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Presidensil yang disandingkan dengan sistem kepartaian multi partai. Dengan disandingkannya sistem pemerintahan Presidensil dengan sistem kepartaian multi partai memaksakan Presiden membangun koalisi untuk dapat menjalankan pemerintahan dengan stabil.

Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menggabungkan antara mekanisme *impeachment* dan *forum preveligiatum*. Yang tepatnya diatur di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI RI 1945. Pada umumnya,

hampir di seluruh negara yang memasukkan mekanisme pemberhentian dalam konstitusi tidak mudah melakukan mekanisme pemberhentian. Ini karena ketentuan konstitusi dan perundang-undangan yang mempersulit proses pemberhentian itu sendiri. Setidaknya, ada dua faktor yang menyebabkan proses pemberhentian itu sulit terjadi. Yang pertama adalah alasan pemberhentian dan yang kedua prosedur atau mekanisme pemberhentian. Terutama pada negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil yang menghendaki kestabilan pemerintahan dengan kedudukan Presiden yang *fixed term* sengaja mempersulit mekanisme pemberhentian Presiden.

Negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil, seorang pejabat publik baru dapat diberhentikan jika terbukti melakukan tindak pidana yang telah ditentukan dalam konstitusi sebagai alasan pemberhentian Presiden. Berbeda dengan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer dengan supermasi parlement lebih mengutamakan mekanisme pertanggungjawaban politik dalam memberhentikan pejabat publik.

Sedangkan dari sisi prosedur atau mekanisme, yang akan dilihat adalah lembaga negara mana yang berkompetensi untuk melakukan pemberhentian. Mulai dari tingkat pertama yang kalau di Indonesia DPR dilanjutkan ke MK dan diputuskan di MPR apakah Presiden di berhentikan atau tidak. Selain itu, juga akan dibicarakan mengenai ketentuan kuorum untuk dapat memulai proses pemberhentian. Semakin tinggi ketentuan

kuorum yang ditentukan di dalam konstitusi, akan semakin sulit proses pemberhentian dilakukan, begitupun sebaliknya.

Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, mengatur ketentuan kurom yang harus ditempuh adalah pada saat dugaan awal DPR hingga putusan akhir di MPR. Dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden baru dapat diajukan ke MK jika saat diselenggarakannya rapat paripurna DPR dihadiri oleh 2/3 anggota DPR dan disetujui sekurang-kurangnya oleh 2/3 anggota yang hadir. Sedangkan dalam tahapan paripurna di MPR, harus dihadiri oleh 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota yang hadir.

Dari jumlah 686 kursi di senayan hasil pemilihan umum yang selanjutnya disingkat pemilu tahun 2009, yang terdiri dari 550 kursi DPR dan 136 kursi DPD. Dari 550 kursi DPR, Partai Demokrat meraih jumlah kursi sebanyak 150 kursi, Golkar 107 kursi, PDIP 95 kursi, PKS 57, PAN 42 kursi, PPP 34 kursi, PKB 27 kursi, GERINDRA 26 kursi, dan HANURA 18 kursi.¹³ Pada paripurna di DPR untuk dapat mengajukan gugatan ke MK atas pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden atau Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, maka dari anggota DPR yang berjumlah 550 kursi, paripurna DPR setidaknya harus dihadiri oleh 367 anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 245 anggota yang hadir. Sedangkan anggota MPR yang berjumlah 686

¹³<http://jagadkejawan.com/id/topik/hasil-pemilu-legislatif-dan-pilpres-2009>, disadur dari internet pada 25 Desember 2011, pukul. 15.00 WIT

orang, paripurna MPR harus dihadiri oleh 514 orang dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 342 anggota yang hadir.

Komposisi kuorum yang demikian, mekanisme pemberhentian Presiden setelah amandemen UUD NRI 1945 memberi peluang kepada MPR untuk tidak mematuhi putusan MK, peluang untuk Presiden diberhentikan sangat sedikit jika komposisi perolehan kursi partai politik di parlemen seperti halnya hasil pemilihan legislatif pada tahun 2009. Presiden SBY yang juga merupakan Ketua Dewan Pembina, Ketua Majelis Tinggi serta Ketua Umum Partai Demokrat, akan sangat logis jika dilindungi oleh Partai Demokrat dalam proses pemberhentian. Dengan begitu, paripurna di MPR berpeluang tidak dilaksanakan.

Perolehan kursi Partai Demokrat yang mencapai 150 kursi, dapat menggagalkan penyelenggaraan paripurna di MPR. Syarat kuorum 514 dari 686 anggota MPR, jika tidak dihadiri oleh 150 anggota MPR asal Partai Demokrat saja, berarti hanya 536 anggota MPR yang hadir. Ditambah dengan ketidak hadiran partai koalisi pada paripurna, sebut saja PAN¹⁴ dengan jumlah 42 kursi, maka sudah 192 anggota MPR tidak menghadiri paripurna. Itu berarti, hanya 494 anggota MPR yang hadir. Dengan demikian ketentuan kuorum tidak terpenuhi, akibatnya Paripurna MPR tidak dapat diselenggarakan meskipun MK telah menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, kejahatan berat

¹⁴Penulis mengambil Simple Partai Berlogo Mata Hari ini, karena hubungan emosional yang begitu kuat antara Ketua Umum PAN Hatta Rajasa dengan SBY. Yang keduanya besanan karena anak dari kedua pejabat negara ini menikah pada 22 November 2011

lainnya, perbuatan tercela dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Desain mekanisme pemberhentian yang seperti demikian, mengkaburkan peran MK. Putusan hukum MK tidak memiliki kedudukan apapun dalam proses pemberhentian Presiden. Belajar dari pengalaman upaya pemberantasan korupsi di Indonesia yang dalam kenyataannya banyak kader partai terlibat kasus korupsi mengakibatkan turunnya popularitas SBY sebagai Presiden secara drastis.

Mengamati fenomena sosial politik di Indonesia, kecenderungan rakyat Indonesia untuk menolak pemimpin yang diduga terkait dengan pelanggaran hukum adalah sebuah keniscayaan.

Hasil survei yang dirilis Lembaga Survei Indonesia yang selanjutnya disingkat LSI pada awal juni 2011 terkait kepuasan publik terhadap kinerja Presiden SBY, menunjukkan tingkat kepuasan publik atas kinerja Presiden SBY merosot ke angka 47,2 persen.¹⁵

Merosotnya popularitas Susilo Bambang Yudhoyono sampai di bawah angka 50 persen sejak terpilih dalam Pilpres 2009, ini di sebabkan oleh beberapa hal, antara lain kasus bendahara umum partai demokrat M. Nazarudin dan adanya indikasi korupsi pada proyek wisma atlet yang melibatkan beberapa kader demokrat yang lain di mana SBY sebagai Ketua Dewan Pembinaanya.

¹⁵<http://lembaga-survey-indonesi.hasil.com>, disadur dari internet pada Senin, 23 Juli 2012 pukul 16.00 wit

Survei yang dilakukan di lapangan dari tanggal 1 Juni-7 Juni 2011, dengan melibatkan 1.200 responden dipilih secara acak yang mewakili 33 provinsi, disurvei dengan metode wawancara tatap muka. Dengan menggunakan perhitungan *margin of error plus minus* 2,9 persen. Menunjukkan tingkat kepuasan publik atas kinerja SBY sejak Januari 2011 ke Juni 2011 turun hingga 9,5 persen, yakni dari 56,7 persen ke 47,2 persen dan merupakan hasil terendah semenjak SBY menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia.¹⁶

Merosotnya popularitas SBY berdasarkan hasil survey LSI di atas merupakan bentuk dari penolakan terang-terangan rakyat Indonesia atas kepemimpinan yang diduga terlibat perbuatan melanggar hukum, padahal perbuatan melanggar hukum dilakukan oleh kader Partai Demokrat yang secara bersamaan SBY sebagai Ketua Dewan Pembina partai tersebut.

Sebagaimana dikutip Gregory Leyh, Hamilton menegaskan bahwa konstitusi diutamakan di atas UU, kehendak orang banyak harus didahulukan atas kehendak para wakilnya.¹⁷ Konteksnya dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, jika ternyata SBY terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dalam sidang yang diselenggarakan oleh MK, asumsinya terdapat kemungkinan besar mayoritas rakyat Indonesia menyatakan menolak untuk terus dipimpin oleh Presiden yang di maksud. Dengan demikian, idealnya MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mewujudkan kehendak rakyat Indonesia

¹⁶*Ibid ...*

¹⁷Gregory Leyh, *Legal Hermeneutic*, Terjemah, M. Khozim, Hermeneutika Hukum, Sejarah, Teori dan Praktik, Cetakan II (Bandung : Nusa Media, 2011), hlm. 22

diparlemen sebagai bentuk penerapan *indirect democracy* atau demokrasi perwakilan memberhentikan Presiden pada paripurna MPR. Namun, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia memberikan peluang kepada tidak diberhentikannya seorang Presiden dari masa jabatannya oleh MPR dengan tidak mematuhi putusan MK dan kehendak mayoritas rakyat Indonesia.

Setidaknya fakta hubungan antara wakil dengan yang diwakili¹⁸ yang sering kali tidak sinkron. Dalam konteks ini, terdapat seseorang

¹⁸Hubungan antar wakil dengan yang diwakili ini terjadi dalam konteks hubungan politik lembaga perwakilan. Yang dimaksudkan dengan lembaga perwakilan adalah; Organ/Lembaga/Badan yang terdiri atas wakil-wakil yang mewakili terwakil (rakyat) untuk menjalankan tugas sesuai fungsi perwakilan agar berjalannya pemerintahan sejalan dengan kemauan rakyat dalam suatu negara. Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta : FH-UII Press, 2009), hlm. 152. Lihat juga Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 2009), hlm. 27-32. Sebagai konsep politik, perwakilan (*representation*) tidak muncul bersamaan dengan lahirnya ilmu politik pada masa Yunani kuno. Sebagaimana dikemukakan oleh Hanna F. Pitkin pada masa Yunani kuno tidak dikenal konsep perwakilan. Kalaupun ketika itu sudah mulai ada lembaga-lembaga perwakilan politik, karena ada sejumlah pejabat dipilih dan duta yang diutus ke negara lain, lembaga-lembaga ini memiliki peran yang signifikan. Hal ini tidak lepas dari karakteristik sistem politik Yunani kuno ketika itu bercorak langsung (*direct democracy*). Istilah perwakilan sendiri baru muncul pada masa Romawi kuno, meskipun tidak secara langsung bermakna politik. Di dalam bahasa Romawi, *representatio* berasal dari kata *representare*. Menurut Pitkin, di dalam bahasa Latin klasik, *representare* meant applied almost exclusively to inanimate objects. Dengan kata lain, kata *representare* tidak memiliki kaitan sama sekali, misalnya saja, adanya orang atau sekelompok orang yang mewakili orang lain. Pada abad pertengahan, kata perwakilan banyak dipakai oleh gereja. Pitkin memberi gambaran, misalnya saja, *the pope and cardinals were spoken of as representing the person of Christ and the Apostels – not as their agents, but as their image and embodiment, their mystical re-incorporation*. Setelah itu, seiring dengan berkembangnya lembaga-lembaga politik di Eropa, khususnya setelah lahirnya lembaga parlemen, kata perwakilan dipakai sebagai orang atau sekelompok orang yang mewakili orang lain. Pada abad ketujuh belas, kata perwakilan sudah berkaitan dengan adanya sekelompok kecil orang yang bertindak atas nama atau mewakili orang atau banyak orang lain. Sebagaimana dikemukakan oleh Hannah Pitkin, perwakilan termasuk konsep yang sering diperdebatkan maknanya di dalam ilmu politik. bahkan, perdebatan itu uteras berlangsung di awal-awal abad ke dua puluh satu. Perdebatan itu, di antaranya, berkaitan dengan apa yang harus dilakukan oleh para wakil ketika berhadapan dengan terwakil, yaitu apakah akan bertindak sebagai *delegates* ataukah sebagai *trustees*. Sebagai *delegates*, pada wakil semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituen. James Madison, termasuk ilmuwan politik yang memandang pentingnya para wakil sebagai *delegates*. Sementara itu, sebagai *trustees* berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Edmund Burke, termasuk pendukung konsep ini. Di antara dua pandangan itu, terdapat pandangan ketiga, yakni ketika para wakil bertindak sebagai *politico*. Di dini, para wakil bergerak

yang mewakili orang lain. Di dalamnya tercakup dua unsur yang tak dapat dipisahkan yaitu terwakil dan wakil. Terwakil adalah rakyat dalam suatu negara yang terdiri dari berbagai kelompok-kelompok dalam masyarakat, baik dalam bentuk partai politik, kelompok profesional, kelompok keagamaan, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Sedangkan wakil adalah orang yang mengemban tugas tertentu dari terwakil untuk menjalankan fungsi perwakilan.¹⁹

Secara substansial, perwakilan berarti adanya para wakil yang bertindak sebagaimana kepentingan atau yang diinginkan oleh orang-orang yang diwakilinya. Dalam hal ini, Suzane Dovi,²⁰ lebih jauh mengatakan:

“a good representative is simply one who advances the policy preferences of her constituents (provided that those policy preferences are lafull). Good representatives are good lackeys (the theoretical literature calls such representatives “delegates”). In fact, most comtemporray empirical research on representation assumes that democratic representation occurs when a representative’s actions reflect and respond to constituents’ expressed policy preferences. According to this way of thinking, there is nothing more to representing in a democratic fashion than responsiveness to democratic citizens’ policy preferences”

“seorang wakil yang baik adalah yang memajukan preferensi kebijakan konstituen-nya (asalkan mereka memperjuangkan kebijakan dengan penuh). Perwakilan yang baik adalah mereka yang bertindak dengan baik yang baik (literatur teoritis panggilan perwakilan seperti "delegasi"). Pada kenyataannya, secara umum penelitian representasi penelitian empiris mengasumsikan bahwa representasi demokratis terjadi ketika tindakan perwakilan mencerminkan dan menanggapi preferensi kebijakan yang dinyatakan konstituen. Menurut cara berpikir, tidak ada yang lebih untuk mewakili secara demokratis

kontinum antara *delegates* dan *trustees*. Lihat Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Kondolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta : Kencana, 2012), hlm. 38-39

¹⁹Saifudin, *op cit.* hlm. 153

²⁰Suzanne Dovi, *The Good Representative*, (Oxford : Blackwell Publishing, 2007), hlm. 1

daripada tanggap terhadap preferensi kebijakan warga negara yang demokratis.

Perkembangannya, lembaga perwakilan telah mengalami berbagai konsepsi dalam melihat hubungan wakil dengan terwakil. *Pertama*; lembaga perwakilan dipandang sebagai refleksi kehendak rakyat pemilih yang memilih wakil mereka di dalam lembaga perwakilan dan karenanya wakil-wakil itu bertanggung jawab kepada pemilih. *Kedua*; lembaga perwakilan bukan merupakan representasi dari para pemilih, tetapi dari seluruh rakyat atau seluruh bangsa. *Ketiga*; lembaga perwakilan dipandang sebagai perwakilan fungsional atau organis, yakni perwakilan berdasarkan golongan ekonomi dan pekerjaan.²¹

Sederhananya, hubungan terwakil dan mewakili adalah hubungan yang memiliki sinkronisasi di mana yang wakil memikul tanggung jawab atas orang yang terwakil. Apa yang dilakukan oleh yang mewakili sedapat mungkin searah atau memenuhi kehendak yang terwakil.²²

²¹*Op cit* ... hlm. 154

²²Namanya juga wakil rakyat, seharusnya yang mestinya yang muncul adalah hubungan aspiratif dan amanat tanggungjawab antara rakyat dan wakilnya, bukan transaksional ekonomis serta modal popularitas semata. Yang menarik dicermati dan dikritisi adalah motivasi seorang menjadi legislator dengan mengantongi motif dan kalkulasi ekonomi. Jabatan politik dipandang sebagai lapangan kerja baru dengan gengsi sosial lebih tinggi dan menjanjikan keuntungan materi lebih banyak. Motif dan perilaku seperti inilah yang merusak demokrasi dan menjatuhkan kepercayaan publik terhadap lembaga wakil rakyat. Tentu saja orang akan berdedikasi penuh jika dia tidak diganggu oleh kebutuhan ekonomi yang merupakan *basic need*-nya. Tetapi, ketika orang bergabung ke politik dengan tujuan utama kalkulasi bisnis, maka pimpinan Parpol ikut bertanggungjawab mengapa orang semacam ini diloloskan. Dan akan lebih parah lagi jika elite parpol secara sadar menjadikan partainya sebagai *instrument* untuk mengejar kekuasaan dan ekonomi dengan mengabaikan spirit dan prinsip perjuangan mengutamakan dan melayani masyarakat. Secara makro bangsa ini menjadi sangat pragmatik. Dulu, pada tahun 1945-an ideologi perjuangan membela bangsa begitu dominan. Politisi adalah pejuang dan berpikir sebagai negarawan. Tetapi sekarang kecenderungannya berbeda, karena relasi antara legislator-konstituen bersifat pragmatic transaksional. Lihat Komarudin Hidayat, *Politik Kita Makin Pragmatik-Transaksional*, dalam Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya*

Sebagaimana Teori Mandat dan Teori Sosiologi Rieker. Di mana menurut teori mandat, wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Variasi dari pengembangan teori mandat ini muncul dalam mandat imepartif, mandat bebas, dan mandat representasi. Mandat imperatif adalah bahwa wakil bertindak dilembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakili. Mandat bebas adalah bahwa wakil bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang di wakili, karena orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan adalah orang-orang terpercaya dan mempunyai kesadaran hukum masyarakat yang diwakili. Mandat representasi adalah bahwa wakil bergabung dengan lembaga perwakilan dan lembaga ini yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggungjawaban.²³

Teori sosiologi Rieker melihat bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu,

Ideologi, Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen, (Jakarta : Kompas, 2013), hlm. 296. Pola hubungan *Pragmatik-Transaksional* tidak terjadi hanya antaralegislator-konstituen, tetapi pola hubungan yang demikian juga terjadi antara lembaga negara. Apalagi, pola hubungan tersebut diwadahi oleh desain konstitusi, seperti halnya mekanisme pemberhentian Presiden.

²³Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 82-83

dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan-lapisan masyarakat.²⁴ Baik teori mandate maupun teori sosiologi ricker, ada hubungan antara wakil dan yang diwakili. Hubungan tersebut dalam bentuk wakil memiliki tanggung jawab terhadap orang yang diwakili dalam hal memperhatikan kebutuhan komunitas yang diwakili sehingga ada sinkronisasi antara kebutuhan yang terwakili dengan apa yang dilakukan oleh yang diwakili.

Akan tetapi, hubungan antara orang yang mewakili dengan yang terwakili dalam sistem pepolitikan Indonesia sering kali tidak sejalan atau tidak sinkron. Tidak sinkronnya hubungan wakil dan terwakili dapat dilihat pada fenomena Pemilu tahun 1999. Pada Pemilu di tahun tersebut, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang selanjutnya disingkat PDIP meraih suara sebanyak 35.689.073 dengan perolehan kursi sebanyak 154 kursi.²⁵ Dengan begitu, PDIP menjadi pemenang atau partai yang mendapatkan kepercayaan mayoritas dari rakyat sebagai golongan yang diwakili.

Meskipun demikian, pada saat memilih Presiden,²⁶ Megawati Soekarno Putri (wakil dari PDIP) tidak terpilih sebagai Presiden melainkan Abdurrahman Wahid (wakil dari Partai Kebangkitan Bangsa yang selanjutnya disingkat PKB) yang terpilih sebagai Presiden. Padahal, PKB hanya memperoleh suara dalam pemilu sebanyak 13.336.982 yaitu

²⁴*Ibid* ... hlm. 84

²⁵http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, disadur dari internet pada 15 September 2013, pukul : 22.32 WIT

²⁶Pada saat itu Presiden masih dipilih dengan mekanisme *indirect demokrasi* atau demokrasi perwakilan dimana MPR yang memiliki kewenangan memilih Presiden. Hal tersebut dikarenakan pada tahun 1999 UUD RI 1945 belum di amandemen sehingga kewenangan memilih Presiden masih menjadi kewenangan MPR.

sekitar 51 kursi.²⁷ Fakta tersebut dapat dijadikan contoh adanya hubungan yang tidak sinkron antara kehendak rakyat dengan kehendak parlemen.

Tidak sinkronnya hubungan antara wakil dengan yang diwakili dapat juga kita lihat pada Paripurna DPR untuk mengesahkan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan tahun 2013 yang selanjutnya RAPBN 2013 pada Hari Senin 17 Juni 2013. Pada RAPBNP yang diparipurnakan tersebut, subsidi Bahan Bakar Minyak yang selanjutnya disingkat BBM akan dihapus atau dihilangkan. Dengan begitu harga, harga BBM tentunya akan dinaikkan.

Bersamaan dengan paripurna tersebut, terjadi penolakan diseluruh penjuru nusantara sejak pagi hingga malam hari yang dipelopori oleh gerakan mahasiswa, buruh, lembaga swadaya masyarakat yang selanjutnya disingkat LSM serta kelompok-kelompok *stake holder* yang lain. Baik dalam bentuk penolakan yang bersifat damai hingga anarkis. Penolakan yang sangat massif dari berbagai kelompok sebagai representasi kehendak rakyat itu tidak berbanding lurus dengan hasil Paripurna.

Dari sembilan fraksi parpol yang ada di parlemen, empat fraksi searah dengan kehendak rakyat (Fraksi PDIP, Fraksi PKS, Fraksi Gerindra dan Fraksi Hanura). Sedangkan fraksi lainnya tidak searah dengan kehendak rakyat (Fraksi Demokrat, Fraksi Golkar, Fraksi PAN, Fraksi PPP, dan Fraksi PKB). Berdasarkan hasil pemilu 2004, PDIP meraih kursi sebanyak 91 kursi, PKS sebanyak 51 kursi, Gerindra sebanyak 26 kursi

²⁷*Ibid ...*

dan Hanura sebanyak 14. Itu berarti sebanyak 181 anggota DPR sejalan dengan kehendak rakyat yang disuarakan melalui sarana demonstrasi. Sedangkan Demokrat meraih kursi sebanyak 143 kursi, Golkar sebanyak 98 kursi, PAN sebanyak 40 kursi, PPP sebanyak 34 kursi, dan PKB sebanyak 23 kursi. Itu berarti sebanyak 338 anggota DPR tidak sejalan dengan kehendak rakyat.²⁸

Baik fakta pemilihan Presiden tahun 1999 ataupun paripurna DPR pada Juni 2013 kemarin mengenai kenaikan harga BBM, keduanya dapat dijadikan contoh tidak sinkronnya antara kehendak rakyat sebagai yang terwakili dengan kehendak anggota parlemen sebagai yang mewakili. Olehnya itu, bukanlah hal yang tidak mungkin jika MPR dalam konteks pemberhentian Presiden tidak melaksanakan paripurna sekalipun MK telah membenarkan dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden.

B. Kaburnya Peran Mahkamah Konstitusi

1. Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga UUD NRI 1945 menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah

²⁸<http://nasional.kompas.com/read/2013/06/17/22152226/Inilah.Hasil.Voting.Paripurna.B.BM>, disadur dari internet pada 15 September 2013, pukul : 22.57 WIT.

Konstitusi. Ketentuan ini menunjukkan bahwa MK adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka dan menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana dimaktub dalam Pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945.

Kehadiran MK sebagai lembaga baru tidaklah cukup dipahami secara parsial saja, tetapi harus pula dipahami sebagai suatu penguatan terhadap dasar-dasar konstitusionalisme pada UUD NRI 1945 setelah perubahan. Inti dari paham konstitusionalisme bahwa setiap kekuasaan negara harus mempunyai batas kewenangan. Dalam hal perlunya pembatasan kewenangan tersebut, maka menjadi sangat relevan hadirnya sebuah konstitusi yang di dalamnya diatur kelembagaan negara serta batas-batas kewenangnya.²⁹

Sebagaimana dikutip Abdul Latif, Haryono mengemukakan bahwa:

Paham konstitusionalisme memberi dasar atas susunan ketatanegaraan negara hukum yang demokratis. Di dalam konstitusi ditentukan lembaga-lembaga negara serta kewenangnya, baik kewenangan antar lembaga secara horisontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sesuai dengan asas negara hukum, maka setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitas. Karena itu, sebuah konstitusi yang komprehensif seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi.³⁰

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dipahami bahwa MK hadir sebagai lembaga yang mengawal penegakan konstitusi di Indonesia

²⁹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi ... op cit.* hlm. 64

³⁰ *Ibid ...*

setelah amandemen UUD NRI 1945 yang mengubah paham supremasi parlemen (baca MPR) menjadi paham supremasi konstitusi. Dengan begitu, harus ada lembaga yang menjamin penegakan konstitusi dengan meletakkan kewenangan atas tafsir konstitusi pada lembaga tersebut. Maka, MK menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan itu.

Secara tegas, wewenang MK diatur di dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, yakni:

- a. 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 pemilu.
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Rumusan terinci dari Pasal 10 UU No. 24 tahun 2003 adalah salinan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 serta Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 yang lebih dikenal dengan *impeachment*. Karena adanya pemisahan antara 4 (empat) kewenangan yang disebut pertama dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dengan ketentuan yang disebutkan dalam ayat (2) di mana dikatakan MK wajib memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melahirkan beberapa pertanyaan.³¹ Dengan tidak mengulangi kata putusan tingkat pertama dan terakhir yang

³¹Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (edisi 2)*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 12

bersifat final ketentuan ayat (2) tersebut menimbulkan pertanyaan sebagai berikut:³²

- a. Apakah dengan adanya pemisahan tersebut menyebabkan hanya 4 (empat) kewenangan yang menjadi tugas MK dengan kewajiban memutus pendapat DPR bukan merupakan kewenangan
- b. Apakah tidak disebutnya secara eksplisit bahwa putusan MK atas pendapat DPR tentang adanya pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak merupakan tingkat pertama dan terakhir dan bersifat final, telah menyebabkan putusan MK masih boleh ditinjau kembali dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum

Putusan MK dalam konteks memutuskan pendapat DPR atas dugaan pelanggaran konstitusional adalah putusan yang sifatnya hanya menilai pendapat DPR apakah Presiden benar melakukan perbuatan melanggar hukum atau tidak. Sementara itu, putusan tersebut tidak ditetapkan sanksi oleh MK.

Peran MK yang sifatnya hanya menilai pendapat DPR seperti disebutkan di atas adalah karena berdasarkan Pasal 7B ayat (1) UUD NRI RI 1945. Di dalam pasal tersebut kewajiban MK “*hanya*” memberikan pendapat hukum terhadap dugaan DPR mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden serta terhadap dugaan DPR bahwa Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Kewajiban tersebut menimbulkan kesan, bahwa MK melakukan *judicilitation of politic* terhadap “pendapat/dugaan” DPR dari pada persidangan peradilan hukum yang diadakan untuk pembuktian terhadap dugaan DPR terhadap Presiden dengan putusan hukum yang berdampak

³²*Ibid* ...

pada jabatan Presiden apabila sudah memenuhi kebenaran hukum atas gugatan DPR.³³

Ketentuan tersebut di atas bertentangan dengan rumusan Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945, di dalam Pasal tersebut kewajiban MK tidak menilai pendapat DPR seperti yang diatur di dalam Pasal 7B ayat (1) melainkan “*memutus*” apakah Presiden terbukti melakukan pelanggaran dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan kewajiban tersebut, proses peradilan di MK dapat diasumsikan sama dengan proses peradilan pidana terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden atas gugatan yang diajukan DPR. Gugatan DPR sekalipun diajukan ke MK berdasarkan dugaan, DPR sudah harus menyiapkan bukti atas dugaan tersebut pada saat persidangan berlangsung di MK. Pada tahapan ini, MK tidak mengadili Presiden atau tergugat tetapi hanya membuktikan kebenaran dugaan DPR dengan alat bukti yang disiapkan oleh DPR.

Perbedaan atas rumusan Pasal 7B ayat (1) dan 7B ayat (5) tentu memberikan implikasi pada proses peradilan di MK. Jika yang digunakan adalah Pasal 7B ayat (1) maka MK tidak terikat dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang selanjutnya disingkat KUHP dan UU yang berkaitan dengan tindak pidana lainnya karena MK hanya menilai pendapat atas dugaan DPR, pelanggaran tindak pidana yang dilakukan oleh Presiden tidak tersentuh oleh MK dalam proses peradilan.

³³Soimin, *Impeachment Presiden ... op cit.* hlm. 101

Akan tetapi, jika Pasal 7B ayat (5) yang digunakan dalam proses peradilan, MK terikat dengan KUHP dan UU yang mengatur tindak pidana lainnya. Hal tersebut dikarenakan UUD NRI 1945 hanya menyebutkan jenis tindak pidana sedangkan hukum materilnya tidak disebutkan. Dan, jika Pasal 7B ayat (5) ini yang digunakan maka MK dapat menjatuhkan sanksi terhadap dugaan DPR tersebut.

Perbedaan tafsir atas Pasal 7B ayat (1) dan 7B ayat (5) di atas dapat menjadi sumber persoalan jika MK akan menggelar perkara terkait dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Untuk menengahi pertentangan antara kedua ayat yang di maksud, berdasarkan teori *stufen bow* yang dicetuskan Hans Kelsen, maka kedudukan UUD NRI 1945 yang muatan materinya masih bersifat umum haruslah dilihat peraturan dibawahnya yang berkaitan dengan hal tersebut. Peraturan yang di maksud adalah UU NO. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Di dalam UU No. 24 tahun 2003 Pasal 83 ayat (2) menyatakan bahwa:

“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, amar putusan menyatakan membenarkan pendapat DPR.”

Dari redaksi pasal tersebut di atas, keinginan pembuat UU adalah menginginkan peran MK dalam berperkara terkait dengan dugaan DPR

atas pelanggaran hukum oleh Presiden adalah hanya sebatas “menilai” dugaan Presiden sesuai dengan Pasal 7A ayat (1) UUD NRI 1945.

Hubungannya dengan persoalan di atas, Soimin menafsirkan bahwa peradilan yang dijalankan oleh MK adalah lebih cenderung pada peradilan politik, dengan kata lain bukan peradilan pidana. Hal ini memang yang dikehendaki dan seharusnya dilakukan oleh MK sesuai yang diinginkan oleh pembentuk UU. Dengan begitu, mekanisme pelaksanaan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden tanpa adanya putusan MK yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, serta perbuatan tercela dan/atau Wakil Presiden, maka DPR tidak dapat menyelenggarakan atau mengadakan Sidang Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.³⁴ Jika demikian, proses pemberhentian Presiden tidak ubahnya dengan proses pemberhentian Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid, yang proses pemberhentian kedua Presiden ini tanpa alasan hukum atau pembuktian materiil di peradilan.

Melihat kembali risalah sidang amandemen UUD NRI 1945, posisi MK dalam proses pemberhentian Presiden memang ditujukan hanya untuk menilai pendapat DPR, seperti Pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-3 (Lanjutan), tanggal 6 November 2001, dipimpin oleh Zain

³⁴*Ibid* ... hlm. 105

Badjeber, dengan agenda Pembahasan dan Perumusan Rancangan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945, pembahasan mengenai mekanisme pemberhentian Presiden juga terjadi. Tetapi, pembahasannya lebih mengarah pada lembaga yang dapat memberikan *impeachment*. Salah satu pendapat yang berkaitan dengan kedudukan putusan MK adalah seperti yang disampaikan oleh Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi, pendapatnya sebagai berikut:³⁵

“Di dalam Pasal 7B memang ada dikatakan memberikan putusan, bukan putusan hukum sedangkan di sini adalah pendapat hukum. Yang di maksudkan dengan Pasal 24A Ayat (3), pendapat hukum ini adalah memberikan suatu putusan terhadap pendapat dari Dewan Perwakilan Rakyat yang disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi terhadap alasan-alasan dilakukannya *impeachment*”.

“Jadi pendapat Dewan Perwakilan Rakyat lah yang diputuskan. Jadi akhirnya dia tidak memberikan suatu putusan, karena putusan itu biasanya memiliki sanksi-sanksi, sedangkan Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak memberikan sanksi. Mahkamah Konstitusi hanya memberikan satu pendapat hukum, bahwa betul sudah terjadi suatu pelanggaran hukum, ya itu saja tugasnya”.

Perdebatan mengenai perlunya MK dalam proses pemberhentian Presiden pada saat amandemen UUD NRI 1945 berlangsung sesungguhnya ditujukan untuk menjamin adanya pertimbangan hukum dalam proses pemberhentian Presiden, mengingat Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial di mana dalam sistem pemerintahan ini kepala negara hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

³⁵Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 335

Oleh karena keterlibatan MK dalam proses pemberhentian Presiden yang merupakan kewajiban menilai pendapat DPR maka persoalannya adalah kepastian hukum kekuatan mengikat putusan MK. Dengan posisi MK yang seperti demikian, MPR secara yuridis tidak terikat dengan putusan MK. Selain itu, jika ternyata proses pemberhentian Presiden berlangsung sampai di MPR, dengan ketentuan quorum yang mewajibkan diikuti oleh sekurang-kurangnya 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir, paripurna MPR berpeluang tidak dilaksanakan yang dengan itu putusan MK tidak diindahkan oleh MPR.

Mengenai hal tersebut, Laica Marzuki menjelaskan bahwa Putusan yang diminta DPR kepada MK adalah putusan hukum (*judicieele vonnis*), bukan putusan politik (*politieke beslissing*). Berbeda halnya dengan putusan MK, maka putusan MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah putusan politik (*politieke beslissing*).³⁶ Perbedaan unsur putusan antara putusan yang diambil oleh MK dengan putusan yang diambil oleh MPR, berimplikasi pada konsekuensi menerapkan konsep negara hukum. Di mana dalam negara hukum, hukum bertindak sebagai *rule of the game*. Untuk itu, merupakan suatu keharusan adanya sinkronisasi antara putusan MK dengan putusan MPR. Akan tetapi, disamping konfigurasi politik parlemen yang berlandaskan multi partai, ketentuan quorum yang diatur di dalam konstitusi memungkinkan adanya perbedaan antara putusan MK dengan MPR.

³⁶H. M. Laica Marzuki, *Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sesudah Perubahan UUD)*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 1, (2004), hlm. 9

Potensi adanya perbedaan antara putusan MK dengan MPR tidak terlepas dari konfigurasi politik³⁷ di parlemen. Sebagaimana dijelaskan oleh Laica Marzuki bahwa:³⁸

“Politik mendinamisir parlemen, menjadikan institusi bergerak hidup (atau malah redup) dalam kancah upaya mencapai kekuasaan. Perimbangan kekuatan antara partai-partai pendukung penguasa dengan partai-partai oposisi di parlemen (baca : DPR/DPD) berperan menentukan apakah suatu norma (hukum) konstitusi dilaksanakan *in het werkelijkheid* atau malah menjadi kaidah yang mati (*‘een dode wet’*) belaka.

Apa yang disampaikan Laica Marzuki di atas adalah kemungkinan yang dapat terjadi dalam proses pemberhentian Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945. Berhubungan dengan hal ini, Alexander Hamilton menyebutkan bahwa:

³⁷Menurut Miriam Budiardjo, pada umumnya politik (*politics*) diartikan sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (suatu negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem politik dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pencapaian tujuan itu dilakukan dengan pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternative dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan umum menyangkut pengaturan dan pembagian atau lokasi dari sumber-sumber yang ada. Untuk melaksanakan kebijaksanaan umum tersebut dibutuhkan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*). Lihat Miriam Budiardjo, *op cit*, hlm. 8. Bandingkan dengan Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta : Penerbit Univ. Atma Jaya, 1998), hlm. 9. Pengertian tersebut menenknkan pada masalah pengambilan keputusan (*decision making*) terhadap pilihan dalam menentukan tujuan dan melaksanakan tujuan suatu negara. Hal ini hampir sejalan dengan pendapat Linsay Rogen yang dikutip oleh F. Isjwara, bahwa politik (*politics*) adalah sebagai ilmu dan kemahiran memerintah. Lihat F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung : Putra Abardin, 1999), hlm. 22. Dengan demikian pengertian politik ada dalam arti keseluruhan asas-asas dan ciri-ciri yang khas dari negara tanpa membahas aktivitas dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai negara. sedangkan politik dalam arti praktis ialah mempelajari negara sebagai suatu lembaga yang bergerak dengan fungsi-fungsi dan tujuan-tujuan tertentu, yaitu negara sebagai tujuan dinamis, melaksanakan suatu tujuan dari negara. Kegiatan tersebut terkait dengan negara (*staat*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijaksanaan (*beleid*), dan pembagian (*distribution*). Lihat Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 2010), hlm. 12

³⁸H. Laica Marzuki, *Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden ... op cit*, 13

The judiciary, from the nature of its function, will always be least dangerous to the political rights of the constitution. The executive holds the sword of the community and the legislature the purse: The judiciary, on the contrary has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or the wealth of society, and take no active resolution whatever. The court, may truly be said to have neither FORCE no WILL but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of executive arm for the efficacious exercise even this facility. The judiciary is therefore the weakest of the three branches.³⁹

Peradilan, dari sifat fungsinya, akan selalu paling berbahaya terhadap hak-hak politik konstitusi. Eksekutif memegang pedang masyarakat dan legislatif keuangan: Peradilan, sebaliknya tidak memiliki pengaruh baik atas pedang atau keuangan, tidak ada arah salah satu kekuatan atau kekayaan masyarakat, dan tidak mengambil apa pun resolusi aktif. Pengadilan, mungkin benar-benar dapat dikatakan tidak memiliki kekuatan akan tetapi hanya penghakiman, dan akhirnya harus tergantung pada bantuan lengan eksekutif untuk memiliki kekuatan bahkan fasilitas ini. Oleh karena itu Peradilan adalah yang paling lemah dari tiga cabang.

Hamilton melihat bahwa, jika eksekutif memiliki pedang (senjata), sedangkan legislatif menentukan atas keuangan negara (*budgetting*). Sebaliknya, cabang yudikatif (*judiciary power*) hanya berwenang memutus perkara. Karena itu, dapat diartikan bahwa untuk dapat mengeksekusi putusannya, peradilan harus dibantu oleh cabang eksekutif. Dari ketiga cabang kekuasaan itu, ia berpendirian kekuasaan yudikatif merupakan cabang yang paling lemah.

Hubungannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden di mana DPR sebagai pihak yang memiliki *legal standing*, sedangkan Presiden (eksekutif) sebagai termohon. Dengan demikian, atas segala potensi terjadinya *conflict of interest* antara cabang kekuasaan tersebut, bukanlah

³⁹Alexander Hamilton, *Last Dangerous Branch of Government*, in *Federalist 78*, (New York : Mentor. 1788), hlm. 30

hal yang tidak mungkin putusan MK tidak memiliki kekuatan dalam hal eksekusi putusan apalagi ketentuan konstitusional memungkinkan hal tersebut terjadi.

Hampir senada dengan Laica Marzuki dan Hamilton, Jazim Hamidi mengungkapkan bahwa tidak diindahkannya putusan MK oleh MPR merupakan sesuatu yang sangat mungkin. Menurutnya, hal tersebut dipengaruhi oleh dua faktor, yakni (i) Alasan Teoritis; hukum belum determinan terhadap politik. Indonesia sebagai negara hukum belum mampu menjadikan hukum sebagai *determinan* terhadap politik. Jika hukum diperhadapkan dengan proses politik, secara ideal hukum seharusnya menjadi penentu arah politik akan tetapi dalam prakteknya hukum sering kali kalah dari arus politik; dan (ii) Alasan Praktis; persandingan antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multi partai. Hal tersebut mengakibatkan segala kebijakan pemerintah tersandera konfigurasi politik di parlemen. Dalam konteks *impeachment*, juga tergantung konfigurasi politik di parlemen, yang dengan konfigurasi seperti saat ini (hasil pemilu 2009) sangat memungkinkan putusan MK dimentahkan oleh MPR. Jazim Hamidi menambahkan, putusan MK dan MPR yang berbeda dalam proses pemberhentian Presiden secara tidak langsung telah mencederai rasa keadilan di tengah masyarakat. Oleh

karena, masyarakat Indonesia tidak menginginkan di pimpin oleh seseorang yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.⁴⁰

Memperhatikan apa yang disampaikan oleh Jazim Hamidi di atas, secara sederhana dapat disimpulkan jika mekanisme kemungkinan dimentulkannya putusan MK oleh MPR merupakan hal yang sangat memungkinkan baik secara teoritis maupun secara praktis. Hal tersebut dikarenakan politik hukum di Indonesia dalam prakteknya belum determinan terhadap politik.⁴¹ Kondisi demikian mengakibatkan hukum yang seharusnya menjadi rambu dalam menjalankan kehidupan bernegara sebagai konsekuensi logis memilih negara hukum dikalahkan oleh logika dan perilaku politik. Dengan kata lain, politik determinan atas hukum.

Berbeda dengan Hamilton, Laica Marzuki dan Jazim Hamidi. Saldi Isra mengungkapkan bahwa kemungkinan tidak diindahkannya putusan MK oleh MPR dalam proses *impeachment* merupakan kemungkinan konstitusional. Yang dilakukan oleh MPR merupakan hal yang sah menurut hukum, *ius constitutum* membenarkan hal yang demikian. Saldi

⁴⁰Hasil wawancara dengan Jazim Hamidi pada Sabtu, 4 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang kuliah 1 PPS MH FH UII Yogyakarta. Jazim Hamidi adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan dosen luar biasa di PPS MH FH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum.

⁴¹Mahfud MD sebagaimana dikutip Rifqinizamy mengatakan bahwa hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasarinya, yaitu (i) hukum determinan (*menentukan*) atas politik, dengan kata lain hukum harus menjadi arah pengendali semua kegiatan politik. (ii) politik determinan atas hukum, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat mempengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. (iii) politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung, seperti bunyi adagium, "politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh". M. Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perspektif Yuridis Konstitusional*, (UB Press : Malang, 2013), hlm. 58, untuk lebih dalam mendalami kajian mengenai politik hukum dapat lihat pada Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Gama Media : Yogyakarta, 1999).

menambahkan, ketentuan quorum yang harus ditempuh sebagaimana ketentuan konstitusional yang diatur didalam Pasal 7B UUD NRI 1945 sengaja diatur demikian agar menyulitkan mekanisme pemberhentian Presiden mengingat sistem pemerintahan Presidensial mensyaratkan masa jabatan Presiden yang *fix term*.⁴²

Apa yang disampaikan oleh Saldi secara konstitusional dapat dibenarkan. Akan tetapi, sistem pemerintahan presidensial di samping mensyaratkan masa jabatan Presiden yang *fix term*, juga mensyaratkan sewaktu-waktu Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatan jika terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang di Indonesia diatur didalam Pasal 7A UUD NRI 1945. Olehnya itu, menurut penulis mekanisme pemberhentian Presiden yang memberikan peluang konstitusional Presiden tidak diberhentikan sekalipun MK telah membenarkan dugaan DPR bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, secara langsung telah mencederai rasa keadilan ditengah masyarakat sebagaimana pendapat Jazim Hamidi di atas. Disamping itu, konsekuensi menganut konsep negara hukum adalah menjadikan hukum sebagaimana *rule of the game* dalam menjalankan kehidupan bernegara. Tidak terkecuali dalam proses pemberhentian Presiden.

⁴²Hasil wawancara dengan Saldi Isra pada Jum'at, 10 Januari 2013 pukul 18.30 WIB secara langsung di ruang sudang utama PPS MH FH UII Yogyakarta. Saldi Isra adalah Profesor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan dosen luar biasa di PPS MH FH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Negara Hukum dan Demokrasi.

Mengikuti perbedaan pendapat antara Jazim Hamidi dengan Saldi Isra di atas, menarik untuk juga melihat pendapat Ni'matul Huda, yang mana Ni'matul Huda menyampaikan bahwa:⁴³

“Berdasarkan Pasal Pasal 1 ayat (2) dan (3), putusan politik masih bisa dikalahkan dari putusan hukum. Memang sifat putusan MK itu terbelah dalam arti, ketika putusan itu berhubungan dengan *judicial review* sifat putusannya mengikat sementara berkaitan dengan *impeachment* tidak. Terbelahnya putusan MK seperti demikian perlu dikritisi, bahwa dalam hal *impeachment*, meskipun itu forumnya bersifat forum politik akan tetapi, hadirnya MK harusnya menjadi instrument agar DPR itu tidak akal-akalan dalam memberhentikan Presiden, makanya ketentuan konstitusi harus dirubah bahwa putusan MK itu bersifat final dan mengikat. Sehingga parlemen tinggal mengesahkan sehingga putusan hukum dan politik itu sama dan seirama. Krisis konstitusi akan terjadi jika putusan hukum bertentangan dengan putusan politik.

Diaturnya putusan MK yang bersifat final dan mengikat dapat menghindari konfigurasi politik parlemen yang dapat bermain-main pada paripurna MPR.”

Dari beberapa perbedaan pendapat di atas, penulis berada pada posisi menyetujui pendapat Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda. Secara sederhana, menurut penulis apa yang disampaikan Ni'matul Huda berangkat dari paham konstitusi yang meletakkan kedaulatan hukum⁴⁴ setelah kedaulatan rakyat.⁴⁵ Representasi kedaulatan rakyat adalah lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini DPR, DPD, dan MPR.

⁴³Hasil wawancara dengan Ni'matul Huda pada Senin, 20 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang tunggu PPS MH FH UII Yogyakarta. Ni'matul Huda adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan Direktur PPS MH UII Yogyakarta dan juga merupakan dosen tetap di PPS MH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum dan Hukum Otonomi Daerah.

⁴⁴Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945

⁴⁵Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945

Sementara representasi kedaulatan hukum adalah ketentuan yuridis, yang dalam ini adalah putusan MK sebagai hukum.

Posisi kedaulatan rakyat yang lebih dulu diatur sebelum kedaulatan hukum, secara logika konstitusi mensyaratkan bahwa kedaulatan rakyat (MPR) haruslah tunduk dan patuh pada ketentuan hukum (putusan MK) sebagai konsekuensi dianutnya paham negara hukum. Olehnya itu, mengkonsepkan putusan MK menjadi final dan tetap dalam proses *impeachment*, sementara MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat hanya mengesahkan putusan MK dengan memberhentikan Presiden adalah upaya membangun mekanisme pemberhentian Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945.

Masih mengenai putusan MK yang berpeluang tidak diindahkan oleh MPR, Van Apeldoorn 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 jika putusan MK yang bersifat 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.⁴⁶

Terlepas dari adanya ambiguitas atau ambivalensi konsepsi hukum yang hendak ditegakkan dalam proses *impeachment* Presiden berdasarkan

⁴⁶Van Apeldoorn, *Inleiding Tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Terjemahan, Oetarid Sadino, Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan 24, (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1990), hlm. 4-5

penafsiran gramatikal Pasal 7B ayat (1) dan Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945, seharusnya keterlibatan MK dalam proses *impeachment* Presiden sudah sepatutnya dihargai oleh DPR dan MPR dalam implementasinya. Karena apabila tidak ada penghargaan diantara lembaga-lembaga negara yang terlibat di dalam proses *impeachment* Presiden akan menimbulkan citra buruk di mata rakyat. Kondisi tersebut akan mengurangi tingkat legitimasi pada lembaga-lembaga negara yang ada. Setidaknya rakyat akan mengetahui secara jelas pertimbangan apakah yang digunakan oleh MPR untuk meng*impeach* Presiden, berdasarkan pertimbangan yuridis atautkah hanya pertimbangan politik semata dari masing-masing lembaga negara. Dengan demikian, pelaksanaan *impeachment* Presiden masih menggunakan jalur hukum (MK) disatu sisi, dan sisi yang lain juga menggunakan jalur politik (DPR dan MPR), dan proses *impeachment* ini berakhir dan diputuskan di MPR.⁴⁷

Menurut Mahfud MD, secara kelembagaan sekalipun MPR tidak mengindahkan putusan MK dalam proses pemberhentian Presiden tidak berpengaruh terhadap wibawa MK sebagai lembaga negara. Hal tersebut karena tugas MK dalam proses pemberhentian Presiden hanya memutus pendapat DPR apakah Presiden terbukti melaukan perbuatan melanggar hukum atau tidak. Olehnya itu, sekalipun putusan MPR berbeda dengan putusan MK, tidak berpengaruh secara kelembagaan terhadap MK.

⁴⁷Soimin, *Loc cit...* hlm. 107

Olehnya itu, secara konstitusional tidak terdapat persoalan dalam mekanisme pemberhentian Presiden.⁴⁸

Senada dengan apa yang disampaikan oleh Mahfud MD, Hamdan Zoelva menyampaikan bahwa MK dalam proses pemberhentian Presiden tidak memutus apakah Presiden bersalah atau tidak bersalah tetapi memutus pendapat DPR benar atau tidak. Jadi MK tidak mengadili Presiden tetapi mengadili pendapat DPR.⁴⁹

Mengenai hal ini, penulis melihat bahwa secara konstitusional apa yang disampaikan oleh Mahfud MD dan Hamdan Zoelva tersebut tidak berbeda jauh dengan apa yang disampaikan oleh Saldi Isra. Meskipun demikian, jauh lebih penting dari mekanisme konstitusional adalah keadilan. Sekalipun mekanisme prosedural telah ditempuh, disamping itu keadilan substantif tidak tercapai. Seperti yang disampaikan oleh Jazim Hamidi bahwa secara tidak langsung mekanisme pemberhentian Presiden telah mencederai rasa keadilan masyarakat jika MPR tidak mengindahkan putusan MPR.

Lebih dari itu, apa yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva secara konstitusional dapat dibenarkan, karena memang demikian mekanisme konstitusional yang diatur. Akan tetapi, inilah yang menjadi salah satu

⁴⁸Hasil diskusi dengan Mahfud MD pada saat perkuliahan Hukum Otonomi Daerah PPS FH UII Yogyakarta Angkatan XXX pada Sabtu, 11 Januari 2013, Pukul 10.00 WIB, di ruang kuliah I PPS FH UII Yogyakarta. Mahfud MD adalah Profesor Ilmu Hukum konsentrasi Politik Hukum yang merupakan Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi RI Periode 2008 – 2013 dan juga merupakan dosen tetap di PPS FH UII Yogyakarta.

⁴⁹Hasil wawancara dengan Hamdan Zoelva di Bandara Angkatan Udara Adi Sutjipto Yogyakarta pada Selasa, 21 Januari 2014, Pukul 12.50 WIB secara langsung di ruang VIP Bandara Angkatan Udara Adi Sutjipto Yogyakarta. Hamdan Zoelva adalah Doktor Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi RI Periode 2013 – 2016.

fokus masalah dalam penelitian penulis. Fokus masalah ini yang menurut penulis patut untuk dikritisi oleh karena berpeluang menciptakan krisis konstitusi mengingat aka nada kondisi di mana Bangsa Indonesia akan dipimpin oleh yang terbukti melanggar perbuatan hukum.

Terlepas dari peluang putusan MK yang berpotensi tidak dipatuhi oleh MPR, jika ternyata putusan MK sama dengan keputusan yang diambil oleh MPR maka masih tersisa sebuah permasalahan yang harus dapat diselesaikan, yaitu apakah Presiden dapat diminta pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukannya, sehingga dia juga diberhentikan dari jabatannya sebagai konsekuensi politik yang dideritanya. Bilamana hal ini bisa dilakukan atau dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pidana, apakah bukan berarti bertentangan dengan asas *ne bis in idem*.⁵⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam hal pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran tindak pidana, ada dua aliran konstitusi; yakni yang

⁵⁰Arti sebenarnya dari *ne bis in idem* ialah “tidak atau jangan untuk kedua kalinya”. Istilah ini tidak ada terjemahan bakunya dalam literature hukum Indonesia, hanya didefenisikan saja. Adapun istilah lainnya yang juga digunakan adalah *nemo debet bis vexari* (tidak seorang pun atas perbuatannya dapat diganggu/dibahayakan untuk kedua kalinya). Dalam literature *Anglo Saxon*, istilah ini diterjemahkan menjadi *no one could be put twice in jeopardy for teha same offerice*. Asas ini merupakan gambaran konkrit dari prinsip *kracht van gewisjde zaak* atau mutlaknya suatu perkara yang sudah diputus. Disamping itu, asas ini juga merupakan bagian dari ha katas keadilan yang dirumuskan dalam 4 (7) ICCPR (*International Convention for Civil and Political Rights*) yang telah diundangkan melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang pengesahan konvenan Hak-Hak Sipil dan Politik. Dasar Pemikiran Asas ini adalah (i) untuk menjaga martabat pengadilan (untuk tidak memerosotkan kewibawaan negara), dan (ii) untuk rasa kepastian bagi terdakwa yang telah mendapat keputusan mupun warga masyarakat. Asas *ne bis in idem*, dapat diberlakukan terhadap seseorang apa bila memenuhi syarat sebagai berikut: (i) ada putusan hakim yang berkekuatan tetap, (ii) terhadap siapa putusan itu dijatuhkan adalah sama dengan yang dituntut, dan (iii) perbuatan (yang dituntut kedua kali) adalah sama dengan yang pernah diputus terdahulu. Lihat Eva Achjani Zulfa, *Gugurnya Hak Menuntut; Dasar Penghapus, Peringatan, dan Pemberat Pidana*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 13. Lihat juga E. Eutrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, (Surabaya : Pustaka Tinta Mas, 1987), hlm. 215

menganut *forum privilegiantum* dan yang tidak. Namun lebih banyak negara yang memandang hal ini tidak realistis dan kemudian lebih memilih untuk menyelesaikan melalui proses peradilan tata negara dahulu, baru kemudian dijalani proses peradilan pidana biasa setelah yang bersangkutan tidak lagi menjabat sebagai Presiden.⁵¹

Sementara Suwoto Mulyosudarmo berpandangan, bahwa apabila setelah tidak lagi menjabat karena diberhentikan, namun kemudian melalui peradilan pidana biasa yang bersangkutan ternyata tidak terbukti bersalah, maka ia tidak dapat kembali lagi menjabat sebagai Presiden. Karena putusan yang mengabulkan *impeachment* tersebut berlaku tetap. Dari perspektif itu, yang menjadi objek perkara dalam pemeriksaan perkara di MK adalah pendapat DPR semata maka Presiden sebagai pelaku pelanggaran hukum tidak menjadi objek dalam proses *impeachment* di MK. Oleh sebab itu, proses peradilan di Pengadilan Negeri untuk meminta pertanggungjawaban pidana biasa atas pelanggaran hukum yang dilakukan tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*.⁵²

Hal ini menurut Indriyanto Seno Adji, bahwa pengertian asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana hanya terjadi pada saat pelaku, objek pidana dan alasan penuntutannya sama. Dengan demikian, menurutnya kondisi ini tidak mungkin dapat terjadi pada perkara *impeachment*, mengingat model pembuktian di Pengadilan Negeri dan di MK memiliki karakteristik yang berbeda. Di mana, dalam persidangan di MK adalah

⁵¹ Abdul Latif, dkk ... *Op cit* . hlm. 108

⁵² *Ibid*

peradilan tata negara yang mengadili jabatan Presiden, sedangkan persidangan Pengadilan Negeri adalah cabang dari peradilan dalam lingkungan MA yang mengadili pertanggung jawaban individu atas perbuatan yang dilakukannya. Jadi, MK dan Pradilan Negeri memiliki wilayah yang berbeda sehingga tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*.⁵³

Sementara itu, menurut Ni'matul Huda.⁵⁴

“*ne bis in idem* atau tidak perkara *impeachment* ini tergantung pada objek kasus yang disengketakan pada proses *impeachment*. Maksudnya, apakah pasal yang digunakan pada orang yang bersangkutan sama atau tidak. Jika pasal yang disangkakan dilanggar berbeda maka tidak *ne bis in idem*, akan tetapi jika pasal yang digunakan sama maka dapat dikatakan *ne bis in idem*. Akan tetapi, terlepas dari *ne bis in idem* atau tidak, substansi dari *impeachment* adalah apabila dia sudah jatuh maka dianggap sebagai hukuman sehingga tidak diperhadapkan pada lingkungan peradilan umum seperti mekanisme yang dilakukan di Amerika. Masalahnya, Indonesia itu mengikuti alur yang mana, apakah seperti Amerika, ataukah setelah diberhentikan penyidikan dimiliki dari awal lagi”

Hampir sama dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda, Hamdan Zoelva tegas menyatakan bahwa Presiden dapat diadili kembali pada lingkungan peradilan umum apabila telah diberhentikan melalui mekanisme *impeachment*. Hal ini dikarenakan mekanisme *impeachment* berbeda dengan mekanisme peradilan umum. Jadi samahalnya dengan satu perkara ang pada peradilan pidana di tuntutan karena unsur pidananya

⁵³*Ibid*

⁵⁴Hasil wawancara dengan Ni'matul Huda pada Senin, 20 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang tunggu PPS MH FH UII Yogyakarta. Ni'matul Huda adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan Direktur PPS MH UII Yogyakarta dan juga merupakan dosen tetap di PPS MH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum dan Hukum Otonomi Daerah.

sementara pada peradilan perdata disindangkan dengan tuntutan ganti kerugian.⁵⁵

Menurut penulis, bukan persoalan apakah diprosesnya Presiden di peradilan umum setelah melewati proses pemberhentian apakah *ne bis in idem* atau tidak. Akan tetapi, jika ternyata putusan peradilan di lingkungan MA bertentangan dengan putusan MK dan MPR, tentunya wibawa MK dan MPR ditadapat publik akan menurun. Mengenai hal itu, yang perlu diperhatikan adalah putusan MK yang sudah ditempuh atau diambil selayaknya menjadi pertimbangan hukum bagi para Hakim Pengadilan Negeri atau Hakim Pengadilan Tinggi bila terjadi proses banding serta Hakim Agung bila terjadi proses kasasi dalam menajutkan putusan terhadap kasus tersebut, sehingga ada keselarasan putusan hukum antara MK dengan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan MA. Dalam pada itu, hakim Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan MA tidak melakukan *review* atas putusan MK yang bersifat final dan mengikat. Kecuali memang bila mana ditemukan bukti baru (*novum*) yang menguatkan kedudukan mantan Presiden sehingga lepas dari pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukannya ketika menjabat sebagai Presiden, tetapi tidak mengubah keputusan sebelumnya yang telah diambil MK.⁵⁶ Dijadikannya putusan MK sebagai bahan pertimbangan

⁵⁵Hasil wawancara dengan Hamdan Zoelva di Bandara Angkatan Udara Adi Sutjipto Yogyakarta pada Selasa, 21 Januari 2014, Pukul 12.50 WIB secara langsung di ruang VIP Bandara Angkatan Udara Adi Sutjipto Yogyakarta. Hamdan Zoelva adalah Doktor Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi RI Periode 2013 – 2016.

⁵⁶*Ibid* ... 109

peradilan pidana dilingkungan MA adalah hal yang patut dilaksanakan mengingat putusan hakim adalah salah satu sumber hukum yakni *jurisprudensi*.⁵⁷

⁵⁷Arti penting sumber hukum menurut Joeniarto adalah didalam lapangan ilmu pengetahuan hukum (*law science*), terutama pada bagian-bagian yang erat hubungannya dengan pembuatan hukum (*law making*) dan pelaksanaannya (*law enforcement*), masalah sumber hukum merupakan suatu hal yang perlu untuk selalu dipahami, dianalisa, dan ditimbulkan problema-problema dan pemecahannya, sehingga dapat diharapkan aka nada keserasian dengan perkembangan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Lihat Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1974), hlm 3. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta juga menyampaikan pengertian sumber hukum. Menurut mereka, pengertian sumber hukum sering dipakai dalam dua arti; *pertama*, untuk menjawab pertanyaan, mengapa hukum itu mengikat? Pertanyaan itu juga bisa dirumuskan, apa sumber (kekuatan) hukum hingga mengikat dan dipatuhi manusia? Sumber hukum dalam arti ini dinamakan sumber hukum materil. *Kedua*, kata sumber hukum juga dapat dipakai dalam arti yang lain, yaitu untuk menjawab pertanyaan dimanakah dapat menemukan atau ditemukan aturan-aturan hukum yang mengatur kehidupan manusia itu? Pengertian sumber hukum dalam arti ini dinamakan sumber hukum formal. Lihat Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, (Bandung : Alumni, 2000), hlm. 59-73. Willem Zevenbergen sebagaimana dikutip Jazim Hamidi mengklasifikasikan lebih rinci lagi arti sumber hukum, yaitu: (i) sebagai hukum dalam arti yang mendasar dikenal sebaga asas hukum (*rechtbeginsel*), aialah sebagai sesuatu yang pada instansi terakhir mendasari hukum, contoh: kehendak Tuhan, akan manusia, jiwa bangsa (*volksgeist*); (ii) sumber hukum dalam arti hukum yang terdahulu dan dari padanya dijemlakan ke dalam hukum yang sekarang. Misalnya hukum Kanonik, hukum Romawi yang menjadi hukum Netherland; (iii) sumber hukum dalam arti sebagai dasar mengikatnya (*de geldingsbron*), peraturan hukum seperti negara, organisasi masyarakat, dan sebagainya; (iv) sumber hukum juga dapat berarti sumber pengenalan hukum atau *kenborn*, yaitu berupa keterangan-keterangan untuk mengetahui hukum yang pada masa kini dan hukum (*kenbron*) dikatakan juga sebagai *monument de droit*. Dalam pengertian ini sumber hukum itu berupa dokumen-dokumen atau peristiwa-peristiwa, yang di dalamnya isi hukum dapat dikenali; dan (v) sumber hukum dalam arti sebagai sumber adanya atau timbulnya hukum (*oustaansbron*), yaitu sebagai sumber bagi adanya atau timbulnya hukum. Lihat Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006), hlm. 21-22. C.S.T. Cansil juga mendefenisikan sumber hukum sebagai, apa yang dimaksud dengan sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber itu dapat ditinjau dari segi *material* dan segi *formal*. (a) sumber hukum material dapat ditinjau lagi dari beberapa sudut seperti ekonomi, sejarah, sosiologi, filsafat dan sebagainya. Misalnya, seorang sosiolog akan mengatakan bahwa yang menjadi sumber hukum ialah peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat. (b) sumber hukum formal terdiri dari (i) undang-undang (*statue*), yang berarti suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara; (ii) kebiasaan yang dapat diartikan sebagai perbuatan manusia yang tetap dilakukan berulang-ulang daam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat, dan kebiasaan itu selalu berulang-ulang dilakukan sedemikian rupa, sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum, maka dengan demikian timbullah suatu kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum; (iii) keputusan hakim (*jurisprudensi*) yang dapat diartikan sebagai keputusan hakim yang mengikat dan menjadi sumber hukum; (iv) traktat (*treaty*) dapat dipahami apabila dua orang mengadakan kata-sepakat (*consensus*) tentang sesuatu

Khusus mengenai desain ketatanegaraan tentang mekanisme pemberhentian Presiden yang berawal DPR dilanjutkan ke MK dan berakhir di MPR dengan ketentuan kuorum yang berlaku, menempatkan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia sangat unik jika dibandingkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di negara lain. Sebut saja jika kita bandingkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika dan Korea Selatan. Di Amerika *house of representative* bertindak sebagai penuntut dalam proses pemberhentian Presiden sedangkan *the senator* bertindak sebagai lembaga yang memutuskan tuntutan atas pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden melalui mekanisme persidangan yang dipimpin oleh Ketua MA Amerika. Sedangkan di Korea selatan, lembaga perwakilan Korea Selatan memberikan tuntutan kepada MK dengan dugaan pelanggaran konstitusional oleh Presiden, dan proses akhirnya berada di tangan MK apakah Presiden diberhentikan atau tidak.

Baik mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika ataupun Korea Selatan, prinsip-prinsip negara hukum lebih terlihat penerapannya.

Di Amerika, meskipun proses pengambilan diambil secara voting, namun

hal, maka mereka itu lalu mengadakan perjanjian. Akibat perjanjian ini ialah bahwa para pihak-pihak yang bersangkutan terikat pada perjanjian yang mereka adakan itu. Hal ini disebut *pacta sunt servanda* yang berarti bahwa perjanjian mengikat pihak-pihak yang mengadakannya atau setiap perjanjian harus ditaati dan ditepati; dan (v) pendapat sarjana hukum (*doktrin*) yang dapat dipahami bahwa pendapat para sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan oleh hakim. Dalam *jurisprudensi* terlihat bahwa hakim sering berpegang pada pendapat seorang atau beberapa orang sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum. Dalam penetapan apa yang akan menjadi dasar keputusannya, hakim sering menyebut (mengutip) pendapat seorang sarjana hukum mengenai soal yang harus diselesaikannya, apalagi jika sarjana hukum itu menentukan bagaimana seharusnya pendapat itu menjadi dasar keputusan hakim tersebut. Lihat, C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : PN Balai Pustaka, 1989), hlm. 46-51

dengan dipimpinnya paripurna oleh Ketua MA, pertimbangan hukum dapat lebih terjamin dan proses paripurna lebih seperti berlangsungnya proses peradilan. Sedangkan di Korea Selatan, dengan menempatkan MK sebagai proses akhir atau lembaga yang memutuskan apakah Presiden diberhentikan atau tidak, maka pertimbangan hukum lebih diutamakan daripada pertimbangan politik.

Berbeda dengan kedua negara tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menempatkan putusan MK hanya sebatas menilai dugaan DPR tentang pelanggaran konstitusional oleh Presiden apakah terbukti atau tidak. Jika menurut MK pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden terbukti oleh MK maka proses tersebut dilanjutkan ke MPR. Paripurna MPR baru dapat berlangsung jika dihadiri oleh 3/4 anggota MPR, dan keputusan pada paripurna tersebut dinyatakan sah jika disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir.

Ketentuan kuorum MPR dengan kondisi kepartaian seperti saat ini, yang mana tidak ada satu partai-pun yang memiliki suara benar-benar mayoritas di parlemen, untuk mencapai ketentuan 3/4 sangatlah sulit. Dengan begitu, apa gunanya pertimbangan hukum yang diberikan MK. Meskipun MK menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran atas ketentuan konstitusional, pertimbangan hukum tersebut berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR dengan ketentuan kuorum yang menyebabkan untuk mengadakan paripurna saja sangat sulit.

Karakteristik negara hukum yang menghendaki adanya penegakan hukum dengan baik, di mana hukum merupakan *rule of the game* dalam proses politik. Secara sederhana dapat dipahami bahwa negara hukum menghendaki hukum sebagai *rule of the game* merupakan variabel bebas yang mempengaruhi hukum, bukan terpengaruhi oleh politik. Terlepas dari asumsi ideal tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia melegalkan proses politik sebagai indikator utama yang mempengaruhi pertimbangan hukum MK.

Sekalipun seorang Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum tetapi masih dapat menempati jabatan tersebut merupakan sebuah peristiwa hukum yang melanggar rasa keadilan.⁵⁸ Sebagaimana yang disampaikan oleh Jazim Hamidi bahwa, putusan MK dan MPR yang berbeda dalam proses pemberhentian Presiden secara tidak langsung telah mencederai rasa keadilan ditengah masyarakat. Oleh karena, masyarakat Indonesia tidak menginginkan di pimpin oleh seseorang yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.⁵⁹

⁵⁸Secara etimologis kata keadilan berasal dari ahasa Arab, yaitu *al-adalah* yang merupakan kata sifat dari perbuatan dan perlakuan yang adil. Kata adil dalam kamus W.J.S. Poerwodarminto, berarti tdk berat sebelah, sepatutnya tidak sewenang-wenang dan tidak memihak. Dalam bahasa Inggris kata keadilan padanan dari kata *justice*, yang berarti *the ideal of law by which judges were expexted to be guide* (sesuatu yang diidamkan dalam hukum, yang keputusannya dapat dijadikan pedomann). Secara sederhana keadilan dapat diartikan sebagai sifat dari perbuatan atau perlakuan yang tidak berat sebelah, sepatutnya tidak sewenang-wenang dan tidak memihak dan berpihak pada yang benar. Lihat Didik Sukriono, *op cit*, hlm. 97

⁵⁹Hasil wawancara dengan Jazim Hamidi pada Sabtu, 4 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang kuliah 1 PPS MH FH UII Yogyakarta. Jazim Hamidi adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan dosen luar biasa di PPS MH FH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum.

Teori keadilan⁶⁰ sendiri banyak dikemukakan oleh para ahli. Saking banyaknya defenisi tentang keadilan mengakibatkan sangat sulit untuk mendefenisikan keadilan sendiri. Pada kesempatan ini, sebagai bahan pegangan penulis akan menggunakan teori keadilan yang disampaikan oleh Jhon Stuart Mill.

⁶⁰Menurut Frans Magnis Suseno sebagaimana, memang secara hakiki, dalam diskursus hukum, sifat dari keadilan itu dapat dilihat dalam 2 arti pokok, yakni dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum, dan dalam arti materil, yang menuntut agar setiap hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat. Namun apabila ditinjau dalam koteks yang lebih luas, pemikiran mengenai keadilan itu berkembang dengan pendekatan yang berbeda-beda, karena perbincangan tentang keadilan yang tertuang dalam banyak literature itu, tidak mungkin tanpa melibatkan tema-tema moral, politik dan teori hukum yang ada. Oleh sebab itu, menjelaskan mengenai keadilan secara tunggal hampir-hampir sulit untuk dilakukan. Lihat E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, (Jakarta : Kompas, 2007), hlm. 96. Namun pada garis bersanya, perdebatan mengenai keadilan terbagi atas 2 arus pemikiran, yang pertama adalah keadilan yang metafisik, sedangkan yang kedua, keadilan yang rasional. Keadilan yang rasional diwakili oleh pemikiran Aristoteles. Keadilan yang metafisik. Sebagaimana diutarakan oleh Plato, menyatakan bahwa sumber keadilan itu asalnya dari inspirasi dan institusi. Sementara, keadilan yang rasional mengambil sumber pemikirannya dari prinsip-prinsip umum dari rasionalitas tentang keadilan. keadilan yang rasional pada dasarnya mencoba menjawab perihal keadilan dengan cara menjelaskannya secara ilmiah, atau setidaknya kuasi-ilmiah, dan iru semua harus didasarkan pada alasan-alasan yang rasional. Sementara keadilan yang metafisik, mempercayai eksistensi keadilan sebagai sebuah kualitas atau suatu fungsi di atas dan di luar makhluk hidup, dan oleh sebab itu tidak dapat dipahami menurut kesadaran manusia berakal. Lihat W. Friedmann, *Legal Theory*, (New York : Columbia University Press, 1967), hlm. 345-346. Pemetaan dua arus utama pemikiran keadilan ini kemudian ditegaskan kembali oleh Jhon Rawls. Jhon Rawls menjelaskan perihal aliran pemikiran keadilan, yang pada dasarnya tidak berbeda dengan yang di atas, bahwa pada umumnya, aliran pemikiran dalam tea keadilan juga terbagi atas dua arus utama, yakni yang pertama, aliran etis dan yang kedua, aliran institutif. Aliran yang pertama menghendaki keadilan yang mengutamakan pada hak daripada manfaat keadilan itu sendiri, sementara yang kedua, sebaliknya, lebih, mengutamakan manfaat daripada haknya. Lihat Andrea Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik Jhon Rawls*, (Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2001), hlm. 19. Sementara itu, Soedikno mertokusumo menempatkan pemikiran keadilan yang mengutamakan hak sebagai tujuan hukum menurut teori etis, sementara tujuan hukum yang mengutamakan manfaat sebagai teori utilitis. Di sini mertokusumo mengaitkan aspek keadilan dengan tujuan hukum. Dari kaitan ini, sesungguhnya antara nilai dan keadilan, sesungguhnya identik, namun yang diterangkan oleh Mertokusumo kurang memadai, karena pada dasarnya teori utilitis pun menghendaki keadilan, namun penekanannya berbeda dengan pendekatannya yang mementingkan hak (Teori Etis). Lebih dalam dapat dilihat pada Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta : Penerbit Libery, 1999), hlm. 71-75. Dalam perkembangannya, teori keadilan tidak hanya diasampaikan oleh Jhon Rawls akan tetapi juga mengalami perkembangan seperti misalnya disampaikan oleh Jhon Stuart Mill.

Menurut Mill sebagai filosof yang menganut paham “*utilitarianisme*”,⁶¹ sebelum mendefinisikan keadilan pertanyaan yang harus dijawab terlebih dahulu adalah apa hubungan antara kegunaan dan manfaat, serta apa hubungan antara kepentingan publik dengan keadilan itu sendiri. Menurut Mill, keadilan bukan merupakan sesuatu yang yang boleh diperjual belikan demi untuk memberikan manfaat atau keuntungan bagi masyarakat, betapapun besarnya keuntungan atau manfaat tersebut. Mill menganggap, bahwa titik perbedaan antara utilitas dan keadilan tersebut terletak pada keberadaan hak (*right*). Apabila terdapat unsur hak, maka konteks yang sedang dibicarakan adalah keadilan.⁶² Jika terdapat pertanyaan mengapa hak harus dilindungi, maka Mill akan menjawab tidak lain adalah manfaat bagi masyarakat umum (*general utility*).⁶³ Mill juga berpendapat bahwa .⁶⁴

“Keadilan atau *justice* itu tidak lebih dari sebuah nama untuk sekumpulan aturan moral tertentu, yang secara mutlak telah diakui sebagai sesuatu keharusan moral, yang memiliki keterikatan lebih dekat dan nyata dengan kesejahteraan umat manusia, dan oleh karenanya telah menjadi suatu kewajiban yang bersifat lebih absolut dibandingkan dengan aturan-aturan lainnya yang dijadikan sebagai panduan hidup. Artinya, nama tersebut diperuntukkan bagi utilitas sosial yang lebih tinggi.

⁶¹Penganut Utilitis ini adalah Jeremy Bentham, Jhon Stuart Mill, dan Rudolf von Jhering. Namun demikian, terdapat perbedaan pandangan di antara keduanya. Jeremy Benthana dikenal sebagai bapak utilitarianisme individual, sedangkan Rudolf von Jhering adalah bapak utilitarianisme sosiologis. Lihat Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (Jakarta : Rajawali Press, 2012), hlm. 111

⁶²Abdul Latif, *opc it*, hlm. 37

⁶³*Ibid*

⁶⁴*Ibid*

Mill dalam pengamatannya menyimpulkan setidaknya ada enam kondisi umum yang umumnya disepakati sebagai hak yang tidak adil.

*Kondisi yang di maksud adalah sebagai berikut:*⁶⁵

- a. Memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki hal legal,
- b. Memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki moral,
- c. Manusia tidak memperoleh apa yang layak diterimanya – kebaikan yang bertindak benar, dan keburukan yang bertindak keliru,
- d. Perselisihan iman diantara orang perorang,
- e. Bersikap setengah-setengah, contohnya menunjukkan dukungan hanya sebagai pemanis bibir; dan
- f. Mengancam atau menekankan orang lain yang tidak setara dengannya.

Berdasarkan beberapa kondisi di atas, jika dihubungkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden misalnya kondisi ke dua. Yaitu kondisi di mana kondisi yang memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya memiliki moral. Mekanisme pemberhentian Presiden yang jika dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dinyatakan terbukti oleh MK dan dilanjutkan ke MPR, di mana MPR akan menyelenggarakan paripurna dengan ketentuan kuorum yang diatur di dalam konstitusi. Pada saat tahapan di MPR inilah logika politik mendominasi pertimbangan hukum. Dalam kenyataanya, logika politik sering kali mengenyampingkan aspek moral. Dengan begitu, sekalipun Presiden misalnya terbukti terlibat atau menjadi aktor dari praktek korupsi,

⁶⁵Karen Leback, *Six Theories of Justice*, Terjemah, Yudi Santoso, *Teori-Teori Keadilan*, Cetakan ke 5, (Bandung : Nusa Media, 2012), hlm. 20

dapat diselamatkan dari proses pemberhentian Presiden pada tahapan di MPR yang didominasi oleh logika politik.

Berdasarkan teori keadilan yang disampaikan oleh Jhon Stuart Mill di atas, hubungannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden seperti yang dijelaskan, menunjukkan proses yang tidak adil. Mekanisme pemberhentian Presiden yang demikian cenderung menciptakan sistem yang korup. Presiden yang dengan sadar dan dilindungi oleh mekanisme konstitusional sangat sulit diberhentikan bahkan terdapat kemungkinan tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya meski terbukti melakukan perbuatan melawan hukum atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, mendorong terciptanya sistem pemerintahan yang otoriter. Meskipun demikian, mekanisme yang ditempuh merupakan mekanisme yang dapat dibenarkan oleh hukum atau konstitusional mengingat mekanisme yang ditempuh sesuai dengan ketentuan konstitusi.

Teori keadilan yang disampaikan oleh Jhon Stuart Mill berlandaskan pada filosofis utilitarian. Filsafat ini bersemangatkan kemanfaatan. Kemanfaatan yang di maksudkan oleh Mill ditekankan pada pemenuhan hak individual. Hubungannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden yang cenderung menciptakan pemerintahan yang korup. Dalam pemerintahan yang seperti demikian, hak warga negara untuk mendapatkan kehidupan yang layak, pendidikan dan hak-hak warga negara lainnya terampas secara tidak langsung. Dengan begitu, proses

mekanisme pemberhentian Presiden berpeluang menjadi suatu proses yang tidak adil.

Tidak hanya keadilan menurut Mill, Indonesia sebagai bangsa yang meletakkan Pancasila sebagai falsafah bangsa tentunya memiliki pandangan mengenai keadilan sesuai dengan falsafah bangsa.

Konsep keadilan dalam Pancasila dirumuskan dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab pertama kali dijabarkan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1978, ketetapan ini kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998. Dalam rumusan tersebut, sikap adil digambarkan sebagai; bermartabat, sederajat, saling mencintai, sikap tepa selira, tidak sewenang-wenang, mempunyai nilai kemanusiaan, membela kebenaran dan keadilan serta hormat menghormati dan kerja sama dengan bangsa lain. Sedang makna adil dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah; gotong royong, keseimbangan antara hak dan kewajiban, memiliki fungsi sosial hak milik dan hidup sederhana. Dengan demikian, mengacu pada rumusan tersebut di atas maka konsep keadilan menurut pandangan bangsa Indonesia adalah keadilan sosial.⁶⁶

Kedudukan Pancasila sebagai suatu sistem filsafat di mana antara sila yang satu dengan sila yang lain saling terkait. Peninjauan kelima sila Pancasila dalam kesatuannya, terutama diperlukan untuk memahami keterkaitan antara satu sila dengan sila lainnya, arti pemahaman dalam hal

⁶⁶Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hlm. 111

ini adalah pemahaman yang secara utuh. Tentunya tidak mungkin untuk memahami keadilan sosial yang sesuai dengan pandangan hidup manusia Indonesia, tanpa memperhatikan nuansa keagamaannya yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, demikian juga bila tidak memahami kemanusiaan yang adil dan beradab di dalam persatuan Indonesia yang segala sesuatunya diputuskan, dan diatur berdasarkan asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Segala kebajikan dan moralitas yang tertinggi tersebut yang sekarang telah disahkan menjadi segala peraturan hukum Indonesia, juga dapat diartikan sebagai perjanjian utama antar rakyat Indonesia untuk mendirikan negara Indonesia yang bercita-cita, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.⁶⁷

Keadilan dalam falsafah bangsa Indonesia yang tertuang di dalam kelima sila Pancasila, disamping memiliki keterkaitan antar masing-masing sila, intisari keadilan dalam paradigma Pancasila adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hubungannya dengan kehidupan bernegara, keadilan sosial bagi seluruh rakyat adalah konsep dasar dari cita-cita bangsa Indonesia yang menghendaki adanya pemerataan disegala bidang. Hal tersebut dapat tercapai jika negara sebagai organisasi yang menaungi setiap bangsa Indonesia dipimpin oleh pemimpin yang memiliki kriteria pemimpin ideal.⁶⁸

⁶⁷*Ibid* ... hlm. 112

⁶⁸Konteks ini berarti Presiden yang memenuhi syarat sebagai Presiden sebagaimana yang diatur didalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu point penting Pancasila dalam membangun konteks etika politik adalah membangun dasar moralitas. Dasar moralitas dalam hubungannya dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, setiap pelaksana penyelenggaraan negara secara individual, baik dalam kapasitasnya sebagai pemimpin kemebagean negara, sebagai wakil rakyat, sebagai tokoh atau pemimpin masyarakat/lembaga masyarakat harus mendasar pada dasar moralitas Ketuhanan dan kemanusiaan. Sebagai seorang warga negara dan sekaligus makhluk Tuhan yang Maha Esa, mendasarkan pada dasar moral Ketuhanan sesuai dengan agama yang diyakininya, yaitu dasar moralitas kemanusiaan yang adil dan beradab. Moral keadilan dalam hubungan ini mendasarkan pada *core values* dasar ontologis, bahwa manusia harus *adil terhadap diri sendiri (jasmani-rokhani)*, *adil terhadap manusia lain, masyarakat dan Negara (individu-makhluk sosial)* dan *adil terhadap Tuhan (sebagai pribadi dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa)*, bahkan manusia harus *adil terhadap lingkungan hidupnya*.⁶⁹

Selain itu dalam kehidupan kenegaraan para pelaksanan dan penyelenggara negara, harus memegang teguh hakikat moral kemanusiaan yang *beradab*. Artinya manusia adalah sebagai makhluk yang sempurna, dibandingkan dengan makhluk lainnya misalnya binatang. Letak kesempurnaan manusia itu justru pada dasar moralitas yaitu keberadaban. Artinya bahwa manusia harus benar-benar mendasarkan pada harkat dan

⁶⁹H. Kaelan, *op cit*, hlm. 449

martabat manusia sebagai manusia. Oleh karena itu manusia juga secara antropologis sering disebut sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral (*mores*), dan justru letak peradaban manusia itu adalah terletak pada integritas moralnya.⁷⁰

Konsekuensi dari asas moralitas itu praktek-praktek korupsi, ambisi kekuasaan, manipulasi, mafia hukum, kolusi, tindakan asusila, kezaliman dan lainnya, adalah manifestasi nafsu beradab. Secara moral dalam diri manusia terkandung suara hati, yaitu suatu dorongan bahwa dalam tindakan manusia adalah berdasarkan pada kebaikan dan kesusilaan. Penyimpangan dalam tindakan manusia, seperti korupsi, nafsu berkuasa, serakah, tamak, keji dan lainnya adalah dorongan nafsu, dan hal ini terdapat pada naluri dan insting kebinatangan. Namun demikian dalam diri manusia juga terdapat nafsu yang positif, yaitu suatu kemauan untuk berbuat baik (meskipun *imperative hipotetis*), misalnya ingin berbuat baik terhadap sesama, ingin menolong kalangan du'afa (orang miskin), ingin berbuat baik terhadap bangsa dan negara, terhadap umat manusia dan keinginan yang baik lainnya. Memang akan menjadi sangat mulia bilamana perbuatan baik itu didasarkan atas dorongan nurani yang baik (*imperative kategoris* menurut istilah Immanuel Kant).⁷¹

Dasar moralitas ini sangat penting bahkan vital dalam penyelenggaraan negara, dalam konteks kehidupan bersama sebagai suatu kesatuan bangsa, dalam kehidupan berdemokrasi dan dalam mewujudkan

⁷⁰*Ibid* ...

⁷¹*Ibid* ... hlm. 450. Untuk lebih mendapat lihat Endang Daruni Asdi, *Imperatif Kategoris dalam Filsafat Moral Immanuel Kant*, (Yogyakarta : Lukman Offset, 1997), hlm. 96

kesejahteraan dan keadilan sosial (*social welfare and social justice*). Bagaimanapun baiknya, negara, undang-undang serta lembaga negara bilamana penyelenggara negaranya, korup, ambisi, serakah, fitnah, tidak amanah atau secara esensial tidak beradan, maka negara akan mengalami kerapuhan. Oleh karena itu disinilah pentingnya pembudayaan dan pendidikan karakter dalam suatu negara. Seorang penyelenggara negara atau pemimpin dalam suatu negara. Seorang penyelenggara negara atau pemimpin dalam suatu kelembagaan negara atau masyarakat, jikalau memiliki integritas moral kemanusiaan yang beradab, alan memiliki pilihan yaitu senantiasa bermoral, dan jikalau menyadari penyimpangan moral maka harus memiliki kesadaran bahwa dirinya tidak layak menjadi pemimpin dalam lembaga negara/masyarakat, misalnya jika merasa melanggar mengundurkan diri, dan meminta maaf kepada rakyat/masyarakat yang memberi amanat, mengakui yang baik adalah baik, yang benar adalah benar tanpa melihat kelompok, golongan politik, etnis, ras, maupun primordial lainnya.⁷²

Olehnya itu, pemimpin yang dalam proses pemberhentian Presiden dinyatakan terbukti melakukan perbuatan melawan hukum oleh MK tidak lagi memenuhi syarat pemimpin ideal. Pada kondisi yang demikian, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tergadaikan jika proses Paripurna di MPR tidak mematuhi putusan MK atau bahkan MPR tidak melaksanakan Paripurna untuk menindaklanjuti putusan MK. Sudah tentu,

⁷²*ibid* ...

bukanlah proses yang adil jika pertimbangan politik mengorbankan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tidak hanya keadilan menurut Jhon Stuart Mill ataupun keadilan dalam perspektif pancasila, dalam Islam keadilan tidak hanya suatu konsep tetapi lebih dekat dengan taqwa. Berbuat keadilan merupakan bagian dari ibadah dalam Islam. Sebagaimana perintah Allah SWT dalam Q.S. al-Maaidah ayat (8), yang berbunyi:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْا اَعْدِلُوْا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۗ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

Artinya : Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu Jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk Berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Membaca ayat di atas, dapat dipahami bahwa keadilan dalam Islam tidak hanya dalam konteks hubungan antara manusia dengan manusia, melainkan juga merupakan hubungan antara manusia dengan Allah SWT. Untuk itulah, berbuat adil dalam Islam tidak semata merupakan perilaku sosial akan tetapi merupakan bagian perilaku ibadah sebagai bentuk hubungan vertikal antara makhluk (baca manusia) dengan Tuhan-nya. Untuk itu, dalam Islam berbuat adil merupakan suatu kewajiban syariat

yang harus diterapkan dalam perilaku sehari-hari, baik itu dalam konteks menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Ayat lainnya menggambarkan keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan Islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta. Sebagaimana ketentuan Q.S. Ar Rahman ayat (7), yang berbunyi.

وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ

Artinya : dan Allah telah meninggikan langit dan Dia meletakkan neraca (keadilan). (Q.S. Ar Rahman (7))

Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimami Allah berarti harus pula mengimami dan menegakkan keadilan ini. Di dalam al-Qur'an terdapat puluhan ayat yang berbicara tentang keadilan dengan dimensi dan sasaran yang beragam, hal ini karena keadilan itu sendiri memiliki beragam makna. Menurut Quraish Shihab sebagaimana dikutip Ridwan, setidaknya ada empat makna keadilan; *Pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *Kedua*, adil dalam arti seimbang (proposional); *Ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak (pemiliknyanya); *Keempat*, adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu.⁷³

⁷³Ridwan, *Fiqh Politik; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), hlm. 52, Untuk lebih dalam lihat Muhammad Quraish Shihab, *Wawasan al-Qur'an*, (Bandung : Mizan, 1996), hlm. 114-1120

Dawan Rahadrjo sebagaimana dikutip Ridwan, juga menyampaikan konsepnya tentang keadilan, yang menurutnya, keadilan berkaitan dengan dan berintikan kebenaran. Keadilan berarti pula tidak menyimpang dari kebenaran, tidak merusak, dan tidak merugikan orang lain maupun diri sendiri. Keadilan mengandung arti keseimbangan, keseimbangan merupakan juga syarat agar orang tidak jatuh, baik dalam berdiri, lebih-lebih ketika sedang bergerak. Karena itu makna keseimbangan itu menimbulkan keteguhan dan kekokohan. Orang yang seimbang adalah orang yang tidak berat sebelah dan pilih kasih atas pertimbangan subyektif. Orang yang adil adalah orang yang tidak berlebih-lebihan. Keadilan berarti pula menghukum orang sesuai dengan kesalahannya atau memberi ganjaran sesuai dengan perbuatan baiknya. Orang yang adil adalah yang tidak berbuat curang untuk kepentingan sendiri. Keadilan berarti juga pembagian hasil sesuai dengan kebutuhan dan sumbangannya dalam proses sosial.⁷⁴

Konteksnya dengan mekanisme pemberhentian Presiden, terbuktinya seorang Presiden atas dugaan pelanggaran hukum yang diajukan oleh DPR kepada MK, dalam persidangan MK sudah sepatutnya mendapatkan perilaku yang adil. Apalagi, nuansa kebatinan masyarakat Indonesia tidak menghendaki dipimpin oleh pemimpin yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum. Untuk itu, MPR seharusnya berlaku adil dengan melaksanakan putusan MK yang bersifat final dan

⁷⁴Ridwan, *ibid*, hlm. 53, untuk lebih dalam lihat M. Dawan Rahardjo, *Ensiklopedia al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, (Jakarta : Paramadina, 1996), hlm. 387-342

tetap oleh karena putusan suasa kebatinan masyarakat yang tidak menginginkan pemimpin yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.

Sebagai umat yang beragama (khususnya Islam), sudah sepatutnya tetap berlaku adil atas proses pemberhentian Presiden. Jangan hanya karena Presiden berasal dari satu golongan, lantas anggota MPR tidak berlaku adil dalam hal tetap mempertahankan Presiden yang terbukti oleh MK melakukan perbuatan melanggar hukum.

Faktanya, mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, secara proses meskipun MPR dimungkinkan tidak mematuhi putusan hukum MK, namun proses tersebut telah memenuhi keadilan prosedural⁷⁵ karena berdasarkan materi konstitusi apa yang dilakukan oleh MPR adalah konstitusional. Disamping itu, keadilan substantif⁷⁶ tidak terpenuhi. Apa pentingnya secara prosedur

⁷⁵Perspektif teori, keadilan prosedural merujuk pada teori hukum murni (*positivism*) Hans Kelsen. Hakm dalam menegakkan hukum terikat pada teori positivisme, yaitu bahwa keadilan itu lahir dari hukum positif yang ditetapkan manusia. Hans Kelsen menkankan bahwa konsep keadilan itu mencakup pengertian yang jernih dan bebas nilai, artinya hakim terikat dengan hukum positif yang sudah ada dan hakim hanya sebagai corong undang-undang yang harus benar-benar menerapkan suatu kejadian berdasarkan konsep hukum yang sudah ada. Lihat Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, (Bandung : Nusa Media, 2006), hlm. 75-76. Selanjutnya Jhon Rawls mengatakan, bahwa keadilan prosedural merupakan keadilan menitik beratkan pada proses lahirnya keadilan, bukan pada keadilan yang dihasilkan. Oleh karenanya produk yang dihasilkan dari sebuah keadilan dapat saja berubah dari waktu ke waktu. Untuk itu kehadiran negara sebagai institusi yang berwenang harus melakukan kontrol terhadap keadilan itu lewat hukum yang dibuatnya. Dengan adanya hukum yang dibuat oleh negara, maka negara dapat melakukan kontrol terhadap keadilan itu sendiri, dengan asumsi tidak terjadi penyelewengan oleh oknum-oknum yang kemudian dapat merubah hasil dari keadilan tersebut. Pendangan Rawls sebenarnya juga mendasarkan pada teori klasik J.J. Rouseau yaitu kontak sosial (*social contract*). Artinya proses peradilan itu akan dirasa perlu oleh seluruh elemen masyarakat dan negara mamastikan perlindungan terhadap kepentingan seluruh elemen masyarakat. Lihat Jhon Rawls, *Teori-Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 18-19

⁷⁶Keadilan substantive di dalam *Black's Law Dictionary Sixth Edition*, dimaknai sebagai *justice fairly administered according to rules of substantive rights*. Lihat Black's Laws Dictionary,

telah dilewati dengan baik sedangkan substansi kadilan tidak terpenuhi. Akan lebih baik jika, prosedur yang diikuti menghasilkan keadilan yang substantif.

2. Kesempatan Presiden Membela Diri di Hadapan Paripurna MPR dan Peran Ganda DPR

Selain proses paripurna MPR yang berpeluang tidak dilaksanakan ataupun jika dilaksanakan MPR tidak mematuhi putusan MK atau menganulir putusan MK, terdapat juga persoalan pada paripurna MPR yakni kesempatan membela diri Presiden pada paripurna MPR.

Sebagaimana diatur di dalam PMK No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, di situ diatur bahwa persidangan di MK dalam hal dugaan DPR terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dilakukan dalam 6 tahap, yaitu, Pemeriksaan

op cit, hlm. 869, (keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantive penggugat). Ini berarti bahwa, apa yang secara formal prosedural benar bisa saja disalahkan secara materiil dan substansinya melanggar keadilan. demikian sebaliknya, apa yang secara formal salah bisa saja dibenarkan jika secara materiil dan substansinya sudah cukup adil dan hakim dapat mentoleransi pelanggaran prosedura asalkan tidak melanggar substansi keadilan. Filosofi keadilan sustansial merujuk pada pandangan hukum moralis, yaitu sebuah pemikiran yang mengharuskan pertimbangan kebajikan dan moralitas dalam mengukur validitas hukum. Dalam praktiknya, konsep positivisme dalam penegakan hukum ternyata sangat jauh dari keadilan, karena sering sekali hukum positif ketinggalan dengan perkembangan masyarakat dan kemajuan teknologi. Oleh karena itu penerapan teori positivism tidak bisa serta merta dilaksanakan dengan paham legisme. Hakim boleh menerapkan teori ini pada kasus yang aturan hukumnya jelas, namun dalam hal peristiwa yang tidak ada aturan hukumnya hakim harus menemukan dan menggunakan analogi untuk penemuan hukum. Lihat Didik Sukriono, *op cit*, hlm. 102-103

Pendahuluan, Tanggapan Presiden, Pembuktian oleh DPR, Pembuktian oleh Presiden, Kesimpulan, dan Pengucapan Putusan.

Pada tahapan pemeriksaan pendahuluan, DPR sebagai pihak penggugat wajib menghadiri persidangan, sedangkan pada tahap tanggapan oleh Presiden atas dugaan pelanggaran hukum yang diajukan oleh DPR diwajibkan untuk dihadiri Presiden dan dapat didampingi oleh kuasa hukum Presiden.

Sekalipun proses peradilan yang berlangsung di MK lebih bersifat peradilan tatanegara atau peradilan politik, proses hukum dalam hal pembuktian secara hukum tetap diutamakan seperti halnya proses peradilan pada lingkungan peradilan umum, akan tetapi mengikuti pedoman beracara yang diatur di dalam PMK.

DPR sebagai pihak penggugat diwajibkan membuktikan gugatannya dihadapan proses peradilan, sedangkan Presiden sebagai pihak tergugat juga dapat membuktikan alat bukti yang diajukan oleh DPR tidak benar adanya.

Setelah proses peradilan berlangsung, pada akhirnya MK harus memberikan putusan atas dugaan DPR sebagai pelaksanaan atas kewajiban MK yang diatur di dalam konstitusi. Jika putusan MK menyatakan permohonan diterima maka proses pemberhentian Presiden dikembalikan ke DPR untuk dilanjutkan ke MPR. Akan tetapi, jika putusan MK menyatakan Permohonan Ditolak (*ontzegd*) maka proses pemberhentian Presiden berhenti sampai di situ.

Jika ternyata proses pemberhentian Presiden harus dilanjutkan pada paripurna MPR, maka sebelum MPR memutuskan apakah Presiden diberhentikan atau tidak harus terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada Presiden untuk memberi penjelasan dihadapan paripurna MPR, sebagaimana ketentuan Pasal 7B ayat (7) UUD NRI 1945, yang menyebutkan:

“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.”

Kesempatan Presiden memberikan penjelasan dihadapan paripurna MPR, seakan menjadikan paripurna MPR sebagai lembaga banding setelah MK, atau dapat juga disebut sebagai upaya hukum Presiden terhadap putusan MK yang bersifat final dan mengikat.⁷⁷ Padahal, persidangan MK pada tahap tanggapan Presiden dan pembuktian oleh Presiden, semua alasan baik hukum dan politik telah diajukan oleh

⁷⁷Secara harfiah, putusan MK yang bersifat final dan mengikat memiliki makna hukum tersendiri. Frase “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “terakhir dari rangkaian pemeriksaan” sedangkan frase mengikat diartikan sebagai “mengeratkan”, “menyatukan”. Lihat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 317, Abdul Latif, dkk menjelaskan bahwa sifat final putusan MK dapat dimaknai sebagai putusan MK sejak diucapkan langsung memperoleh kekuatan hukum yang dapat ditempuh. Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara tersebut akan terikat pada putusan dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum yang baru. Pihak-pihak terikat pada putusan tersebut juga dapat diartikan bahwa pihak-pihak akan mematuhi perubahan keadaan hukum yang diciptakan dengan putusan tersebut dan melaksanakannya. Lihat, Abdul Latif, dkk, *op cit* ... hlm. 219

Presiden dihadap persidangan MK. Disamping itu, DPR juga telah membuktikan dugaannya.

Frasa final dan mengikat, saling terkait sama seperti dua sisi mata uang artinya akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.

Sifat final dan mengikat dari putusan MK artinya telah tertutup segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang majelis, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat (*verbindende kracht*).⁷⁸

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Konsep tersebut mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni secara sederhana dan cepat sebagaimana diuraikan dalam penjelasan No. 24 tahun 2003 tentang MK yang secara utuh menjelaskan bahwa: MK dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat. Putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan dengan mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap obyek

⁷⁸Malik, *Telaah Makna Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final dan Mengikat*, Jurnal Konstitusi, Edisi Nomor 1 Volume 6, (2009), hlm. 82

sengketa. Apabila suatu peraturan perundang-undangan oleh hakim menyatakan tidak sah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti peraturan perundang-undangan tersebut berakibat menjadi batal dan tidak sah untuk mengikat setiap orang.⁷⁹ Dengan begitu, Putusan MK memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap semua komponen bangsa termasuk obyek yang disengketa. Dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden, putusan MK mengikat baik terhadap DPR, MPR dan Presiden.

Meskipun demikian, proses pemberhentian Presiden seperti telah dijelaskan lebih dulu secara konstitusional membuka peluang untuk tidak dipatuhi oleh MPR. Akhirnya, proses persidangan di MK seakan hanya menjadi “halte persinggahan” dalam proses pemberhentian Presiden. Segala pertimbangan hukum yang diberikan MK tidak berarti ketika sampai pada proses paripurna MPR. Akhirnya, kepastian hukum⁸⁰ atas

⁷⁹S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. (Liberty : Yogyakarta, 1997), hlm. 211, Bandingkan dengan Sutiyoso, *Tata Cara dan Bentuk-Bentuk Pelaksanaan Putusan Di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Agustus 2008, hlm. 20-21

⁸⁰Tema kepastian (hukum), secara historis, merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu ditangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang saja. Pendapat Montesquieu, yang ditulis dalam bukunya *De l'esprit des lois (The Spirit of Laws)* pada tahun 1748, merupakan reaksi terhadap kewenang-wenangan hukum monarki, dimana kepala kerajaan amat menentukan sistem hukum. Peradilan pada saat itu secara nyata menjadi pelayanan monarki. Lihat E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1989), hlm. 391-394. Kepastian sendiri memiliki arti “ketentuan; ketetapan” sedangkan jika kata kepastian itu digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum memiliki arti perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. lihat Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1990), hlm. 652. Menurut Soedikno Mertokusumo, kepastian (hukum) merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Menurut Mertokusumo, kepastian (hukum) merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa

putusan MK yang bersifat final dan mengikat justru kehilangan sifat putusan MK itu sendiri.

Mengenai hal ini, Sulardi menuliskan bahwa, dari mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti yang diatur dalam Pasal 7B UUD NRI 1945, menunjukkan bahwa MK hanya hakim “antara” dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebab walaupun dalam proses persidangan MK menemukan bukti-bukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum seperti pendapat DPR, namun tidak serta merta MK dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keputusan akhir dalam memberhentikan Presiden tetap berada pada sidang MPR. Di mana dalam pengambilan keputusan dilakukan secara politis, yakni dihadiri minimal 3/4 anggota MPR, dan pengambilan keputusan harus disetujui paling sedikit 2/3 anggota MPR yang hadir.⁸¹

Mekanisme ini sebenarnya rancu, sebab dalam persidangan yang dilakukan oleh MK telah terbukti, dan MK memutuskan membenarkan pendapat DPR, namun Presiden tetap bisa lolos dari jeratan berhenti dari jabatannya sebagai Presiden. Hal tersebut dapat terjadi apabila sidang MPR dihadiri kurang dari 3/4 anggota MPR, atau keputusan disetujui kurang dari 2/3 anggota yang hadir. Jika ini terjadi, maka hal tersebut

seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Lihat Sudikno Mertokusmo, *Mengenal Hukum ... op cit*, hlm. 145

⁸¹Sulardi, *Reformasi Hukum, Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*, (Malang : In-Trans Publishing, 2009), hlm. 122

menjadi aneh, sebab Presiden telah terbukti bersalah, namun tidak mendapat hukuman.⁸²

Selain itu, mengingat anggota MPR juga merupakan anggota DPR, peran DPR menjadi ganda dalam proses pemberhentian Presiden. DPR bertindak sebagai penyidik disaat menggunakan Hak Angket yang diwujudkan dalam panitia khusus yang selanjutnya disingkat Pansus. Setelah itu, DPR bertindak sebagai penuntut pada saat menggunakan HMP pada proses peradilan di MK, yang terakhir DPR kembali bertindak sebagai hakim pada saat paripurna MPR berlangsung.

Peran ganda DPR dalam proses pemberhentian Presiden dalam konteks hukum acara pada lingkungan peradilan umum bertentangan dengan asas *diferensiasi fungsional*. Diferensiasi fungsional adalah penegasan pembagian tugas dan wewenang antara jajaran aparat penegak hukum acara pidana secara instansional. Pembagian tugas dan wewenang diatur sedemikian rupa sehingga tetap terbina saling korelasi dan koordinasi dalam proses penegakan hukum yang saling berkaitan dan berkesinambungan antara satu instansi dengan instansi lainnya, sampai ke tingkat proses eksekusi.⁸³ Maksud dari asas ini adalah untuk menjamin objektivitas penegakan hukum selama proses penegakan hukum, baik pada tahapan penyidikan, penyelidikan, penuntutan, persidangan, dan eksekusi. Objektivitas penegak hukum penting untuk dijaga agar hak seseorang yang menjadi objek perkara tetap terjaga.

⁸²*Ibid* ... hlm. 123

⁸³Asas-Asas KUHAP, <http://asas-asaskuhap.blogspot.com/>, disadur dari internet pada 2 Oktober 2013, pukul : 12.10 wib

Peran ganda DPR tidak hanya dapat mencederai semangat *check and balances* dalam proses peradilan, juga bertentangan prinsip-prinsip negara hukum, di mana perlindungan terhadap hak asasi manusia menjadi sesuatu yang diutamakan. Dengan peran DPR yang ganda tersebut, tidak menutup kemungkinan terjadinya proses subjektif dan politis yang dilakukan oleh DPR.

Kerancuan posisi DPR yang ganda tersebut sejatinya telah diperdebatkan sejak pembahasan amandemen UUD NRI 1945. Pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-2, tanggal 5 November 2001, dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda Pembahasan dan Perumusan Rancangan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945. Sehubungan dengan pemberhentian Presiden, Hartono Mardjono dari F-PDU menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:⁸⁴

“Tentang kemungkinan pemberhentian Presiden atas usul DPR. Catatan saya pertama, DPR dalam kaitan dengan usul pemberhentian Presiden dan memberhentikan Presiden, seolah-olah berfungsi ganda. Ketika mengusulkan Presiden untuk diturunkan kepada Majelis dia seakan-akan berfungsi sebagai Jaksa Penuntut Umum. Tapi ketika para anggota DPR masuk MPR, dia berubah fungsi menjadi hakim”.

“Ini patut kita pertimbangkan bahwa sistem negara hukum kita saya kira tidak membenarkan kalau satu lembaga berfungsi ganda seperti itu, apalagi ketika mengusulkan tentunya DPR kepada Majelis akan memberikan argumentasi tentang kesalahan-kesalahan Presiden. Tapi ketika dia duduk menjadi anggota MPR, dia menjadi hakim yang akan memutuskan padahal dia mayoritas jumlahnya di dalam Majelis. Ini satu masalah”.

“Yang kedua adanya pencantuman usul bahwa DPR kalau mengusulkan itu mengajukan lebih dahulu kepada Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran-pelanggaran. Saya mempertanyakan apakah kita akan kembali memberlakukan Asas *Forum Free* dari

⁸⁴MPR RI, *Risalah Perubahan ... op cit*, hlm. 97-98

Presiden. Apakah Presiden di dalam kesalahan-kesalahan itu hanya boleh diadili oleh Mahkamah Konstitusi apakah melalui proses hukum biasa sesuai dengan landasan negara hukum”.

“Tadi disebut mengenai masalah negara hukum, saya berpendapat dengan istilah bahwa kita adalah negara hukum, menurut pendapat saya sudah cukup, karena negara hukum itulah yang saya selalu mengkritik, kita selalu berbicara tentang supremasi hukum. Saya menganggap, istilah supremasi hukum itu merupakan sepertiga dari prinsip negara hukum, karena negara hukum itu meliputi tiga unsur, yaitu *supremacy of law, equality before the law, due process of law*. Kalau tadi disinggung misalnya, ada saudara kita, yang terhormat, hukum itu bisa, tidak, kalau negara hukum itu mesti demokratis. Karena ketiga-tiga unsur itu termasuk, kecuali kalau negara hukum sullivan, itu saya bisa mengerti. Tapi kalau negara hukum itu bisa mencakup ketiga-tiganya. Jadi, kembali yang paling inti adalah tadi yang lain tetap, dan alternatif sudah kami sampaikan. Tapi saya mohon diperhatikan betul tentang Pasal 7 tadi”.

Selanjutnya pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-3 (lanjutan), tanggal 6 November 2001, dipimpin oleh Zain Badjeber, dengan agenda Pembahasan dan Perumusan Rancangan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945, mencuat kembali pembahasan mengenai mekanisme pemberhentian Presiden. Tetapi, pembahasannya lebih mengarah pada lembaga yang dapat memberikan *impeachment* tersebut. Harjono dari F-PDIP menyampaikan pendapat terkait dengan lembaga yang mempunyai kewenangan memberhentikan Presiden. Berikut pendapatnya:⁸⁵

“kemudian Mahkamah Konstitusi diberi wewenang tambahan yaitu wewenang untuk melakukan *impeachment*. Sebetulnya ada terkandung maksud bahwa proses untuk menjatuhkan Presiden dengan sistem yang lama, itu masih dalam batas antara mosi tidak percaya ataukah proses hukum. Oleh karena itu dengan sistem *impeachment*, institusi ini secara tegas, *fixed term* yang diberikan kepada Presiden itu hanya boleh diganggu dalam keadaan luar biasa di mana Presiden secara pribadi melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum. Oleh

⁸⁵*Ibid* ... hlm. 331.

karena itu dalam *impeachment* sebetulnya ada tiga persoalan, maaf harus saya bahas karena harus menjelaskan juga dengan posisi Mahkamah Konstitusi. Dalam proses *impeachment* itu ada tiga persoalan. Persoalan atau *issue of fact* faktanya, *issue of law* atau hukumnya, dan *political process* atau proses politiknya. Itu kemudian kita berikan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi akan memeriksa kalau DPR beranggapan atau ada dugaan bahwa Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum. Pemeriksaannya bagaimana? Pemeriksaannya secara yudisial, kalau terbukti, dengan terbukti ada putusan dari Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden melakukan perbuatan sebagaimana yang dituduhkan, lalu diserahkan kepada *political process*.”

”*Political process*-nya kepada MPR apakah dia akan diberhentikan atau tidak, apakah dia terbukti melakukan korupsi, tapi korupsinya kira-kira bolehlah seratus juga, apakah seratus juga itu alasan kuat untuk menurunkan. *That's all*, itu bukan persoalan hukum lagi tapi *political process*. Jadi dengan Mahkamah Konstitusi kemudian dihubungkan dengan *impeachment* yang terpaksa ditaruh di dalam Pasal 7, itu hubungannya adalah untuk memperkuat sistem Presidensial juga”.

Baik pendapat yang disampaikan oleh Hartono Mardjono maupun Harjono pada saat pembahasan amandemen UUD NRI 1945 sebagaimana dikutip oleh penulis di atas, jika dilihat dengan saksama terdapat pertentangan di mana Hartono melihat mekanisme tersebut menyisakan masalah, kewenangan DPR yang memiliki peran ganda sehingga bertentangan dengan asas negara hukum. Sedangkan Harjono tidak mempersoalkan proses tersebut.

Dari kedua pendapat di atas, penulis berpendapat sama dengan Hartono dengan alasan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Peran ganda DPR dalam proses pemberhentian Presiden bertentangan dengan asas negara hukum. Hak Presiden sebagai warga negara dalam konteks hak untuk mendapatkan proses hukum dan proses politik yang adil

berpotensi dilanggar dengan peran DPR yang bertindak sebagai penyidik, penuntut, dan sekaligus pemutus. Disamping itu juga, peran ganda DPR bertentangan dengan asas *diferensiasi fungsional*, di mana asas ini tidak membenarkan terpusatnya peran penyidikan, penuntutan, dan memutus pada satu lembaga karena asas ini bersemangatkan paham *check and balances*. Agar terjadinya mekanisme kontrol yang baik dalam proses peradilan, maka pemisahan peran tersebut merupakan satu keniscayaan.

Mekanisme pemberhentian Presiden yang demikian berbeda dengan mekanisme Pemberhentian Presiden di Amerika, Filipina ataupun Korea Selatan. Di Amerika, yang bertindak sebagai penyidik adalah *house of representative* dan sekaligus bertindak sebagai penuntut. Sedangkan yang bertindak sebagai pemutus adalah *the senator* pada paripurna parlemen yang dipimpin oleh Ketua MA Amerika. Dengan mekanisme pemberhentian Presiden seperti yang diatur di Amerika, asas negara hukum dapat diwujudkan dan mekanisme *check and balances* dipraktekkan dalam proses pemberhentian Presiden serta penerapan asas *disferensiasi fungsional* lebih terjamin.

Berbeda dengan Amerika, Korea Selatan memiliki mekanisme pemberhentian Presiden yang cukup unik. Akhir dari proses pemberhentian Presiden di Korea Selatan adalah pada proses Persidangan di MK Korea Selatan. Dalam proses pemberhentian Presiden di Korea Selatan, yang bertindak sebagai penyidik dan penuntut adalah parlemen Korea Selatan dan yang bertindak sebagai pemutus adalah MK Korea

Selatan. Meskipun terdapat perbedaan antara mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika dan Korea Selatan, kedua mekanisme pemberhentian Presiden di kedua negara lebih menjamin terpenuhinya asas negara hukum dan terlaksananya mekanisme *check and balances* dalam proses pemberhentian Presiden serta penerapan asas *disferensiasi fungsional* yang tepat.

C. Ketentuan Konstitusi Melembagakan Korupsi Politik

1. Mekanisme Konstitusional

Secara sederhana pertanyaan : *what is a constitution* dapat dijawab bahwa “... *a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*”. Organisasi tersebut dapat beragam bentuk dan strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia seperti misalnya ASEAN, *European Communities*, *World Trade Organization*, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.⁸⁶

Lord Action dalam aksioma politiknya mengatakan :

⁸⁶Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hlm. 155

power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely
 (kekuasaan cenderung untuk korupsi, dan kekuasaan yang mutlak
 cenderung untuk korupsi pula).⁸⁷

Jauh sebelum Lord Action mengemukakan aksioma politiknya, Islam telah lebih dulu mengemukakan potensi perilaku korup jika berada pada dirinya kekuasaan yang tak terbatas. Sebagaimana firman Allah dalam Q.S. al-Alaq ayat (6) dan (7), yang berbunyi:

كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَّاظٍ ﴿٦﴾
 أَن رَّءَاهُ اسْتَغْنَى ﴿٧﴾

Artinya : Ketahuilah! sesungguhnya manusia benar-benar melampaui batas, karena dia melihat dirinya serba cukup.

Konsep Islam tersebut di atas, lagi-lagi dibenarkan dalam fakta sosiologis, setidaknya di Indonesia telah terbukti pada masa otoriter orde baru (kepemimpinan diktator Soeharto). Maka untuk menghindari terjadinya kekuasaan yang korup, perlu ada pembatasan terhadap kekuasaan lembaga negara. Dan, pembatasan terhadap kekuasaan lembaga negara yang terbaik adalah melalui konstitusi, sebagaimana diungkapkan Carl J. Friedrich yang menyatakan:⁸⁸

⁸⁷ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta : Kencana Prenada MediaGrup, 2005), hlm. 39

⁸⁸ *Ibid* ...

Constitutionalism by dividing power provides a system of effective restrains upon goveramental action. Konstitusionalisme dengan kekuatan membagi menyediakan sistem yang berlaku setelah untuk menahan tindakan pemerintah.

Sehingga, dapat dikatakan konstitusi merupakan aturan main (*rule of the game*), dalam setiap perkumpulan baik orghanisasi kemahasiswaan, kedaerahaan sampai orghanisasi tingkat dunia. Bahkan hampir setiap negara memiliki konstitusi, terkecuali Inggris dan Rusia. Maka, terlihat begitu pentingnya keberadaan konstitusi sebagai *rule of the game* dalam setiap perkumpulan. Dalam konteks bernegara, konstitusi merupakan *rule of the game* dalam menjalankan kehidupan bernegara.

Penyusunan suatu konstitusi tertulis, hendaknya memperhatikan nilai-nilai dasar dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma kedalam naskah UUD. Karena itu, suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan UUD perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat dimengerti sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD. UUD tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis,

sosiohistoris, sosiopolitis, sosiojuridis, dan bahkan sosio ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.⁸⁹

Menurut Miriam Budiarmo, isi dari konstitusi adalah menyangkut:⁹⁰

- a. Organisasi negara, legislatif, eksekutif dan yudikatif,
- b. Hak-hak asasi manusia,
- c. Prosedur mengubah UUD,
- d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.

Sedangkan menurut Struycken dalam bukunya "*Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden*" mengatakan bahwa UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal berisi:⁹¹

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
- b. Tingkat-tingkat tinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk sekarang maupun masa yang akan datang; dan
- d. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Merujuk pada pendapat kedua sarjana hukum di atas, dapatlah penulis simpulkan bahwa suatu konstitusi hendaknya mengatur tentang:

- a. Jaminan tentang hak-hak asasi manusia,
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara,
- c. Pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara,
- d. Cita-cita luhur kehidupan suatu negara.

⁸⁹Jimly Assiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... o cit.* hlm. 158

⁹⁰Miriam Budiarmo, *op cit.* hlm. 101

⁹¹Abd. Aziz Hakim, *Negara Hukum Op cit.* hlm. 53

Dari latar belakang historis perjalanan kehidupan manusia dalam bernegara, hampir sering kita mendapati penindasan atas hak-hak rakyat. Mungkinkah sejarah dunia tidak akan pernah ada tanpa penindasan. Penindasan terhadap hak-hak rakyat ini, menurut penulis salah satunya karena tidak adanya instrument baku yang mengatur kehidupan bernegara pada saat itu. Sehingga, sangat rentan akan penyalahgunaan kewenangan. Akhirnya, konstitusi menjadi tuntutan atau syarat mutlak bagi terbentuk suatu negara, karena konstitusi merupakan kesepakatan atau perjanjian antara rakyat (yang diperintah) dengan pemerintah (yang memerintah). Keberadaan konstitusi di sini untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan sebagai instrument dalam menjalankan pemerintahan serta untuk memuat hak-hak rakyat secara konstitusional.

Keberadaan konstitusi mutlak harus dimiliki suatu negara, untuk menciptakan pemerintah yang berpihak kepada kepentingan rakyat secara keseluruhan. Kini, hampir semua negara bahkan dapat dibilang tidak ada negara di belahan dunia ini yang tidak memiliki konstitusi. Meski demikian, masih dapat kita temukan penyelenggaraan pemerintahan yang tidak mencerminkan keberpihakan kepada rakyat. Bayangkan saja, sudah ada konstitusi masih ada pemerintah yang menggunakan kekuasaannya untuk kepentingannya, apalagi jika negara di dunia ini tidak mengenal konstitusi.

Konstitusi-pun, juga dapat merupakan kitab yang mencerminkan perjuangan panjang kehidupan suatu bangsa, keadaan politik, keadaan

ekonomi, keadaan sosial, keadaan budaya dan cita-cita berdirinya suatu negara.

Menurut Jimly Assidiqie, konstitusi dapat pula berfungsi sebagai sarana kontrol politik, sosial dan/atau ekonomi dimasa sekarang, dan sebagai sarana perekayasa politik, sosial dan/atau ekonomi menuju masa depan. Dengan demikian, menurut penulis, fungsi-fungsi konstitusi dapat dirinci sebagai berikut:⁹²

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara,
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara,
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antara organ negara dengan warga negara,
- d. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara,
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara,
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*),
- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*),
- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*),
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*sosial control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi,
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*sosial engineering* dan *sosial reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia terlepas dari segala analisis tentang kekurangannya, harus dipahami sebagai mekanisme konstitusional mengingat materinya yang merupakan kategori materi konstitusi.

⁹²Jimly Assidiqie. *op cit.*, hlm. 163

Selama mekanisme pemberhentian Presiden sebagaimana diatur di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, sekalipun proses pemberhentian Presiden yang syarat dengan logika politik di mana pertimbangan hukum MK menjadi tidak berarti ketika dikembalikan pada mekanisme paripurna di MPR dengan ketentuan kuorum yang berlaku, di kemudian hari terdapat Kepala Negara yang diindikasikan melakukan perbuatan melanggar ketentuan konstitusional oleh DPR dan dinyatakan terbukti oleh MK, namun ketika mekanisme itu dikembalikan kepada mekanisme paripurna MPR dengan ketentuan kuorum dan syarat akan logika politik, ternyata kepala negara yang terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum tidak diberhentikan. Sekalipun proses tersebut melanggar asas keadilan, mekanisme yang dilalui merupakan mekanisme yang konstitusional karena diatur demikian di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945.

Desain pemberhentian Presiden seperti demikian, menyebabkan fungsi konstitusi sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara dan fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara seperti yang disebutkan Jimly Asshiddiqie menjadi sumir bahkan dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden tidak dapat berjalan dengan baik.

2. Sistem Yang Korup

Sistem pemerintahan Presidensial menghendaki adanya kepastian masa waktu jabatan yang tetap (*fix term*) jabatan *hade of state* dan *chief of executive*. Meskipun demikian, *hade of state* dan *chief of executive* dapat

diberhentikan dari masa jabatannya dengan alasan hukum dan melalui mekanisme konstitusional. Maksud alasan hukum adalah apabila terbukti melakukan pelanggaran konsittusional.

Mekanisme pemberhentian kepala negara dalam sistem pemerintahan Presidensiil memang sengaja dipersulit untuk menjamin stabilitas sitem pemerintahan. Meskipun demikian, bukan berarti Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Dan untuk mewujudkan mekanisme *check and balances* perlu adanya mekanisme pemberhentian Presiden.

Di Indonesia, berdasarkan pengalaman dua kali memberhentikan Presiden, yakni Presiden Soekarno dan Presiden Abd. Rahman Wahid. Bersamaan dengan momentum amandemen UUD NRI 1945, mekanisme pemberhentian Presiden diatur sebagai bagian dari purifikasi sistem pemerintahan Presidensiil.

Hasil amandemen UUD NRI 1945 mengatur mekanisme pemberhentian Presiden di dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden melibatkan 4 (empat) lembaga negara, yakni DPR, MK, dan MPR (DPR dan DPD). Proses pemberhentian berawal dari DPR yang mana dilanjutkan ke MK dan berakhir di MPR.

Seperti yang telah dijelaskan pada sub-sub pokok bahasan sebelumnya, pertimbangan hukum MK atas dugaan pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Presiden yang diajukan DPR, menjadi

tidak berarti ketika dikembalikan pada proses politik di MPR dengan ketentuan kuorum yang berlaku.

Sistem yang seperti yang demikian, dapat diasumsikan jika Presiden di Indonesia tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya meskipun terbukti melakukan perbuatan melanggar ketentuan konstitusional. Bertolak dari asumsi tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden membangun sistem yang korup. Dengan demikian, peluang untuk terjadinya korupsi politik terbuka lebar.

Tentang korupsi politik, *Encyclopedia Americana* menjelaskan: *Political corruption concern the illegal pussuit or misuse of public office. Electoral courrrption includes purchase of votes with money, promises of office or spesial favors, caertion, intimidation and interference with freedom of election.*⁹³

Konsep ini menerangkan adanya pemisahan antara korupsi politik dan korupsi *electoral*. Di mana korupsi politik memberi perhatian kepada pencaharian yang tidak sah atau penyalahgunaan jabatan pemerintahan, sedangkan *electoral* korupsi atau korupsi pemilihan umum meliputi pembelian suara pemilih dengan uang, menjanjikan jabatan atau kemudahan fasilitas, hadiah khusus, paksaan, intimidasi dan campur tangan pada pemilihan umum yang bebas.⁹⁴

Kaitannya dengan penelitian ini, yang kita bicarakan adalah korupsi politik. Merupakan bentuk korupsi yang dilakukan oleh penguasa

⁹³Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta : FH-UII Press, 2008), hlm. 16

⁹⁴*Ibid* ...

atau pemerintah untuk mengakomodir kepentingan penguasa atau pemerintah tersebut dengan kewenangan yang dimiliki.

Artijo Alkostar dalam disertasinya menulis bahwa korupsi politik telah, sedang dan akan terjadi dalam negara yang berada dalam kekuasaan diktator maupun negara yang berpredikat demokrasi. Dengan demikian, yang membedakan corak korupsi politik di negara yang satu dengan negara yang lain adalah intensitas praktek korupsi yang terkait dengan variable respon kekuasaan pemerintah dan gerakan sosial.⁹⁵

Rousseau menyampaikan bahwa pada intinya menegaskan bahwa dalam demokrasi yang benar, kekuasaan bukanlah merupakan anugerah tetapi merupakan tugas (tanggung jawab) yang berat, atas beban tanggung jawab tidak sama antara orang yang satu dengan yang lain. Hukum yang ada dapat membebaskan tanggung jawab mereka yang mendapat tugas. Untuk itu, syarat untuk terciptanya persamaan bagi semua orang, dan pikiran tidak tergantung pada setiap kemauan, tidak terdapat penerapan khusus untuk mengubah keuniversalan dari hukum. Dengan elaborasi tersebut, Rosseau menekankan adanya tanggung jawab yang berbeda dari pemegang kekuasaan dibandingkan dengan rakyat biasa. Untuk itu diperlukan adanya hukum untuk mempertegas dan menyoroti pihak yang mendapat tanggung jawab melaksanakan kekuasaan. Dalam arti pula hukum memiliki fungsi sosial politik bagi kekuasaan hasil pemilihan umum dalam suatu negara demokrasi. Dengan demikian pada dasarnya

⁹⁵ *Ibid* ... hlm. 273

negara demokrasi memiliki lembaga kontrol lebih banyak dibandingkan dengan yang ada di negara otoriter.⁹⁶

Mengapa pemerintah sebagai pemegang kekuasaan perlu dikontrol, karena kesaksian sejarah menunjukkan betapa penyalahgunaan kekuasaan atau korupsi politik itu mempunyai akibat dahsyat bagi rakyat banyak dalam berbagai aspek kehidupannya. Seperti hanya dikemukakan oleh Jossep Tussman seperti dikutip Artijo Alkostar, yang menyebutkan bahwa:⁹⁷

The familiar characterization of government or of the sovereign as the 'supreme coercive power' calls attention to an aspect of the relation of the ruler to the ruled which seems to make government at best a necessary evil. By virtue of his power the ruler dominates the scene-coercing, applying sanctions, exacting obedience sometimes crudely through fear, sometimes more subtly through the use of temptation and the rhetorical arts. A body politic, on this view, is simply a group of individuals under the domination of a single power, obeying, a common center of command, afraid of the same master. The political arts are the arts of control, of managing a human herd; the study of politics is the study of the struggle for power of influence, its seizure, organization, growth, dissipation, or circulation. To be a 'member' is, in these terms, to be 'under the kontrol of'; to be a 'ruler' is simply to 'have power over', 'leadership' is 'dominance'. Karakterisasi yang akrab bagi pemerintah atau penguasa sebagai 'kekuatan tertinggi pemaksa' kelas memperhatikan aspek hubungan penguasa untuk memerintah yang tampaknya membuat pemerintah menjadi aspek yang baik dalam kejahatan yang diperlukan. Berdasarkan kekuasaannya penguasa mendominasi adegan-pemaksaan, menerapkan sanksi, menuntut ketaatan kadang-kadang kasar melalui rasa takut, kadang-kadang lebih halus melalui penggunaan godaan dan seni retorika. Sebuah badan politik, pada pandangan ini, hanya sekelompok individu di bawah dominasi kekuatan tunggal, mematuhi, pusat umum perintah, takut guru yang sama. Seni politik adalah seni pengendalian, pengelolaan kawan manusia, studi politik adalah studi tentang kekuatan untuk mempengaruhi, kejang, organisasi, pertumbuhan, disipasi, atau sirkulasi. Untuk menjadi 'anggota', dalam hal ini, menjadi

⁹⁶Ibid ... hlm. 272

⁹⁷Ibid ... 273

'bawah kendali'; menjadi 'penguasa' hanya untuk 'menguasai', 'kepemimpinan' adalah 'dominasi'.

Perbedaan antara kediktatoran dan demokrasi melibatkan peran konstitusi dan hukum dalam praktek pelaksanaan kekuasaan negara. Hukum menawarkan keadilan dalam semua bidang kehidupan. Sayangnya, hukum dalam perannya seringkali tidak efektif dalam membendung monopoli kekuasaan, apalagi jika hukum telah dipengaruhi oleh kekuatan politik.

Konteks mekanisme pemberhentian Presiden, sistem yang terbangun cenderung membuka ruang untuk terjadinya korupsi politik. Mekanisme *check and balances* melalui proses pemberhentian Presiden hanya dijadikan sebagai mekanisme sandera atau tawar-menawar politik guna mendapatkan pembagian jatah kekuasaan khususnya dalam struktur kabinet.

Ketentuan kuroum yang harus dipenuhi untuk dapat melaksanakan paripurna MPR guna menindaklanjuti dugaan DPR yang sebelumnya telah dinilai secara hukum oleh MK, Presiden dengan kewenangannya dapat saja melakukan lobi politik dengan imbalan pembagian jatah kursi di parlemen. Kondisi demikian menyebabkan terjadi reduksi kekuasaan Presiden dalam hal kewenangan mengangkat dan memberhentikan Menteri karena transaksi politik dengan partai politik yang ada di parlemen.

Eva Etzioni-Halevy mengemukakan bahwa aturan-aturan dan pengekan etika/normatif ini tidak selalu dipatuhi secara sepenuhnya dalam kenyataannya. Ketika sebuah kelompok merasa bahwa pertarungan yang ia lakukan akan sangat menentukan nasib politik atau melibatkan kepentingan yang dianggapnya sangat besar, maka bisa jadi kelompok itu akan melanggar atau mengabaikan aturan-aturan dan pengekan ini. Selain itu, aturan-aturan ini biasanya juga tidak didefinisikan secara jelas, karena kadang-kadang aturan-aturan ini ambigu, tidak konsisten, kontroversial atau mengalami ketiga masalah ini sekaligus. Jika ambiguitas, ketidak konsistenan dan kontroversi ini terjadi, maka kekuasaan dari elit akan membesar, pertarungan kekuasaan akan menjadi semakin sengit, dan dampak yang akan diterima oleh pihak yang kalah akan menjadi besar serta akan membawa dampak negatif yang lebih besar terhadap institusi-institusi demokratis di mana peraturan itu terjadi. Karena alasan inilah demokrasi adalah sebuah pengaturan institusional yang rentan.⁹⁸ Menyimak apa yang disampaikan oleh Eva, tidaklah salah jika sering kali konfigurasi politik di parlemen diwarnai oleh praktek transaksi politik yang pragmatis.

Transaksi politik pragmatis telah disebutkan oleh Aristoteles dalam bukunya *Politeia* sebagaimana dijelaskan oleh Gerald dan Chandran. Bahwa, inti moral manusia sebagai binatang politik, menjadi sumber terdalam bagi perdebatan yang terus-menerus menggerakkan politik,

⁹⁸Eva Etzioni-Halevy, *op cit*, hlm. 140

karena, seperti yang kita pelajari dari Buku 3 *Politics*-nya Aristoteles, kebijakan moral, yang dalam *ethics* disaring menjadi inti martabat sejati, mewujudkan diri secara politis dalam bentuk yang diselewengkan oleh nafsu – jahat, tidak tahu adat, dan mulia. Tindakan politik selalu didasari klaim untuk menegakkan dan memajukan gagasan tertentu tentang keadilan (*justice*), kejujuran (*farnies*), dan kebaikan bersama (*the common good*). Namun, klaim ini selalu diajukan dengan semangat memihak dan bias, begitu pula keadilan – dalam praktiknya selalu didefenisikan dengan semangat memihak dan bias.⁹⁹ Apa yang disampaikan Aristoteles tersebut jika dihubungkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden sangat mungkin terjadi. Di mana, proses politik dimungkinkan memihak dan bias apalagi proses itu dilindungi oleh konstitusi (konstitusional).

Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, mengatur ketentuan kuorum yang harus ditempuh adalah pada saat dugaan awal DPR hingga putusan akhir di MPR. Dugaan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden baru dapat diajukan ke MK jika saat diselenggarakannya rapat paripurna DPR dihadiri oleh 2/3 anggota DPR dan disetujui sekurang-kurangnya oleh 2/3 anggota yang hadir. Sedangkan dalam tahapan paripurna di MPR, harus dihadiri oleh 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota yang hadir.

Misalnya, dari jumlah 686 kursi di senayan hasil pemilihan umum yang selanjutnya disingkat pemilu tahun 2009, yang terdiri dari 550 kursi

⁹⁹Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, *Handbook of Political Theory*, Terjemahan Derta Sri Widowatie, *Handbook Teori Politik*, (Cetakan Kedua), (Bandung : Nusa Media, 2013), hlm. 73

DPR dan 136 kursi DPD. Dari 550 kursi DPR, Partai Demokrat meraih jumlah kursi sebanyak 150 kursi, Golkar 107 kursi, PDIP 95 kursi, PKS 57, PAN 42 kursi, PPP 34 kursi, PKB 27 kursi, GERINDRA 26 kursi, dan HANURA 18 kursi.¹⁰⁰ Pada paripurna di DPR untuk dapat mengajukan gugatan ke MK atas pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden atau Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, maka dari anggota DPR yang berjumlah 550 kursi, paripurna DPR setidaknya harus dihadiri oleh 367 anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 245 anggota yang hadir. Sedangkan anggota MPR yang berjumlah 686 orang, paripurna MPR harus dihadiri oleh 514 orang dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 342 anggota yang hadir.

Komposisi kuorum yang demikian, menyebabkan mekanisme pemberhentian Presiden setelah amandemen UUD NRI 1945 memberi peluang kepada MPR untuk tidak mematuhi putusan MK, peluang untuk Presiden diberhentikan sangat sedikit jika komposisi perolehan kursi partai politik di parlemen seperti halnya hasil pemilihan legislatif pada tahun 2009. Presiden SBY yang juga merupakan Ketua Dewan Pembina sekaligus Ketua Majelis Tinggi dan Ketua Umum Partai Demokrat, akan sangat logis menggunakan kewenangannya untuk mengintimidasi anggota DPR Fraksi Demokrat, sehingga sangat logis pula jika dilindungi oleh Partai Demokrat dalam proses pemberhentian. Dengan begitu, paripurna di MPR berpeluang tidak dilaksanakan.

¹⁰⁰<http://jagadkejawan.com/id/topik/hasil-pemilu-legislatif-dan-pilpres-2009>, disadur dari internet pada 25 Desember 2011, pukul. 15.00 WIT

Perolehan kursi Partai Demokrat yang mencapai 150 kursi, dapat menggagalkan penyelenggaraan paripurna di MPR. Syarat kuorum 514 dari 686 anggota MPR, jika tidak dihadiri oleh 150 anggota MPR asal Partai Demokrat saja, berarti hanya 536 anggota MPR yang hadir. Ditambah dengan ketidak hadiran partai koalisi pada paripurna, sebut saja PAN dengan jumlah 42 kursi, maka sudah 192 anggota MPR tidak menghadiri paripurna. Itu berarti hanya 494 anggota MPR yang hadir. Dengan demikian ketentuan kuorum tidak terpenuhi, akibatnya Paripurna MPR tidak dapat diselenggarakan meskipun MK telah menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, kejahatan berat lainnya, perbuatan tercela dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Konfigurasi politik parlemen seperti hasil pemilu 2009 membenarkan asumsi bahwa Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya meskipun telah terbukti bahwa Presiden melakukan perbuatan yang melanggar konstitusional.

Di samping itu juga, konfigurasi politik di parlemen hasil pemilu 2009 membenarkan asumsi peluang terjadinya korupsi politik. Di mana Presiden atas kekuasaannya dengan leluasa dapat membangun lobi-lobi politik untuk terselamatkan dari proses pemberhentian.¹⁰¹ Misalnya saja

¹⁰¹Dalam perkembangan hukum, hukum tak bisa dilepaskan dari relasi kelas sosial dalam masyarakat. Posisi kelas sangat menentukan keberpihakan hukum. Karena itu, secara politik, hukum pada hakekatnya adalah produk politik dari kepentingan kelas yang berkuasa. Dalam artian hukum dibuat melalui proses politik oleh sekelompok orang tertentu yang memiliki posisi kelas

dengan membagi-bagi jata kursi cabinet berdasarkan kewenangan dalam mengangkat dan memberhentikan menteri. Dalam hal ini, terlihat jelas monopoli negara¹⁰² atas kekuasaan yang dimiliki yang akhirnya mengorbankan kepentingan rakyat.

sosial tertentu, lebih khusus lagi yang memiliki akses kekuasaan politik. sehingga bisa dikatakan hukum merupakan representasi kepentingan sekelompok orang atau elit. Dalam perspektif Marx, hukum dijadikan sebagai instrument politik oleh kelas borjuis untuk merebut dan mempertahankan dan bahkan mengembangkan dihadapan kelompok lemah atau dalam bahasa Marx “kelas proletar”. Hukum merupakan suatu sarana elit yang memegang kekuasaan dan sedikit banyaknya dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan, atau untuk menambah serta mengembangkannya. Secara sosiologis elit merupakan golongan kecil dalam masyarakat yang mempunyai kedudukan yang tinggi atau tertinggi dalam masyarakat dan biasanya berasal lapisan sosial kelas tergantung dari bagaimana kekuasaan itu dipergunakan. Menurut Star dan Collier, dalam pandangan paradigm hukum kritikal, hukum tidak dipandang sebagai sesuatu yang netral, tetapi merupakan “sesuatu” yang diciptakan oleh suatu bidang hukum dengan tujuan memberi keuntungan kepada sekelompok orang di atas kerugian sekelompok orang yang lain. Hukum bagi pendekatan kritik sebagai cara untuk mendefenisikan dan mengakkan tertib yang menguntungkan kelompok tertentu di atas pengorbanan kelompok lain. Sementara dalam pandangan Wallace dan Wolf, hukum tidak dipandang sebagai norma yang berasal dari konsensus sosial, tetapi ditentukan dan dijalankan dari kacamata kepentingan mereka yang berkuasa. Dalam perspektif teori Marx, negara pada hakekatnya merupakan negara kelas, artinya negara dikuasai secara langsung oleh kelas-kelas yang menguasai bidang ekonomi dan politik. Karena itu menurut Marx, negara bukanlah lembaga tanpa pamrih, melainkan merupakan alat dalam tangan kelas-kelas atas berkuasa untuk mengamankan kekuasaan mereka. Wajah negara seperti itu sangat kapitalis, ia berusaha menjamin dan ekonomi elit kekuasaan, pada saat yang sama negara menindas kepentingan masyarakat kecil atau lemah. Negara dalam pandangan Marx selalu berpihak dan mengangkat kelas berkuasa, serta menkan keas bawah atau masyarakat. Negara dianggap institusi yang memiliki keabsahan secara moral dan hukum untuk berbuat apa saja, demi menjamin dan melindungi kebutuhan dan kepentingan kekuasaannya. Lihat Umar Solehudin, *Hukum dan Keadilan Masyarakat, Perspektif Kajian Sosiologi Hukum*, (Malang : Setara Press, 2011), hlm. 36. Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 15.

¹⁰²Monopoli kekuasaan yang dimiliki negara, acap kali berujung pada kewenangan dan penindasan terhadap rakyat. Fakta historis juga selalu membuktikan, bahwa kekuasaan di tangan penguasa tidak selalu diabdikan bagi kepentingan rakyat. Dalam banyak hal, dan ini sering terjadi, memanupulasi kekuasaan yang dimiliki untuk melayani kepentingan pribadi dan krooni-kroninya. Bagi politik hukum, fakta demikian itu penting sebagai titik-tolak untuk melakukan pembenahan dan koreksi. Kekuasaan dan pelaksanaannya, harus menjadi salah satu mantra penting sebagai bidang garapan politik hukum yang serius dan strategis. Lihat Bernard L. Tanya, *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2011), hlm. 93. Bagi Plato, individu memiliki kecenderungan yang keras untuk bertindak atas dasar kepentingannya sendiri. Negara harus mencegah ini. Negara harus mengatur semuanya demi mempertahankannya moral yang berlaku. Lihat Karl Lowith, *From Hegel to Nietzsche*, (New York : Anchor Books, 1967), hlm. 39. Sedangkan Aristotels menungkapkan bahwa pada dasarnya berpendapat sama mengenai kekuasaan negara atas individu. Menurutnya, negera itu juga menguasai manusia. Manusia tidak pertama-tama dipandang sebagai manusia pribadi, melainkan sebagai warga dari suatu negara. Lihat JJ von Schimd, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta : Pustaka Sarjana, 1965), hlm. 80. Hubungannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden, mekanisme pemberhentian Presiden, manusia yang cenderung bertindak

3. Dampak Korupsi Politik; Merusak Sistem

Jenis korupsi politik jauh lebih berbahaya daripada jenis korupsi yang lain. Massifnya bahaya laten korupsi yang lain seperti suap, gratifikasi dan yang lainnya. Korupsi politik jauh lebih berbahaya dari itu, hal itu disebabkan karena korupsi politik merusak sistem.

Menyelenggarakan pemerintahan, menata dan menciptakan iklim sistem pemerintahan yang transparan dan responsif atas kebutuhan rakyat merupakan suatu keniscayaan. Setidaknya, bangsa Indonesia pernah belajar pada masa Orde Lama dan Orde Baru di mana desain UUD NRI 1945 meletakkan kepercayaan kepada individu (baca orang yang memimpin) terlalu besar dengan mengenyampingkan pentingnya penataan sistem mengakibatkan pada dua orde tersebut bangsa Indonesia hidup ditengah pemerintahan yang totaliter dan otoriter.

Menjalankan pemerintahan, sentral yang harus dibangun adalah sistem yang transparan dan responsif atas kebutuhan rakyat yang dipenuhi oleh individu-individu dengan semangat pengabdian.

Rusaknya sistem dalam suatu pemerintahan, tentu mengakibatkan perilaku korupsi jenis-jenis yang lain lebih mudah dilakukan. Mekanisme *check and balances* serta semangat konstitusionalisme dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia tidak tercerminkan dengan baik. Justru, dalam mekanisme pemberhentian Presiden

keras untuk kepentingan sendiri justru didukung oleh mekanisme konstitusional yang diatur. Tidaklah salah jika terjadi lobi politik yang akhirnya mengakibatkan potret konfigurasi politik yang pragmatis oleh karena didukung oleh proses konstitusional.

membangun mekanisme saling sandera antara cabang kekuasaan dalam hal cabang kekuasaan *legislative* dengan *executive* dengan kedok *check and balances* sebagaimana semangat konstitusionalisme.

Checks and balances yang berlandaskan semangat saling sandera, mendorong terciptanya pemerintahan yang tidak stabil dan jauh dari kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Presiden cukup memenuhi kebutuhan partai politik di parlemen, keinginan untuk melakukan apapun dapat dilaksanakan dengan leluasa. Pada tahapan ini, tidak menutup kemungkinan terciptanya pemerintahan yang otoriter. Praktek korup semakin massif, bahkan dilakukan secara bersama-sama antara cabang kekuasaan negara.

Penyalahgunaan kekuasaan yang berimplikasi terhadap menurunnya kredibilitas pemerintahan baik secara nasional maupun di mata internasional, pada dasarnya merugikan kehidupan dan penghidupan rakyat. Kehidupan rakyat menjadi berkurang energinya untuk tumbuh menjadi lebih baik, karena biaya politik meningkat. Juga karena korupsi menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan investasi penanaman modal terkendala, maka rakyat menderita karena hak kolektif untuk meningkatkan taraf hidupnya terhambat.¹⁰³

Peluang untuk tidak diberhentikannya seorang Presiden meskipun secara hukum telah terbukti melanggar ketentuan konstitusional dalam pandangan penulis adalah mekanisme konstitusional yang dapat merusak

¹⁰³ Artijo Alkostar, *op cit*, hlm. 13

sistem pemerintahan. Presiden dengan perasaan kebal hukum akibat proses politik, terbuka kemungkinan akan bertindak semena-mena.

Proses pemberhentian Presiden yang demikian, menyebabkan terjadinya saling tolong menolong dalam melakukan kejahatan. Konsep berbeda dengan konsep Islam yang dengan tegas melarang saling tolong menolong dalam hal kejahatan sedangkan dianjurkan untuk saling menolong dalam kebaikan. Sebagaimana yang termaktub di dalam Q.S. al-Ma'idah ayat (2), yang menyebutkan:

تَعْتَدُوا وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ ۖ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ

Artinya : dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran.

Jika dalam Islam adanya larangan tegas saling tolong menolong dalam melakukan kejahatan, dalam mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur di dalam konstitusi Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945 justru membuka peluang terjadinya saling tolong menolong dalam melakukan perbuatan yang melawan hukum. Logika politik yang seiring kali membabi buta, posisi benar salah sering kali diserahkan kepada mekanisme voting yang sangat mencederai substansi dari kebenaran dan keadilan sosial.

D. Tafsir Ganda Alasan Konstitusional Pemberhentian Presiden

1. Pembuktian di Lingkungan Mahkamah Konstitusi

a. Batasan Pembuktian

Hukum acara menghendaki proses pembuktian mempunyai arti yuridis, yaitu memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara yang bersangkutan guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan. Menurut Syuling membuktikan tidak hanya memberikan kepastian pada hakim, tapi juga berarti membuktikan terjadinya suatu peristiwa, yang tidak tergantung pada tindakan para pihak (seperti pada persangkaan) dan tidak tergantung pada keyakinan hakim (seperti pada pengakuan dan sumpah). Menurut Eggens membuktikan berarti menetapkan peristiwa hukum dan dalam arti luas menetapkan hubungan hukum. Sedangkan pendapat Anema tentang pembuktian ialah memberikan kepastian kepada hakim tentang peristiwa-peristiwa hukum dengan alat-alat tertentu untuk dapat mengabdikan akibat hukum yang dihubungkan dengan peristiwa-peristiwa itu oleh hukum.¹⁰⁴

Black's Law Dictionary menjelaskan tentang pembuktian yang dalam bahasa Inggris disebut *evidence* sebagai berikut:¹⁰⁵

"Any species of proof, or probative matter, legally presenter at the trial of an issue, by the act of the parties and through the medium

¹⁰⁴Bambang Sutiyoso ... *op cit.* hm. 78

¹⁰⁵Black Henry Campbell ... *op cit.* hlm. 79

of witnesses, records, documents, exhibits, concrete object, etc., for the purpose of inducing belief in the minds of the court or jury as to their contention. Testimony, writings, or material object offered in proof of an alleged fact or proposition. That probative material, legally received, by which the tribunal may be law fully persuaded of the truth or falsity of a fact in issue (Setiap spesies bukti, atau bahan pembuktian, masalah hukum acara di pengadilan, oleh tindakan para pihak dan melalui media saksi, catatan, dokumen, pameran, objek beton, dll, untuk tujuan merangsang kepercayaan di benak pengadilan atau juri untuk pendapat mereka. Kesaksian, tulisan, atau obyek material ditawarkan dalam bukti fakta dugaan atau proposisi. Bahwa materi pembuktian, diterima secara hukum, di mana mungkin hukum sepenuhnya diyakinkan pengadilan tentang kebenaran atau kesalahan fakta dalam isu).

b. Macam-Macam Alam Bukti

Mendiskusikan tentang alat bukti tentu yang akan dirujuk adalah hukum acara. Dalam konteks MK maka hukum acara yang dilihat adalah hukum acara MK. Hukum acara MK diatur di dalam BAB V UU No. 24 tahun 2003. Khusus mengenai alat bukti diatur di dalam Pasal 36 ayat (1). Di dalam Pasal tersebut menyebutkan, bahwa alat bukti di lingkungan MK adalah:

- 1) Surat atau tulisan;
- 2) Keterangan saksi;
- 3) Keterangan ahli;
- 4) Keterangan para pihak;
- 5) Petunjuk; dan
- 6) Alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Keenam alat bukti di atas, khususnya mengenai alat bukti keenam telah mengantarkan MK menjadi lembaga peradilan yang memenuhi perkembangan kebutuhan masyarakat khususnya mengenai

elektronik. Pada proses peradilan konvensional, alat bukti elektronik tidak diatur secara eksplisist sehingga penggunaannya memerlukan penemuan hukum oleh hakim.

Berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (2), (3), dan (4) UU MK, keenam alat bukti di atas harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum. Dengan begitu alat bukti tersebut jika tidak dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum maka tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah. Kemudian dari itu, MK dapat menentukan sah atau tidaknya alat bukti tersebut dalam persidangan.

Penjelasan UU No. 24 tahun 2003 tentang menjelaskan apa yang dimaksud dengan keenam alat bukti di maksud di atas. Meskipun demikian, Bambang Sutiyoso dalam bukunya Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi menjelaskan secara teoritis yang dimaksud dengan alat-alat bukti tersebut, yakni sebagai berikut:

1) Surat atau Tulisan

Alat bukti surat atau tulisan adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang bisa dimengerti dan mengandung suatu fikiran tertentu. Dengan demikian, segala sesuatu yang tidak memuat tanda-tanda bacaan, atau meskipun memuat tanda-tanda bacaan tetapi tidak bisa dimengerti, tidaklah termasuk dalam

pengertian alat bukti tulisan. Pengertian bisa dimengerti, tidak mesti seketika bisa dimengerti, akan tetapi juga di kemudian, asal bisa dimengerti. Tanda-tanda bacaan yang di maksudkan bisa huruf latin, huruf kanji, huruf arab dan lain sebagainya.¹⁰⁶

Surat sebagai alat bukti terdiri dari tiga jenis:¹⁰⁷

- a) Akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat ini dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
- b) Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang berangkutan dengan maksud untuk dapat dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
- c) Surat-surat lain yang bukan akta.

Akta otentik dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah. Begitu pula dengan akta di bawah tangan sepanjang para pihak yang terikat pada perjanjian yang dituangkan di dalam akta dibawah tangan tidak menyangkalkan tandan tangan yang di bubuhi pada akta tersebut. Sedangkan surat-surat lain tergantung pada hakim apakah dapat dijadikan sebagai alat bukti atau tidak karena surat ini sejak awal dibuat tidak ditujukan sebagai alat bukti apa apabila terjadi apa-apa di kemudian hari.

¹⁰⁶Bambang Sutiyoso, ... *op cit.* hlm. 82, Lihat juga Riduan Syahrani, *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000) hlm. 83

¹⁰⁷*Ibid* ... Lihat juga Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1997) hlm. 130

Kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden adalah dokumen dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, yang tentunya bukti-bukti tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum. Maksud dari dapat dipertanggungjawabkan secara hukum adalah oleh karena bukti-bukti tersebut merupakan foto kopi maka dokumen tersebut harus dilegalisasi oleh lembaga yang berwenang.

2) Keterangan Saksi

Seseorang baru dapat dijadikan saksi apabila orang tersebut mengalami, melihat dan mendengar sendiri suatu perbuatan yang berhubungan dengan objek perkara yang akan dimintai keterangan di pengadilan. Dalam meminta keterangan pada saksi, sekurang-kurangnya dua orang saksi karena dalam hukum acara dikenal asas satu orang saksi bukan alat bukti, dua orang saksi satu alat bukti.

Bambang Sutiyoso menyebutkan bahwa pada dasarnya semua peristiwa dapat dibuktikan dengan alat bukti saksi, kecuali apabila dalam peraturan perundang-undangan menentukan lain. Demikian pula semua orang yang dapat cakap melakukan perbuatan hukum (*rechtsbekwaamheid*) dapat menjadi saksi, dan ia wajib memberi kesaksian apabila diminta.¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Ibid* ... hlm. 83

Mengenai kewajiban saksi hadir di persidangan, khusus mengenai hukum acara MK diatur di dalam Pasal 38 UU No. 24 tahun 2003, yang menyatakan:

- a) Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi.
- b) Surat panggilan harus sudah diterima oleh yang dipanggil dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.
- c) Para pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d) Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun sudah dipanggil secara patut menurut hukum, Mahkamah Konstitusi dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa.

3) Keterangan Ahli

Keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persindangan tentang hak yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya.¹⁰⁹

Atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak atau karena jabatannya hakim ketua sidang dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli. Keterangan ahli dalam praktek sering disebut dengan saksi ahli. Pada umumnya hakim menggunakan keterangan ahli agar memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang sesuatu yang hanya dimiliki oleh ahli tersebut.¹¹⁰

¹⁰⁹*Ibid ...* hlm. 85

¹¹⁰*Ibid ...*

Ahli yang dianggap memiliki kompeten terkait dengan objek perkara yang disengketakan jika diminta untuk hadir memberikan keterangan wajib hadir dan memberikan keterangan. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 42 UU No. 24 tahun 2003, yang menyebutkan *saksi dan ahli yang dipanggil wajib hadir memberikan keterangan.*

4) Keterangan Para Pihak

Para pihak dalam hal ini adalah pemohon dan termohon. Pemohon dan termohon dapat beracara sendiri secara langsung di persidangan, tetapi jika menghendaki dapat diwakilkan kepada kuasa hukumnya.¹¹¹ Kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden, pemohon adalah DPR dan termohon adalah Presiden.

Keterangan para pihak merupakan salah satu alat bukti yang penting, dalam rangka memberikan kejelasan tentang peristiwa atau duduk perkara yang sebenarnya. Para pihaklah secara detail dan mendalam tentang bagaimana sesungguhnya duduk perkaranya, yang akan sangat membantu hakim dalam mengkonstartir atau menetapkan peristiwa konkretnya. Berdasarkan peristiwa konkret ini, hakim dapat mengkualifikasikan hukumnya dan selanjutnya memberikan konstitusinya.¹¹²

¹¹¹*Ibid ...*

¹¹²*Ibid ...*

5) Petunjuk

Petunjuk yang di maksud dalam ketentuan ini hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan barang bukti. Di luar hal-hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk.¹¹³

Penilaian terhadap alat-alat bukti yang diajukan dilakukan oleh MK. Pasal 37 UU tentang MK menyebutkan, bahwa MK meniai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan alat bukti yang lain. Alat bukti yang di maksud dalam ketentuan ini adalah alat bukti petunjuk.¹¹⁴

6) Alat Bukti Lain

Alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Berdasarkan ajaran pembuktian bebas, Hakim konstitusi dapat leluasa untuk menentukan alat bukti, termasuk alat bukti yang tergolong baru dikenal dalam kelaziman hukum acara, misalnya alat bukti berupa rekaman video kaset, CD, data elektronik, internet dan lain-lain. Seiring dengan perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat, maka instrument hukum juga harus dapat mengimbanginya supaya tidak cepat ketinggalan zaman. Sehingga pencantuman adanya bukti

¹¹³*Ibid* ...

¹¹⁴*Ibit* ... hlm. 36

elektronik dalam UU MK adalah juga dalam rangka mengakomodir tuntutan kebutuhan hukum dalam praktik peradilan.¹¹⁵

c. Metode Pembuktian

Dari berbagai teori pembuktian yang pernah dikenal, Bambang Sutiyoso menyimpulkan setidaknya ada 4 (empat) sistem pembuktian,¹¹⁶ yakni sebagai berikut:

- 1) Sistem pembuktian positif menurut UU (*positief wettelijke bewijis theorie*) merupakan pembuktian didasarkan semata-mata kepada alat-alat pembuktian yang disebut dalam undang-undang, artinya jika telah terbukti suatu perbuatan atau peristiwa sesuai dengan UU, maka keyakinan hakim tidak diperlukan sama sekali. Sistem ini juga disebut sebagai sistem pembuktian formil. Hukum acara perdata (HIR/RBg) menganut sistem pembuktian positif atau formil ini. Dalam sistem pembuktian ini hakim diikat oleh peraturan pembuktian secara ketat sebagai usaha untuk menghilangkan subjektivitas hakim.
- 2) Sistem pembuktian yang didasarkan semata-mata oleh keyakinan hakim (*conviction intime*). Sistem pembuktian ini bertolak belakang dengan sistem pembuktian positif, karena keyakinan hakim menurut hati nurainya sendiri menjadi dasar pembuktian suatu peristiwa. Pada masa lalu sistem pembuktian berdasar keyakinan hakim ini pernah dianut dalam sistem peradilan distrik, pengadilan kabupaten, peradilan swapraja dan peradilan adat. Sebagaimana diketahui bahwa badan-badan peradilan ini hakimnya bukanlah dari kalangan sarjana hukum. Dalam sistem pembuktian ini, memungkinkan hakim menyebutkan apa saja yang menjadi dasar keyakinannya, termasuk keterangan dukun.
- 3) Sistem pembuktian berdasar keyakinan hakim atas alasan yang logis (*conviction rationnee*). Menurut teori ini hakim dapat

¹¹⁵*Ibid* ...

¹¹⁶*Ibid* ... hlm. 86 – 88, Lihat juga Sri Wardah dan Bambang Sutiyosi, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 2007), hlm. 126-127, atau Lihat juga Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, (Jakarta : Sumur Bandung, 1967), hlm. 162

menkonstata peristiwa didasarkan atas keyakinannya, keyakinan mana didasarkan pembuktian disertai konklusi yang berlandaskan peraturan pembuktian tertentu. Sistem ini juga disebut pembuktian bebas karena hakim bebas untuk menyebut alasan-alasan atas keyakinannya (*vrije bewijstheori*).

- 4) Sistem pembuktian undang-undang secara negative (*negatief wettelijke bewijstheorie*). Pembuktian negative ini bertitik tolak kepada aturan pembuktian yang ditetapkan secara limitative menurut UU tetapi harus disertai diikuti dengan keyakinan hakim. Dalam sistem pembuktian ini kebenaran yang dicapai adalah kebenaran materil dan lazim dianut dalam sistem pembuktian Pidana. Perbedaannya dengan *conviction raisonnee* terletak pada keyakinan hakim yang harus didasarkan atas suatu kesimpulan logis yang tidak berdasar UU tetapi menurut ilmu pengetahuan hakim sendiri, menurut pilihannya sendiri tentang pelaksanaan pembuktian mana yang akan ia dipergunakan.

Dari keempat sistem pembuktian di atas, berdasarkan Pasal 45 ayat (1) UU No. 23 tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa MK menggunakan sistem pembuktian negatif (*negatief wettelijke bewijstheorie*). Di mana Pasal 45 ayat (1) mengatur bahwa MK dalam memutus perkara berdasarkan pada UUD NRI 1945 yang sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.

Terhadap alat-alat bukti yang diajukan oleh pihak pemohon, MK tidak terkait penilaiannya dalam menentukan kekuatan dari masing-masing alat bukti. Tetapi sebaliknya hukum acara MK menganut ajaran pembuktian bebas (*vrije bewijsleer*), yaitu hakim MK memiliki kebebasan atau kewenangan dalam memberikan penilaian terhadap kekuatan masing-masing alat bukti. Dalam Pasal 37 UU MK disebutkan bahwa MK menilai alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan

alat bukti yang lain. Dengan demikian penilaian terhadap alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak dilakukan oleh MK.¹¹⁷ Namun demikian terdapat batas-batas tertentu terhadap kebebasan dalam hukum acara MK itu, misalnya syarat-syarat sekurang-kurangnya dua alat bukti untuk sahnya pembuktian serta penyebutan alat-alat bukti secara limitatif. Pada ajaran pembuktian bebas mutni tidak terdapat ketentuan tertulis yang mengikat haki atau pengadilan untuk menentukan berapa banyaknya pembuktian yang dibutuhkan, pembebanan pembuktian, pemilihan alat bukti maupun penilaiannya.¹¹⁸

Sebagai suatu komparasi dalam pembuktian di pengadilan, dalam pencarian kebenaran yuridis antara hukum acara yang satu dengan yang lain tidaklah selalu sama. Misalnya dalam hukum acara pidana kebenaran yang dicari adalah kebenaran materil, yang berarti dalam mencari kebenaran hakim tidak terikat semata-mata pada keterangan atau alat-alat bukti yang diajukan oleh jaksa atau terdakwa saja, bahkan hakim dilarang menerima kebenaran peristiwa berdasarkan pengakuan terdakwa semata-mata, karena tujuan acara pidana bukan menyelesaikan suatu sengketa. Hukum acara pidana lebih menyangkut aspek hak-hak asasi manusia (terdakwa), maka persyaratannya juga lebih erat, sehingga hakim tidak terikat hanya oleh keterangan jaksa atau terdakwa saja, tetapi juga keyakinan hakim.

¹¹⁷*Ibid* ... hlm. 88

¹¹⁸*Ibid* ... hlm. 89

Selain dari bukti-bukti yang diatur oleh peraturan perundang-undangan juga diperlukan adanya keyakinan hakim sehingga sekalipun berdasar alat bukti yang ada sudah memadai, tetapi kalau hakim tidak yakin, maka terdakwa harus dibebaskan. Jika ada keragu-raguan hakim harus memutuskan sedemikian sehingga menguntungkan terdakwa (*in dubio proreo*). Di negara *Anglo Saxon* seperti di Inggris disyaratkan, bahwa dalam perkara pidana peristiwanya harus "*beyond reasonable doubt*". Sedangkan dalam perkara perdata cukup dengan "*preponderance of evidence*". Cukuplah bila kebenaran itu didukung oleh alat bukti yang ditentukan menurut hukum.¹¹⁹

Lain halnya dengan hukum acara perdata lebih dikenal kebenaran formil yang dicari, yaitu bahwa hakim terikat pada keterangan atau alat-alat bukti yang diajukan para pihak, hakim terikat pada peristiwa yang diikuti atau yang tidak dipersengketakan oleh para pihak. Namun demikian tidak berarti bahwa dalam acara perdata tidak diperlukan keyakinan hakim sama sekali. Misalnya Pasal 172 HIR, pada umumnya segala hal ikhwal yang dapat berpengaruh terhadap kesaksian seseorang dapat dijadikan pertimbangan dalam menilai keterangan saksi, apakah saksi itu dapat dipercaya atau tidak. Sekalipun saksi-saksi sudah terlampau banyak, tapi karena keterangan

¹¹⁹ *Ibid* ...

mereka tidak meyakinkan hakim, maka tidak berharga sebagai kesaksian.¹²⁰

Pada dasarnya yang harus dibuktikan adalah peristiwanya atau haknya. Peraturan hukumnya tidak perlu dibuktikan, karena menurut hukum acara hakim dianggap mengetahui hukumnya (*ius curia novit*). Dalam hal ini hakim bertugas menerapkan hukumnya terhadap peristiwa kongkrit yang disengketakan. Hakim harus memisahkan mana peristiwa yang penting (*relevant*) dan mana peristiwa yang tidak sesuai (*irrelevant*). Peristiwa yang penting harus dibuktikan, sedangkan peristiwa yang tidak perlu dibuktikan misalnya peristiwa yang dianggap sudah diketahui oleh khalayak umum (*notire feiten*).¹²¹

2. Tafsir Ganda Perbuatan Tercela

Proses pemberhentian Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensiil dimungkinkan, meskipun dalam sistem pemerintahan ini Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan memiliki masa jabatan yang *fix term*. Namun, jika Presiden terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum, maka Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya melalui mekanisme konstitusional. Dapat diberhentikannya Presiden ditengah masa jabatan merupakan bagian dari aplikasi paham konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan atas kekuasaan organ negara serta bagian dari mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

¹²⁰*Ibid* ... hlm. 90

¹²¹*Ibid* ... hlm. 91

Mengingat proses pemberhentian Presiden yang sarat politik, alasan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden adalah hal yang *urgen*. Setidaknya di Indonesia, pernah terjadi dua kali pemberhentian Presiden yang sarat politik. Yaitu pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Untuk menghindari pemberhentian Presiden yang sarat politik, serta untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil. Maka alasan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden harus diatur di dalam konstitusi. Dengan begitu, seorang Presiden hanya dapat diberhentikan jika terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum.

Berdasarkan pengalaman memberhentikan dua orang Presiden tersebut, setelah amandemen UUD NRI 1945 alasan konstitusional untuk dapat memberhentikan seorang Presiden diatur di dalam Pasal 7A UUD NRI 1945. Setidaknya, pasal tersebut mengatur ada enam alasan seorang Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Seorang Presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa:

- a. Penghianatan terhadap negara,
- b. Korupsi,
- c. Penyuapan,
- d. Tindak pidana berat lainnya,
- e. Perbuatan tercela, dan/atau
- f. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden.

Tentu dari keenam alasan konstitusional di atas harus diatur dengan lebih jelas pada peraturan dibawah UUD atau seridaknya ada

penjelasannya mengingat proses pemberhentian Presiden sangat sarat politik, dan sebagian dari enam alasan pemberhentian di atas sangat multi tafsir sehingga berpeluang ditafsirkan secara subjektif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 PMK No. 21 tahun 2009 mengatur bahwa yang di maksud dengan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

a. Penghianatan Terhadap Keamanan Negara

Penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur di dalam UUD ataupun UU. Kaitannya dengan tindak pidana terhadap kemanan negara atau negara dalam keadaan darurat, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa Presiden sebagai kepala negara adalah orang yang paling bertanggung jawab dalam menjaga keamanan negara atau mengendalikan keadaan disaat negara dalam keadaan darurat.¹²²

Masih mengenai pelanggaran hukum berupa penghianatan atau tindak pidana terhadap keamanan negara, menurut Desmond J. Mahesa, jenis tindak pidana ini dapat dibedakan kedalam 2 (dua) jenis, yaitu: (i) kejahatan terhadap keamanan dalam negeri (*hoogverrad*) yang bertujuan untuk mengubah struktur kenegaraan atau struktur

¹²²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta : Rajawali Perss, 2007), him.

pemerintahan yang ada, termasuk tindak pidana terhadap kepala negara. Dan, (ii) kejahatan keamanan negara di luar negeri (*landverrad*), yang ditujukan untuk membahayakan keamanan terhadap serangan dari luar negeri.¹²³

Pengkhianatan terhadap negara sebagai tindak pidana terhadap keamanan negara diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang selanjutnya disingkat KUHP, yaitu Buku II tentang Kejahatan pada BAB I Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, antara lain: makar terhadap Presiden atau Wakil Presiden, makar untuk memasukkan Indonesia di bawah penguasaan asing, makar untuk menggulingkan pemerintahan, pemberontakan (*opstand*), pemufakatan (*Samenspanning*), menyiarkan surat-surat rahasia, dan merugikan negara dalam perundingan diplomatik. Selain itu, tindak pidana terorisme diatur dalam UU tersendiri, yaitu UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, ada 2 (dua) macam pengkhianatan, yaitu¹²⁴:

- 1) Pengkhianatan intern (*hoogverraad*) yang ditujukan untuk mengubah struktur kenegaraan atau struktur pemerintahan yang ada, termasuk juga tindak pidana terhadap kepala negara. Jadi, mengenai keamanan intern (*inwendige veiligheid*) dari negara;
- 2) Pengkhianatan ekstern (*landverraad*) yang ditujukan untuk membahayakan keamanan negara terhadap serangan dari luar negeri.

¹²³Desmon J. Mahesa, *Presiden Offside, Kita Diam atau Memakzulkan*, (Jakarta : Visi Media, 2012), hlm. 322

¹²⁴Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, edisi 3 (Bandung: Refika Aditama, 2003), hal 195-196

Jadi, mengenai keamanan ekstra (*uitwendige veiligheid*) dari negara. Misalnya, memberikan pertolongan kepada negara asing yang bermusuhan dengan negara kita.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal mengenai kejahatan terhadap keamanan negara yang ada pada KUHP maka dapat diadakan pengelompokan atas jenis-jenis tindak pidana terhadap keamanan negara, yaitu :

- 1) Makar terhadap Presiden atau Wakil Presiden,¹²⁵ atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:
 - a) makar yang dilakukan dengan tujuan membunuh Presiden atau Wakil Presiden,
 - b) Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden,
 - c) Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk meniadakan kemampuan Presiden atau Wakil Presiden untuk memerintah.
- 2) Makar untuk memasukkan Indonesia dibawah penguasaan asing,¹²⁶ atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 2 (dua) kelompok, yaitu :
 - a) Berusaha menyebabkan seluruh atau sebagian wilayah Indonesia menjadi tanah jajahan atau jatuh ketangan musuh.
 - b) Berusaha menyebabkan sebagian dari wilayah Indonesia menjadi negara atau memisahkan diri dari wilayah kedaulatan negara Indonesia.
- 3) Makar untuk menggulingkan pemerintahan,¹²⁷ berkaitan dengan pejabat yang dapat di-*impeach* di Indonesia hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden maka atas tuduhan melakukan makar untuk menggulingkan pemerintahan hanya dapat ditujukan kepada Wakil Presiden. Karena Presiden adalah pemegang sah, *legitimate* dan konstitusional dari kekuasaan pemerintahan. Bilamana Wakil Presiden berupaya untuk menggulingkan pemerintahan yang dipimpin oleh

¹²⁵Pasal 104 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹²⁶Pasal 106 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹²⁷Pasal 107 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

- Presiden maka Wakil Presiden dapat dituduh telah melakukan makar dan dapat di-*impeach*. Namun, menurut Wirjono Projodikoro ada 2 (dua) macam tindak pidana menggulingkan pemerintahan, yaitu¹²⁸:
- a) Menghancurkan bentuk pemerintahan menurut UUD. Contohnya adalah menghapuskan bentuk pemerintahan menurut UUD dan menggantikannya dengan bentuk yang sama sekali baru.
 - b) Mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut UUD.
- 4) Pemberontakan atau *opstand*,¹²⁹
 - 5) Permufakatan atau *samenspanning* serta penyertaan istimewa atau *bijzondere deelneming*,¹³⁰
 - 6) Mengadakan hubungan dengan negara asing yang mungkin akan bermusuhan dengan Indonesia,¹³¹ bentuk-bentuk dari tindak pidana ini adalah mengadakan hubungan dengan negara asing dengan maksud:
 - a) Menggerakkannya untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap negara,
 - b) Memperkuat niat negara asing tersebut,
 - c) Menjanjikan bantuan kepada negara asing tersebut,
 - d) Membantu mempersiapkan negara asing tersebut untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap negara,
 - 7) Menyiarkan surat-surat rahasia,¹³²
 - 8) Kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara,¹³³
 - 9) Merugikan negara dalam perundingan diplomatik,¹³⁴
 - 10) Kejahatan yang biasanya dilakukan oleh mata-mata musuh,¹³⁵
 - 11) Menyembunyikan mata-mata musuh,¹³⁶
 - 12) Menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan untuk tentara.¹³⁷

Terlepas dari ketentuan pidana mengenai penghianatan terhadap negara di atas, perilaku hianat terhadap negara haruslah

¹²⁸ *Loc cit* ... hlm. 200

¹²⁹ Pasal 108 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³⁰ Pasal 110 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³¹ Pasal 111 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³² Pasal 112 – 116 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³³ Pasal 117 – 120 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³⁴ Pasal 121 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³⁵ Pasal 122 – 125 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³⁶ Pasal 126 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³⁷ Pasal 127 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

dilihat secara lebih menyeluruh dan fundamental. Pelanggaran terhadap konstitusi, termasuk Pancasila di dalamnya, dapat juga dilihat sebagai penghianatan. Penghianatan terhadap konstitusi dan Pancasila dapat terjadi apabila pelanggaran itu masuk dalam kategori mengkhianati tujuan dasar dari pembentukan negara Indonesia dalam pembukaan UUD NRI 1945, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.¹³⁸

Menurut Denny Indrayana sebagaimana dikutip Desmon, dalam hal penghianatan terhadap negara dalam konteks mengkhianati konstitusi khususnya amanat konstitusi yakni “memajukan kesejahteraan umum”, pelanggaran terhadap UU yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain dengan kebijakan menaikkan harga BBM, adalah pelanggaran terhadap sumpah dan janji Presiden, yang diatur di dalam UUD. Hal ini berarti juga merupakan pelanggaran terhadap UUD, dan juga merupakan kebijakan yang berdampak pada kesejahteraan umum yang tidak terealisasi, dengan demikian dapat diklasifikasi sebagai bentuk penghianatan terhadap negara.¹³⁹

b. Korupsi

¹³⁸Desmon J. Mahesa, *op cit.* hlm. 320

¹³⁹*Ibid* ... hlm. 323

Korupsi yang di maksud di sini adalah perbuatan melanggar hukum sebagaimana diatur di dalam UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi dijelaskan di dalam 7 Pasal dalam UU N0. 31 tahun 1999 jo. UU N0. 20 tahun 2001, korupsi dirumuskan ke dalam tujuh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi. Ketujuh jenis tindak pidana korupsi tersebut, pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Kerugian keuangan negara,
- 2) Suap-menyuap,
- 3) Penggelapan dalam jabatan,
- 4) Pemerasan,
- 5) Perbuatan curang,
- 6) Benturan kepentingan dalam pengadaan serta,
- 7) Gratifikasi.

Selain jenis tindak pidana korupsi itu, masih ada tindak pidana lain berkaitan dengan tindak pidana korupsi, tertuang pada UU N0. 31 tahun 1999 jo. UU N0. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jenis tindak pidana lain, yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi itu;

- 1) Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi,
- 2) Tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar,
- 3) Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka,

- 4) Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu,
- 5) Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu,
- 6) Saksi yang membuka identitas pelapor.

Berdasarkan kategor perbuatan korupsi di atas, jika Presiden terbukti melakukan beberapa tindakan melanggar hukum seperti yang telah disebutkan di atas, maka Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatan sebagaimana ketentuan konstitusional di dalam Pasal 7A UUD 1945.

c. Penyuapan

Demikian halnya dengan tindak pidana penyuapan, yang di maksud di sini adalah tindak pidana tentang penyuapan yang diatur di dalam UU. Di dalam UU No. 20 tahun 2001, penyuapan digolongkan sebagai tindak pidana korupsi.

d. Tindak Pidana Berat Lainnya

PMK No. 21 tahun 2009 menjelaskan bahwa yang di maksud dengan tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Dengan demikian, segala tindak pidana yang mengandung ancaman hukuman penjara 5 (lima) tahun atau lebih dikategorikan sebagai tindak pidana berat lainnya. Artinya, jika Presiden terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun maka Presiden dapat

diberhentikan dari masa jabatannya melalui mekanisme pemberhentian.

e. **Melakukan Perbuatan Tercela**

Perbuatan tercela terdiri dari dua kata yakni perbuatan dan tercela. Kata 'tercela' sendiri jika dilihat dari konteks tata bahasa Indonesia merupakan kata yang asal katanya adalah 'cela' yang diberikan awalan 'ter'. Kata cela dalam Kamus Hukum Indonesia dan Internasional menjelaskan bahwa cela adalah sesuatu yang menyebabkan kurang sempurna, cacat, kekurangan, atau aib (noda yang biasanya berlaku untuk kelakuan seseorang).¹⁴⁰ Menilik definisi kata tercela dari kamus hukum tersebut, secara sederhana perbuatan tercela dapat dipahami sebagai perbuatan seseorang yang menyebabkan melekatnya aib pada orang tersebut.

Kalimat mengenai perbuatan tercela di dalam syarat konstitusional seorang Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya pertama kali muncul pada Rapat PAH I BP MPR Ke-20, tanggal 5 Juli 2001, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda Pendapat Fraksi terhadap Hasil Kajian Tim Ahli PAH I dan lain-lain, yang pada saat itu F-PDIP melalui juru bicaranya, Katin

¹⁴⁰Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, (Jakarta : Wacana Intelektual, 2007), hlm. 82

Subyantoro, mengusulkan syarat-syarat seorang Presiden bisa diberhentikan. Berikut ini kutipannya:¹⁴¹

“Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan atau melakukan perbuatan yang tercela berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi”

“..... sehubungan dengan bunyi Pasal 3 Ayat (4) Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di atas, dalam rangka mempertegas dan memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil, ketentuan yang mengenai melanggar Undang-Undang Dasar dan melanggar haluan negara, tidak perlu dimasukkan. Sehingga Pasal 3 Ayat (4) berbunyi menjadi seperti berikut: “Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila terbukti mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan atau melakukan perbuatan tercela berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi”.

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR Ke-21, tanggal 10 Juli 2001, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda Pendapat Fraksi terhadap Hasil Kajian Tim Ahli PAH I dan lain-lain, Suwoto Mulyosudarmo, mewakili Tim Ahli Bidang Hukum, menyampaikan jawaban atas pertanyaan dan usulan dari fraksi-fraksi yang disampaikan pada rapat sebelumnya mengenai pemberhentian dan mekanisme pemberhentian Presiden. Berikut kutipannya:¹⁴²

“butir yang kedua, Pasal 3 Ayat (4). Ketentuan mengenai *impeachment*, di situ disebutkan, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan/atau, dan seterusnya. Pertanyaannya adalah, apakah tindak pidana penyuapan

¹⁴¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009); hlm 728

¹⁴² *Ibid* ... 789-780

itu bukan merupakan tindak pidana kejahatan? Mengapa tidak cukup dengan melakukan tindak pidana, dan/atau perbuatan tercela. Menurut pandangan saya, pasal dalam *impeachment* seyogianya memuat unsur, siapa yang berhak mengajukan tuntutan, DPR atau DPD? Kepada siapa diajukan? Kepada MPR atau Mahkamah Konstitusi, lembaga yang mempunyai wewenang memberhentikan. Dari pandangan Fraksi PDIP tidak mencantumkan lembaga yang berhak mengajukan tuntutan. Perbuatan tercela dapat digunakan sebagai alasan untuk memberhentikan Presiden. Tetapi perbuatan tercela menurut pandangan siapa? Hal ini harus ditegaskan dalam rumusan pasal tentang *impeachment*”

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB juga menyampaikan pendapatnya terkait dengan *impeachment*, berikut kutipannya:¹⁴³

“Dan yang keempat dalam rangka proses *impeachment* saya setuju bahwa pada butir 4 atau Ayat ke 4 dari Alternatif memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara tidak ada, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan yang terakhir dan atau melakukan perbuatan yang tercela. Menurut saya juga tidak perlu mengapa karena tidak ada tolak ukur perbuatan tercela itu seperti apa. Karena menurut saya dia melakukan tindak pidana penyuapan juga tercela, pidana kejahatan juga tercela jadi melakukan perbuatan yang tercela ini sangat subyektif dan sangat politis...

Sekilas melihat sepenggal risalah sidang amandemen UUD NRI 1945 di atas, baik yang disampaikan oleh Suwoto Mulyosudarmo yang mewakili Tim Ahli Bidang Hukum dan Gregorius Seto Harianto yang mewakili F-PDKB, terlihat jelas bagaimana frasa perbuatan tercela telah menjadi perdebatan sejak saat itu.

¹⁴³ *Ibid* ...

Apakah perbuatan tercela hanya terkait dengan tindak pidana sebagaimana yang diatur dalam hukum pidana. Atau termasuk juga pelanggaran hukum lainnya, misalnya pelanggaran sumpah jabatan Presiden, pelanggaran terhadap UUD, pelanggaran Undang-Undang lainnya serta pelanggaran norma moral, norma agama dan lain-lain.¹⁴⁴

Mengenai ketentuan melakukan perbuatan tercela, di dalam PMK No. 21 tahun 2009 menjelaskan bahwa melakukan perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat menurunkan martabat Presiden. Frasa kalimat seperti di maksud tidak memberikan batasan yang tegas mengenai istilah perbuatan tercela. Memperhatikan penjelasan perbuatan tercela berdasarkan PMK No. 21 tahun 2009 yang meletakkan perbuatan tercela sebagai perbuatan yang dapat menurunkan martabat Presiden, menimbulkan tafsir ganda yang dengan mudah dapat disesuaikan dengan kepentingan orang yang menafsirkan. Dalam konteks ini, penulis menafsirkan frasa kalimat tersebut sebagai perbuatan apa saja yang dapat merendahkan martabat Presiden. Seperti disampaikan oleh Irman Putra Sidin sebagaimana di kutip Desmon J. Maehsa, yang mengungkapkan jika SBY 'pipis' disembarang tempat, saat itu juga dia bisa diberhentikan karena sudah melakukan perbuatan tercela.¹⁴⁵

Mengenai tafsir atas perbuatan tercela, Yusril Izha Mahendra dalam komentarnya pada Kompas edisi 1 Agustus 2003 sebagaimana

¹⁴⁴Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan ... op cit.* hlm. 64

¹⁴⁵Desmond J. Maehsa, *op cit* ... hlm. 308

dikutip Riri Nazriyah, mengemukakan bahwa apakah istilah perbuatan tercela itu merupakan tindak pidana atau suatu kaidah moral. Kalau dia merupakan kaidah moral, maka bagaimana suatu majelis hakim konstitusi yang menjalankan kekuasaan kehakiman harus memutus sesuatu yang berada pada tataran kaidah hukum.¹⁴⁶

Senada dengan Irman Putra Sidin dan Yusril, menurut Ansori, perbuatan tercela masih sangat sumir dalam ketentuan hukum pidana. Hakim akan sulit memutuskan suatu perkara pidana yang menempatkan perbuatan tercela sebagai pelanggaran pidana yang diadili. Ia menambahkan, melanggar janji kampanye juga merupakan perbuatan. Sehingga, sulit untuk dibuktikan didepan pengadilan karena akan diperhadapkan pada lemahnya bukti dalam proses pengadilan.¹⁴⁷

Menarik untuk disimak apa yang diatur dalam UU No. 48 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 huruf (i) yang menyebutkan salah satu syarat calon Presiden adalah tidak pernah melakukan perbuatan tercela, dalam penjelasannya menyebutkan yang di maksud dengan “tidak pernah melakukan perbuatan tercela” adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang

¹⁴⁶Riri Nazriyah, *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), hlm. 161

¹⁴⁷Hasil wawancara dengan Ansori pada tanggal 29 September 2012 pukul 08.30 WIT secara langsung di Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi Maluku Utara. Ansori adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Pidana yang saat ini menjabat sebagai Hakim dan Wakil Ketua Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi Maluku Utara dan merupakan dosen luar biasa di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara.

bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.¹⁴⁸

Tafsir atas perbuatan tercela yang dalam konteks perbuatan yang melanggar norma agama dan norma adat sangatlah multi tafsir.

Norma adat misalnya, ditengah heterogenya etnis¹⁴⁹ dan suku

¹⁴⁸Membaca dengan teliti apa yang dimaksud dengan perbuatan tercela berdasarkan UU No. 48 Tahun 2008, dapatlah kita tafsirkan bahwa maksud dari UU tersebut adalah 'nilai' yang termuat didalam frasa melakukan perbuatan tercela. Menggunakan pendekatan filsafat dalam mengkaji nilai, kita dapat menelusuri salah satu cabang aksiologi yang banyak membahas nilai, baik atau buruk, adalah bidang etika. Secara etimologi, etika berasal dari kata Yunani *ethos* yang berarti watak. Sedang moral berasal dari kata Latin *mos* yang berarti bentuk tunggal, sedangkan jamak *mores* yang berarti kebiasaan. Istilah etika atau moral dalam bahasa Indonesia dapat diartikan kesusilaan. Objek material etika adalah tingkah laku atau perbuatan manusia. Perbuatan yang dilakukan secara sadar dan bebas. Objek formal etika adalah kebaikan dan keburukan atau bermoral dan tidak bermoral dari tingkah laku tersebut. Dengan demikian perbuatan yang dilakukan secara tidak sadar dan tidak bebas tidak dapat dikenai penilaian bermoral atau tidak bermoral. Setidak etika mengandung tiga pengertian (i) kata etika bisa dipakai dalam arti nilai-nilai atau norma-norma moral yang menjadi pegangan seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya; (ii) etika berarti kumpulan asas atau nilai moral, misalnya kode etik; dan (iii) etika merupakan ilmu tentang yang baik atau yang buruk. Etika baru menjadi ilmu bila kemungkinan-kemungkinan etis (asas-asas dan nilai-nilai tentang yang dianggap baik atau buruk) yang begitu saja diterima dalam suatu masyarakat – seringkali tanpa disadari – menjadi bahan refleksi bagi suatu penelitian sistematis dan metodis. Etika dalam hal ini sama dengan filsafat moral. Lihat Rizal Mustansyir dan Misnal Munir, *Filsafat Ilmu*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 29. Olehnya itu, etika sebagai nilai sangat tergantung pada penerimaan masyarakat. Penerimaan masyarakat tersebut sangat tergantung pula pada basis adat istiadat, budaya dan agama yang dianut suatu kelompok masyarakat. Misalnya, masyarakat timur menganggap sopan santun dan saling menghormati merupakan bagian dari nilai etika yang harus dijunjung dalam pergaulan sehari-hari. Berbeda dengan masyarakat timur, masyarakat barat yang cenderung liberal menganggap perilaku seperti itu tidaklah penting, yang penting adalah jangan mengganggu individu yang lain. Apapun yang dilakukan oleh individu tidak berpengaruh terhadap struktur masyarakat.

¹⁴⁹Etnis menunjukkan identitas dengan beraneka ragam budaya kehidupan manusia yang berbeda antara satu dengan lain secara fisik. Sang khalik menciptakan berbagai macam etnik di bumi untuk menjadi pemilik dalam setiap pulau, benua dan menjadi ahli warisnya dari generasi – ke generasi (turun-temurun). Sang khalik menempatkan Rumpun Melayu lebih banyak di Asia. Rumpun Melanesia lebih banyak ditempatkan di Benua Afrika, sebagian di Benua Amerika dan sebagian kecil lainnya ditempatkan di kepulauan Pasifik. Diantaranya adalah West Papua, Papua New Guinea dan Etnis Aboriginal di Australia. Sedangkan etnis kulit putih lebih dominan ditempatkan di Benua Eropa dan Benua Amerika yang lebih dikenal dengan orang Barat. penduduk Indonesia tergabung dari berbagai Etnis dan suku menjadi satu, yaitu satu kesatuan yang disebut dengan satu Bangsa yaitu Bangsa Indonesia dan satu tanah air yaitu Tanah air Indonesia, serta satu bahasa yaitu Bahasa Indonesia. Konteks Bhineka Tunggal Ika merupakan symbol satu-kesatuan yang kokoh namun dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan ketidak konsistenan terhadap symbol satu kesatuan itu. Lihat Sendius Wonda, *Jeritan Bangsa, Rakyat Papua Mencari Keadilan*, (Yogyakarta : Galang Press, 2009), hlm. 19. Bukti ketidak

masyarakat Indonesia yang itu menjadikan bangunan adat masing-masing struktur berbeda satu sama lainnya, tentu akan sangat sulit menentukan perbuatan tercela dengan indikator melanggar adat istiadat. Dalam konteks Agama, Islam menghendaki adanya pemimpin yang memikul dan menjalankan agamanya dengan saksama. Dengan demikian, melanggar janji kampanye juga dapat ditafsirkan sebagai perbuatan tercela. Untuk itu, dalam konteks agama-pun perbuatan tercela dapat ditafsirkan dengan sangat bebas.

Meskipun defenisi tentang perbuatan tercela telah dijelaskan pada UU tentang pemilu Presiden, akan tetapi tetap saja tidak dapat menjelaskan dengan baik apakah pelanggaran hukum lain selain hukum pidana dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela.

Perbedaan tafsir mengenai kalimat melakukan perbuatan tercela salah satunya dapat diakibatkan oleh perbedaan budaya. Beragamnya budaya di Indonesia memberikan implikasi pada beragam pula pola pemikiran serta perbedaan nilai kesopanan yang hidup ditengah masyarakat adat. Sebut saja, di Indonesia bagian timur khususnya seputar Maluku (Ambon), bersuara keras dalam berbicara adalah hal yang dianggap biasa. Namun, jika itu dipraktekkan ditengah masyarakat adat Jawa, maka perilaku demikian dianggap sebagai perilaku yang melanggar nilai yang hidup ditengah masyarakat yang tentunya menurunkan martabat orang yang mempraktekkan hal

konsistenan terhadap symbol satu kesatuan itu dapat dilihat pada gejolak Aceh dan Papua yang hingga saat ini tidak mereda meskipun telah mendapatkan pemberlakuan otonomi khusus.

demikian. Atau, misalnya adat Bali yang memperbolehkan orang bertelanjang badan, namun di daerah lain di Indonesia dianggap sebagai perilaku yang a-moral.

Heterogenya adat istiadat masyarakat Indonesia, membuka kemungkinan di mana Presiden 'bersuara keras' lantas dianggap oleh masyarakat adat sebagai perilaku yang menurunkan martabat Presiden, namun dipandang sebaliknya oleh masyarakat adat Maluku. Atau, ada saat di mana Presiden bertelanjang badan saat bersantai di pantai Kuta Bali, dianggap biasa oleh masyarakat Bali, namun oleh sebagian masyarakat lain dianggap sebagai perbuatan yang a-moral.

Selain menggunakan pendekatan budaya, dapat kita lihat juga dengan menggunakan pendekatan agama. Menurut Teori Kredo, pemberlakuan hukum Islam oleh pemeluk agama Islam adalah konsekuensi logis.¹⁵⁰ Dengan demikian, Hukum Islam dapat menjadi sumber hukum dalam menata hukum nasional. Sebagai negara yang mayoritas warganya memeluk agama Islam perbuatan tercela telah diatur di dalam ketentuan syariat Islam.

Islam secara sederhana dapat mendefenisikan akhlak tercela atau perbuatan tercela sebagai semua sikap dan perbuatan yang dilarang oleh Allah SWT, yang akan mendatangkan kerugian baik bagi pelakunya maupun bagi orang lain. Akhlak tercela dapat digolongkan menjadi perilaku yang berdampak buruk bagi dirinya sendiri dan

¹⁵⁰Haris, *Materi Kuliah Hukum Islam*, Semester 2 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, tahun ajaran 2009-2010

perilaku yang berdampak buruk bagi orang lain. Perbuatan tercela dalam Islam terdiri dari beberapa perbuatan, yakni:¹⁵¹

- 1) Sikap Dendam; dendam dalam bahasa Arab di sebut *hiqid*, yaitu mengandung permusuhan di dalam batin dan menanti-nanti waktu yang terbaik untuk melepaskan dendamnya, menunggu kesempatan yang tepat untuk membalas sakit hati dengan mencelakakan orang yang di dendami,
- 2) Sikap Dengki; dengki atau *Al Hasadu* adalah sebuah penyakit 'berbahaya' yang bibitnya hidup dalam tubuh manusia. Dia akan senang sekali ketika menjumpai pemicu sifat hidupnya. Ketika saudara, teman atau tetangganya tersenyum senang maka sang pendengki akan kusut muka, sedih, pusing kepala dan dongkol menyesali kebahagiaan teman yang didengkinya. Sebaliknya ketika terdengar kabar buruk, kesedihan atau musibah maka sang pendengki puas bersorak bahagia walau kadang-kadang menutupinya agar terkesan tidak terlihat, bahkan terlihat simpatik,
- 3) Sikap pembohong (Dusta); dusta adalah memberikan atau menyampaikan informasi (laporan, data, dan pertanggung jawaban) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya,
- 4) Sikap Ujub; ujub ialah sikap/perilaku bermegah diri atau berbangga diri. Orang yang bersikap/berperilaku *ujub* beranggapan bahwa segala kesuksesan yang diraih, seperti harta yang berlimpah, kepandaian yang tidak tertandingi, dan kepangkatannya yang tinggi semata-mata karena hasil usaha serta kehebatannya dirinya,
- 5) Sikap Takabbur; takabbur ialah sikap perilaku membesarkan diri dan tidak menerima kebenaran serta memandang kecil atau rendah terhadap orang lain.

Dari kelima perbuatan tercela menurut Islam di atas, kita ambil contoh sikap pembohong atau dusta. Realitas politik di negeri ini, baik iklim politik nasional maupun daerah, tidak jarang janji politik pada saat kampanye dilontarkan untuk meraih simpati rakyat. Akan tetapi, disaat tampuk kekuasaan telah diraih janji kampanye yang

¹⁵¹<http://layinamaula.blogspot.com/2009/02/everyday-snack.html>, disadur dari internet pada tanggal 21 Juli 2012, pukul: 16.00 wit

disampaikan tidak dipenuhi, apakah tidak dapat dipenuhi atau memang sengaja tidak memenuhi. Dalam kajian Islam, kondisi demikian tidak ubahnya sikap pembohong atau dusta. Pertanyaannya adalah apakah jika seorang Presiden tidak memenuhi janji kampanye yang disampaikan saat konsolidasi pemilihan Presiden dapat digolongkan sebagai perbuatan tercela sesuai dengan ketentuan konstitusi sehingga Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya.

Tidak seperti di Indonesia yang mana istilah tindak pidana berat lainnya didefinisikan sebagai tindak pidana yang ancaman hukumannya di atas 5 (lima) tahun penjara sedangkan perbuatan tercela sulit untuk didefinisikan. Di Amerika istilah tindak pidana berat lainnya ini, sama dengan istilah *other high crimes* dalam Konstitusi Amerika, yang juga tidak memberikan penjelasan yang tegas dan sulit dalam interpretasinya. Hal ini diakui oleh Black sebagaimana dikutip Hamdan Zoelva, yang menyatakan sebagai berikut; *the rider will hardly need to be told that it must generate, and has generated, great difficulties of interpretation. Some definite can be said about its extent, but we will be left with an area of considerable vagueness* (pemimpin tidak perlu diberitahu bahwa itu harus menghasilkan, dan telah menghasilkan, kesulitan besar dalam penafsiran. Beberapa hal pasti dapat dikatakan sejauh mana tentang hal

itu, tapi kita akan ditinggalkan dengan daerah dan ketidakjelasan yang cukup).¹⁵²

Di Amerika Serikat istilah *high crimes and misdemeanors* menimbulkan perdebatan panjang sejak Konstitusi Amerika Serikat dibuat khususnya tentang batasan dan definisi kedua istilah ini. Seperti yang ditulis oleh *Committee on Federal Legislation* Amerika Serikat sebagai berikut *The Phrase either high crimes and misdemeanors however, raises a number of questions. Is that phrase limited to acts which would be indictable as criminal offences, or was it intended to reach abuses of office or breaches of trust not constituting criminal acts* (pada fase ini kejahatan tinggi dan perbuatan tercela. Namun, menimbulkan sejumlah pertanyaan. Apakah kalimat itu terbatas pada tindakan yang akan didakwa sebagai tindak pidana, atau itu dimaksudkan untuk mencapai penyalahgunaan kewenangan atau pelanggaran kepercayaan tidak merupakan tindak pidana). Akan tetapi perdebatan dalam perumusan Konstitusi Amerika Serikat di mana sebagian besar dari para perumus konstitusi itu menghendaki pengertian yang lebih luas dari istilah *high crimes and misdemeanors* yang tidak terbatas pada tindak pidana biasa, tapi lebih luas dari itu, termasuk *abusing of power*.¹⁵³

Baik Amerika maupun Indonesia, masih sangat sulit untuk mendefinisikan perbuatan tercela. Khusus di Indonesia, tafsir

¹⁵²Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan ... op cit.* hlm. 65

¹⁵³*Ibid ...* hlm 66

perbuatan tercela didefenisikan sebagai perbuatan yang menurunkan martabat Presiden. Tafsir seperti ini masih sangat sumir, mengingat perbuatan yang menurunkan martabat Presiden sangatlah multi tafsir. Dalam kondisi demikian, tafsir subjektif atas apa yang dilakukan oleh Presiden dengan tendensi politik sangatlah dimungkinkan.

Selain itu, berdasarkan enam alat bukti di lingkungan MK baik itu surat, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan alat bukti lain, jika digunakan untuk membuktikan perbuatan tercela akan sangat sulit. Misalnya dengan menggunakan keterangan ahli. Keterangan ahli yang disampaikan di pengadilan sangatlah subjektif dan dipengaruhi oleh latar belakang budaya dan agama. Sebut saja saksi yang pakai berasal dari Bali, maka Presiden yang bertelanjang badan dipantai Bali oleh sebagian orang di Indonesia dianggap sebagai perbuatan yang tidak senonoh atau perbuatan tercela. Tapi, menurut saksi ahli yang kebetulan berasal dari Bali menganggap hal tersebut sebagai hal yang masih dalam batas kewajaran bahkan sesuai dengan budaya Bali.

Di samping itu, sistem pembuktian negatif (*negatief wettelijke bewijstheorie*) yang dianut MK. Di mana sistem pembuktian ini adalah sistem pembuktian yang berlandaskan pada alat bukti dan keyakinan hakim. Dengan alat bukti yang tidak dapat membuktikan kebenaran materil terkait dengan perbuatan tercela, keyakinan hakim juga akan

sulit dicapai karena hakim juga terpengaruhi oleh latar belakang agama dan budaya seorang hakim.

Hemat penulis, perbuatan tercela masih sangat sumir dalam ketentuan hukum pidana. Hakim akan sulit memutuskan suatu perkara pidana yang menempatkan perbuatan tercela sebagai pelanggaran pidana yang diadili. Multi tafsirnya ketentuan ini, melanggar janji kampanye juga merupakan perbuatan tercela. Sehingga, sulit untuk dibuktikan di depan pengadilan karena akan diperhadapkan pada lemahnya bukti dalam proses pengadilan.

Perbuatan tercela sangat sulit dibuktikan melalui mekanisme hukum dikarenakan tidak ada nomenklatur untuk mengukur perbuatan tercela. Dalam hal Presiden tidak menepati janji kampanye juga merupakan perbuatan tercela, jadi sangat multi tafsir apalagi jika ditafsirkan secara politik.

Ketentuan mengenai melakukan perbuatan tercela masih sangat kabur. Peluang tafsir subjektif atas perbuatan Presiden harusnya dapat dihindari karena alasan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden adalah untuk menghindari tendensi politik dalam proses pemberhentian. Namun, dengan ketentuan yang masih sangat sumir seperti melakukan perbuatan tercela, tafsir subjektif yang dipenuhi tendensi politik tidak dapat dihindari.

f. Terbukti Tidak Lagi Memenuhi Syarat Sebagai Presiden

Mengenai ketentuan yang mengatur bahwa Presiden dapat diberhentikan jika terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, tentu yang harus dibahas adalah syarat untuk menjadi Presiden. Untuk mengetahui syarat untuk menjadi seorang Presiden, dapat kita lihat pada Pasal 6 UUD NRI 1945 dan UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Di dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 mengatakan bahwa:

Ayat (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Ayat (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Undang-undang yang di maksud adalah UU No. 42 tahun 2008.

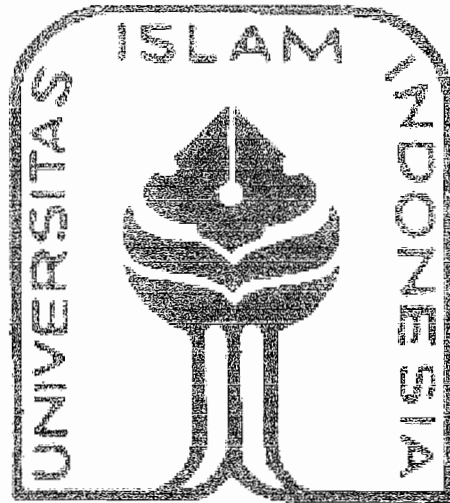
Di dalam Pasal 5 UU tersebut mengatur bahwa syarat untuk menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sebagai berikut:

- 1) Bertakwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima warga negara lain karena kehendaknya sendiri;
- 3) Tidak pernah mengkhianati negara;
- 4) Tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- 5) Mampu secara jasmani dan rohani untuk menjalankan tugas sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Bertempat tinggal diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 7) Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggaraan negara;

- 8) Tidak sedang memiliki tanggungan utang baik secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara;
- 9) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- 10) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- 11) Terdaftar sebagai pemilih;
- 12) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melakukan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;
- 13) Belum pernah menjabat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden selama (2) kali masa jabatan pada jabatan yang sama;
- 14) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- 15) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- 16) Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima tahun);
- 17) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), masdrasah aliyah kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- 18) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia (PKI), termasuk organisasi masanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI;
- 19) Memiliki visi, misi, dan program dalam menjalankan program pemerintahan.

Jika Presiden terbukti tidak lagi memenuhi salah satu dari 19 (sembilan belas) syarat sebagai seorang Presiden, maka Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya melalui mekanisme pemberhentian.

Dari keenam alasan seorang Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya, yang masih menyisakan masalah yaitu ketentuan mengenai “melakukan perbuatan tercela”. Ketentuan ini masih sangat multi tafsir sehingga berpeluang ditafsirkan secara subjektif.



الإسلامية

BAB V
FORMAT IDEAL MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN
DI INDONESIA

A. Analisis Teori

1. Negara Hukum

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian, Indonesia wajib menjunjung tinggi supremasi hukum (*supremacy of the law*) sebagai salah satu sendi politik bernegara, di samping sendi-sendi lainnya.

Dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa dalam negara hukum, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *rule of law, and not of man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocracie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum. Dengan demikian dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara.¹

Menurut Burkens sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi, mengatakan bahwa negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme ... op cit*, hlm. 94

penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.²

Senada dengan Burkens, FT. Borthink sebagaimana dikutip HR, Ridwan menyampaikan bahwa negara hukum adalah *de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagdrages is beperkt door grenzen van recht*, bahwa negara, dimanakebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh hukum.³

Bagir Manan dalam bukunya “Teori dan Politik Konstitusi” menyatakan bahwa jika ditinjau dari aspek penegakan hukum (*law enforcement*), negara hukum menghendaki suatu kekuasaan peradilan yang merdeka, yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lain yang akan menyimpangkan hakim dari kewajiban menegakkan hukum, keadilan, dan kebenaran.⁴

Atapun dengan mempelajari kriteria negara hukum dari berbagai konsep negara hukum. Baik itu Negara Hukum Konsep *Anglo Saxon*, *Eropa Continental*, *Sosialist Lelaglity*, *nomokrasi* Islam, serta Negara Hukum Pancasila, yang kesemuanya memiliki perbedaan dan juga kesamaan. Yang mana, dari beberapa konsep negara hukum itu menghendaki adanya supremasi hukum yang meletakkan hukum sebagai *rule* dalam menjalankan kehidupan bernegara. Dengan demikian,

²Gren Mind Community, *op cit* ...hlm. 41

³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 18

⁴Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH-UUI PRESS, 2001), hlm. 240

kepastian hukum menjadi sesuatu hal yang sangat diperhatikan dalam mempraktekkan negara hukum.

Sustansi negara hukum juga dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, yang menurutnya terdapat tiga hal yang menjadi substansi sentral dan saling berhubungan satu dengan yang lainnya dalam gagasan tentang negara hukum, baik yang berkembang dalam teori dan praktik di negara-negara Eropa Daratan (sebagaimana tampak konsepsi *Rechtsstaat* dan *Etat de droit*) maupun di negara-negara Anglo-Saxon, dalam hal ini Inggris dan AS (sebagaimana tampak dalam konsepsi *Rule of Law*). Ketiga sustansi sentral tersebut adalah:⁵

- a. Substansi yang memuat gagasan bahwa pemerintah (dalam arti luas) dibatasi oleh hukum,
- b. Substansi yang memuat gagasan tentang legalitas formal,
- c. Substansi yang memuat gagasan bahwa hukumlah yang memerintah atau berkuasa, bukan manusia.

Point penting dari konsep negara hukum yang disampaikan oleh Palguna diatas, dapat dipahami secara sederhana bahwa hukum menempati posisi paling strategis dalam menjalankan roda pemerintah. Olehnya itu, hukum tidak sebatas teks kosong dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim melainkan wajib dikejewantahkan dalam menjalankan kehidupan bernegara. Jika ternyata, proses politik yang sama

⁵I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta :Sinar Grafika, 2013), hlm. 93-94

halnya seperti hukum tidak dapat dilepas pisah dari proses kehidupan bernegara bertabrakan dengan hukum, maka hukumlah yang hendaknya diutamakan.

Berangkat dari point penting negara hukum oleh beberapa ahli yang disajikan dengan sangat singkat diatas, mekanisme pemberhentian Presiden sebagaimana diterapkan saat ini belum mewujudkan prinsip negara hukum. Mekanisme pemberhentian yang diawali dengan pendapat DPR bahwa Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Pendapat ini diajukan ke MK dan Mahkamah kemudian memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut.

Apabila putusan MK membenarkan pendapat DPR, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk melanjutkan usul pemberhentian kepada MPR. Dalam tahapan selanjutnya putusan ini dapat saja “dimentahkan” oleh suara mayoritas di MPR. Tidak ada satupun klausul dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lain yang mengatur secara eksplisit kekuatan putusan MK dalam hal ini. Ditambah, dengan masih diberikannya kesempatan kepada Presiden menyampaikan penjelasan dalam sidang paripurna di MPR. Artinya, putusan hukum dapat saja “dibatalkan” oleh putusan politik. Proses yang demikian, menunjukkan adanya ‘ego lembaga’ yang cukup kuat selama proses berjalan. Dengan demikian, tidak hanya berdampak pada kepercayaan

rakyat atas lembaga negara yang terlibat dalam proses pemberhentian akan menurun. Akan tetapi, kepastian hukum atas putusan MK menjadi tidak berguna dalam pertarungan politik transaksional di parlemen. Olehnya itu, sudah sepatutnya masing-masing lembaga negara saling menghargai, yang dalam konteks ini MPR sudah sepatutnya menghargai putusan MK sebagai lembaga hukum yang mengawal dan melindungi konstitusi.

Prinsip negara hukum yang menghendaki suatu kekuasaan peradilan yang merdeka, yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lain yang akan menyimpangkan hakim dari kewajiban menegakkan hukum, keadilan, dan kebenaran serta menghendaki adanya kepastian hukum seolah dikesampingkan dalam mekanisme pemberhentian sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI 1945.

Mekanisme pemberhentian Presiden yang demikian, dalam kajian penulis cenderung menciptakan sistem yang korup. Presiden cukup membangun manuver politik yang baik terhadap partai politik yang ada di parlemen, sekalipun MK menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, Presiden dengan leluasa dapat lolos dari vonis MK pada paripurna MPR. Dengan begitu, Presiden dengan kewenangannya sebagai *hade of state* dan *chief of executive* melakukan praktek *abuse of power* untuk mengamankan konfigurasi politik di parlemen. Pada tahap yang demikian, korupsi politik tidak dapat dihindari lagi. Jika yang terjadi adalah korupsi politik, maka sistem adalah sasaran

yang dirusak. Dengan begitu, hak-hak rakyat untuk mendapat kehidupan yang layak dan hak-hak lainnya sulit bahkan tidak akan terpenuhi.

Selain itu, ketentuan mengenai kesempatan Presiden membela diri di hadapan paripurna MPR sebelum MPR menjatuhkan pilihan apakah memberhentikan Presiden atau tidak, seakan menjadikan MPR sebagai lembaga banding atau sarana upaya hukum lain setelah putusan MK yang bersifat final dan tetap.

Mekanisme pemberhentian Presiden sebagaimana diatur di dalam Pasal 7A dan 7B, DPR memiliki peran ganda dimana DPR bertindak sebagai penyidik pada saat menggunakan Hak Angket DPR yang dilaksanakan dalam bentuk panitia khusus atau panitia angket, DPR bertindak sebagai penuntut pada saat mengajukan HMP di MK, dan DPR bertindak sebagai pemutus pula pada saat pelaksanaan paripurna di MPR (anggota DPR juga merupakan anggota MPR). Peran ganda DPR tentunya bertentangan dengan asas *diferensiasi fungsional*, asas ini menghendaki adanya mekanisme *check and balances* antar penegak hukum dengan fungsi yang berbeda sehingga tidak dibenarkan peran penyidikan hingga pemutus berada pada satu lembaga.

Peran ganda DPR dalam proses pemberhentian Presiden juga bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Salah satu hal penting yang dilindungi dalam prinsip negara hukum adalah adanya jaminan dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks ini, Presiden sebagai tergugat memiliki hak untuk mendapat proses peradilan yang objektif dan

adil. Akan tetapi, dengan menempatkan DPR memiliki peran ganda potensi jalannya persidangan secara subjektif dapat terjadi.

Bila kita bandingkan dengan negara lain, misalnya Amerika Serikat dan Filipina.⁶ Mekanisme pemberhentian menjadi mekanisme pemberhentian pejabat publik yang murni secara politik. Di kedua negara ini, sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya, bahwa *House of Representatives* memegang kekuasaan untuk meng-*impeach* (*The sole power of impeachment*) dan *Senate* memegang kekuasaan untuk mengadili (*The sole power to try all impeachments*).

Proses pemberhentian terhadap Presiden berdasarkan konstitusi kedua negara, mengharuskan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung.⁷ Keikutsertaan Ketua Mahkamah Agung adalah untuk menjamin bahwa *trial* atau dapat disebut “proses hukum” yang dilakukan oleh *Senate* dapat berjalan sebagaimana mestinya. Karena dalam tahapan ini dilakukan proses pemeriksaan bukti-bukti dan saksi (*evidence and take testimony*).⁸ Di Indonesia, proses pemeriksaan bukti-bukti dan saksi (*evidence and take testimony*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam rangka memutus pendapat DPR.

Meskipun mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika Serikat dan Filipina tidak meletakkan lembaga yudisial ditengah proses

⁶Telah dijelaskan lebih dalam pada BAB III Mekanisme Pemberhentian Presiden di Indonesia

⁷Lihat *Article I; Section 3, Clause 6, The Constitution for The United States of America*, berbunyi: “ *When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside*”. Dan *Section 3 clause 6, The 1987 Constitution*, berbunyi: “ ... *When the President of the Philippines is on trial, the Chief Justice of the Supreme Court shall preside, ...* ”

⁸Lihat Bagan Mekanisme Pemberhentian di masing-masing negara (BAB III)

pemberhentian Presiden seperti di Indonesia, akan tetapi proses yang berlangsung di *congress* kedua negara tersebut dipimpin oleh cabang kekuasaan yudikatif dalam hal ini MA di Amerika Serikat dan MK di Filipina. Proses tersebut lebih dapat menjamin pertimbangan hukum jika dibandingkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia.

Berperannya lembaga yudikatif sebagai pemimpin sidang dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika dan Filipina tentunya dapat menjamin lebih terarahnya pertimbangan hukum pada anggota *congress* di kedua negara tersebut dalam melihat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Ini karena, selain sebagai pemimpin sidang, unsur lembaga yudikatif dapat mengarahkan paradigma para anggota *congress* untuk lebih condong mempertimbangkan pertimbangan hukum daripada pertimbangan politik.

Di samping Amerika dan Filipina, dapat kita lihat mekanisme pemberhentian Presiden di Korea Selatan yang menggunakan proses peradilan tiga tingkat. Diawali dari usulan pemberhentian yang dilakukan oleh parlemen (*National Assembly*) dengan persetujuan dukungan mayoritas anggota *National Assembly* dan disetujui oleh paling kurang 2/3 anggota *National Assembly*. Setelah dakwaan disetujui oleh parlemen, Presiden harus nonaktif dari jabatannya sampai keluarnya putusan MK Korea Selatan. Proses persidangan dan putusan atas dugaan parlemen terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Presiden dilakukan oleh MK Korea Selatan.

Dapat dipahami bahwa, mekanisme pemberhentian di Indonesia tidak didesain sebagaimana di Amerika Serikat dan Filipina yang melibatkan dua cabang kekuasaan legislatif (*House of Representative* dan *Senate*), atau Korea Selatan yang meletakkan proses akhir di MK Korea Selatan. Hal ini berkenaan dengan desain ketatanegaraan Indonesia dalam cabang legislatif tidak menempatkan DPR dan DPD sebagaimana *House of Representatives* dan *Senate* seperti di Amerika.

Terhadap asas negara hukum yang senantiasa menjunjung tinggi supremasi hukum, hendaknya UUD NRI 1945 memberikan ketentuan bahwa putusan MK harus dijalankan sepenuhnya oleh MPR. Namun, selama ini UUD NRI 1945 mengatur mekanisme pemberhentian Presiden dengan tanpa memandang penting keberadaan keputusan hukum. Implikasinya, apabila MK memutuskan Presiden melakukan pelanggaran, namun MPR tidak menyetujui pemberhentian Presiden. Maka sendi-sendi hukum dapat diruntuhkan oleh UUD NRI 1945, mengingat secara formal tindakan yang dilakukan oleh MPR adalah konstitusional karena UUD NRI 1945 mengatur demikian. Oleh karena itu, hendaknya UUD NRI 1945 dipahami dan dikembangkan secara holistik sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai negara hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat elemen kelembagaan (*elemen institusional*), elemen kaedah aturan (*elemen instrumental*), dan elemen perilaku para subjek hukum yang

menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*).

Menurut Lukman Hakim, negara hukum tidak bergantung pada adanya pernyataan dalam UUD bahwa negara itu adalah negara hukum. Meskipun UUD menyatakan bahwa suatu negara adalah berdasarkan hukum, belum merupakan jaminan bahwa negara di maksud dalam praktik penyelenggaraan pemerintah negaranya mencerminkan negara hukum. Sebab di negara yang demikian ini tidak adanya pembatasan tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh para penguasanya. Apabila UUD tidak menyatakan suatu negara sebagai negara hukum, namun dalam praktiknya mencerminkan eksistensi eksplisit pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia dan pemerintahan yang terbatas dan terkontrol, maka secara kategoristik dapatlah negara itu disebut sebagai negara hukum yang demokratis.⁹

Upaya penegakan hukum dan konstitusi tidak dapat dilaksanakan dengan hanya mendasarkan pada bunyi teks suatu hukum dengan tanpa mempertimbangkan penegakan hukumnya. Permasalahan besar dan hal ini terlihat dalam realitas hukum di Indonesia saat ini, yaitu ketika prosedur dijadikan tujuan sehingga berimplikasi pada kemungkinan para pejabat yang kebetulan bersalah atau diduga bersalah menjadikan alasan prosedur sebagai alasan untuk melanggengkan jabatan sehingga merapuhkan sendi-sendi hukum dan keadilan yang dibangun di Indonesia. Atas hal demikian,

⁹Maruara Siahaan, *op cit* ... hlm. 16

sudah seharusnya prosedur mengikuti substansi sehingga terwujud keadilan yang substantif.

Sebagai implementasi atas supremasi hukum, seharusnya apabila MK memutus Presiden melakukan pelanggaran, maka UUD NRI 1945 seharusnya mengatur bahwa MPR harus melaksanakan Putusan MK dan tidak lagi didasarkan pada mekanisme voting. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap UUD NRI 1945 demi menjaga konsistensi konsep negara hukum yang dibangun di Indonesia. Implikasinya, terdapat penguatan konsep negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dibutuhkan konsistensi pasal dalam UUD NRI 1945 yaitu, antara asas negara hukum dengan ketentuan mekanisme pemberhentian Presiden. Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia ini merupakan titik kelemahan UUD NRI 1945 ketika kedaulatan hukum dikalahkan dengan praktik politik. Setelah praktik politik oleh DPR berhasil dilakukan dengan membawa Presiden kepada MK, dan kemudian MK memutus bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran, maka Presiden tidak berhenti atas jabatannya sejak putusan MK dibacakan. Untuk selanjutnya putusan hukum dilaksanakan MPR dengan keputusan politik yang semakin mengaburkan konsep negara hukum di Indonesia.

Berdasarkan pada perspektif negara hukum, apakah dapat dibenarkan bahwa Putusan MK yang bersifat final dan mengikat (*finally*

binding) serta mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijde*) dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga politik yang suaranya ditentukan oleh konfigurasi politik. Implikasi terburuk atas keputusan MPR yaitu Presiden dengan status melanggar hukum tidak dapat diberhentikan dan dapat melaksanakan jabatannya sampai masa jabatannya berakhir, apabila pemberhentiannya ditentukan oleh MPR dengan mekanisme voting tanpa memperhatikan Putusan MK.

Sebagai wujud dari negara hukum yang demokratis, kewenangan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dapat memberhentikan Presiden merupakan hal yang demokratis. Namun, UUD NRI 1945 seharusnya konsisten terhadap asas negara hukum dengan mengatur bahwa setelah MK memutus Presiden telah melanggar hukum, maka MPR harus menggelar sidang paripurna untuk memberhentikan Presiden, tanpa mekanisme voting. Dengan dilaksanakannya putusan MK oleh MPR, maka akan terdapat penguatan unsur negara hukum yaitu supremasi hukum yang ditegakkan seadil-adilnya.

Terlepas apakah ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dalam UUD NRI 1945 dibuat karena perencanaan (*by design*) maupun karena kebetulan (*by accident*), reformasi hukum dengan salah satu agenda utamanya adalah amandemen UUD NRI 1945, ternyata tidak mampu mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, bahwa perubahan hukum akan datang melalui proses politik.¹⁰ Lebih lanjut, Moh Mahfud MD menjelaskan bahwa hukum, termasuk UUD NRI 1945 merupakan produk politik sehingga jika politiknya tidak baik, maka hukumnyapun tidak akan baik.¹¹ Implikasinya, berkaitan dengan aturan pemberhentian Presiden dalam UUD NRI 1945 rawan dan bahkan membuka celah politik di dalamnya. Penulis berharap UUD NRI 1945 harus senantiasa mengatur hukum secara holistik sehingga konsisten antar pasal, yaitu prinsip negara hukum yang diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 senantiasa menjadi landasan terhadap pasal-pasal selanjutnya dalam UUD NRI 1945 demi terwujudnya supremasi hukum sehingga terwujud negara hukum yang demokratis.

Benar memang dalam kajian politik hukum ada hubungan yang erat antara politik dengan hukum. Sebagaimana defenisi hukum yang disampaikan oleh Mahfud MD, bahwa hukum adalah serangkaian produk politik yang mengatur kehidupan masyarakat. Atau defenisi hukum yang termuat di dalam *black law's dictionary*, yang mengemukakan hukum adalah aturan sebagai pedoman perilaku manusia yang disepakati memaksa berlakunya di dalam.

Dari defenisi hukum baik yang disampaikan oleh Mahfud MD maupun yang tertuang di dalam *black law's dictionary*, dapat ditarik

¹⁰Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (cetakan ke 10)*, (Jakarta : Nusa Media, 2010), hlm. 6

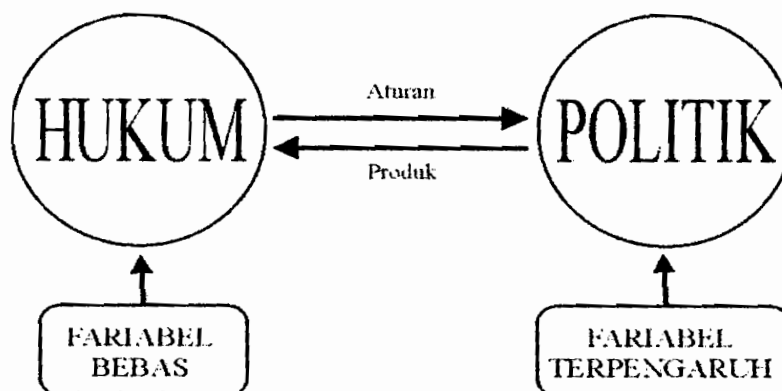
¹¹Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Perss, 2006), hlm. 363

kesimpulan bahwa keduanya menghendaki adanya hukum tertulis yang bersifat memaksa sebagai sebuah proses politik. Dalam konteks ini, yang di maksud adalah UU sebagai hasil dari produk politik.

Kaitannya dengan UU sebagai produk politik yang menjadi aturan hukum Rousen Pound mengemukakan bahwa UU mempunyai peran yang penting dalam masyarakat suatu negara sebagai alat untuk mendorong perbuatan sosial.¹²

Meskipun UU merupakan sebuah naskah yang dilegislati melalui proses politik, setelah UU menjadi produk hukum maka proses politik harus tunduk di bawah produk hukum itu sebagai rambu-rambu dalam menjalankan proses politik. Demikian, yang di maksud dengan negara hukum yang menghendaki hukum sebagai *rule* dalam menjalankan roda kehidupan. Idealnya, antara hukum dan politik yang harus menjadi fariabel bebas adalah hukum dan fariabel terpengaruh adalah politik.

Gambar XII : Hubungan Hukum dan Politik



¹²*Ibid ...*

Kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden, hal yang mengganjal jika putusan MK sebagai lembaga yang berwenang memberikan pertimbangan hukum dapat tidak dipatuhi oleh MPR. Itu berarti proses politik dapat mengenyampingkan keputusan hukum, keadaan seperti ini mencederai asas negara hukum. Hukum tidak lagi menjadi fariabel bebas melainkan menjadi fariabel terpengaruh dan politik menjadi fariabel bebas.

Mekanisme pemberhentian Presiden seperti yang diatur di dalam UUD NRI 1945 menjadikan putusan hukum menjadi sesuatu yang absurd, sebagaimana pendapat tegas yang disampaikan oleh von Kirchmann, bahwa UU dan juga hukum dapat menjadi sampah yang tidak berguna karena keputusan politik.¹³ Pertimbangan hukum yang diberikan oleh MK tidak berguna jika MPR tidak mematuhi karena proses politik yang sangat mendominasi pada saat priputna MPR berlangsung. Olehnya itu, mekanisme pemberhentian Presiden dalam hal putusan MK yang bersifat final dan mengikat itu dipatuhi oleh semua pihak khususnya MPR.

2. *Check and Balances*

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan, sama-sama menghendaki adanya lembaga negara yang masing-masing lembaga memiliki kewenangan. Misalnya konsep *trias politica* yang disampaikan oleh Montesquieu yang memisahkan cabang kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) cabang kekuasaan. Yakni cabang kekuasaan

¹³*Ibid* ...

eksekutif yang melaksanakan UU, cabang kekuasaan legislatif yang membuat UU, dan cabang kekuasaan yudikatif yang mengawasi pelaksanaan UU.

Praktekanya, konsep pemisahan kekuasaan ini tidak dipraktekkan secara murni oleh berbagai negara. Itu disebabkan karena dari masing-masing cabang kekuasaan tidak dapat dihindari dalam membangun hubungan secara eksplisit. Sebut saja, kewenangan MK untuk *me-judicial review* UU yang bertentangan dengan UUD, atau mekanisme pemberhentian Presiden yang melibatkan ketiga cabang kekuasaan.

Menyadari hubungan antar cabang kekuasaan negara yang tidak dapat dihindari, mekanisme *checks and balances* dikembangkan sebagai mekanisme baru dalam menjaga hubungan antar cabang kekuasaan negara.

Mekanisme *checks and balances* mengacu pada variasi aturan prosedur yang memungkinkan satu cabang kekuasaan membatasi cabang kekuasaan lainnya. Mekanisme pemberhentian Presiden dapat kita jadikan contoh bagaimana mekanisme *checks and balances* dipraktekkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Mekanisme pemberhentian Presiden yang bermula dari usulan DPR kepada MK dapat diartikan sebagai pembatasan dan pengawasan yang dilakukan oleh cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan eksekutif. Diletakkannya MK dengan kewenangan untuk memberikan putusan hukum sebelum diparipurnakan kepada MPR juga dapat diartikan sebagai pembatasan dan pengawasan yang dilakukan oleh

cabang kekuasaan yudikatif terhadap cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dengan begitu, DPR tidak dapat seenaknya mengusulkan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden, melainkan harus dapat membuktikan bahwa Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum.

Akan tetapi, dengan model pemberhentian Presiden yang diatur di dalam UUD NRI 1945. Pembatasan dan pengawasan lembaga yudikatif terhadap lembaga eksekutif tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Mengingat, putusan hukum yang diberikan MK dapat tidak dipatuhi oleh MPR. Kondisi ini, menyalahi asas *checks and balances* yang menghendaki adanya pembatasan dan pengawasan antar cabang kekuasaan negara.

Pengawasan dan pembatasan antara cabang kekuasaan yang bersemangatkan mekanisme *check and balances* dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden tidak lain hanya digunakan partai politik yang memiliki jatah kursi di parlemen sebagai sarana menyandera Presiden dengan kedok mekanisme *check and balances*. Akhirnya, Presiden tidak dapat menjalankan pemerintahannya dengan baik yang berdampak pada pincangnya pembangunan disegala sektor.

3. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah sebuah paham yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan. Sekilas, paham konstitusionalisme memiliki semangat yang sama dengan teori *check and balances* yang telah dijelaskan lebih dulu.

Secara normatif berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 dapat dibenarkan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi konstitusionalisme¹⁴ yang mana menurut K.C. Wheare, kedudukan konstitusi Indonesia dapat dimaknai pada dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral. *Pertama*, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (*supremacy*), dasar pertimbangannya karena konstitusi dibuat oleh badan pembuat UU atau lembaga-lembaga yang mana pembentukannya atas nama rakyat, berasal dari rakyat. Sehingga kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat dan harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka. *Kedua*, konstitusi dilihat dari aspek moral sebagai landasan fundamental, sehingga konstitusi berada di bawahnya.¹⁵ Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dan etika moral. Oleh karena itu, apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka konstitusi harus dikesampingkan. Lebih lanjut, William H. Hewet menyatakan bahwa masih ada hukum yang lebih tinggi di atas konstitusi yaitu moral.¹⁶

Kaitannya dengan paham pembatasan kekuasaan, mekanisme pemberhentian Presiden merupakan salah satu cara ampuh untuk membatasi kekuasaan pejabat publik dalam hal ini Presiden dengan menggunakan mekanisme kontrol oleh lembaga perwakilan rakyat.

¹⁴Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹⁵Elidar Chair, *op cit*, hlm. 76

¹⁶*Ibid* ... hlm. 80

Dapat diberhentikannya seorang Presiden dari masa jabatannya adalah upaya untuk membatasi kekuasaan yang cukup efektif. Namun, untuk menepis saratnya kepentingan politik dari proses pemberhentian Presiden, diperlukan muatan sebuah mekanisme yang baku yang dijadikan sebagai materi muatan konstitusi. Dengan demikian, Presiden dalam menjalankan tugasnya dapat lebih berhati-hati dan mengutamakan kepentingan publik.

Sejarah praktek ketatanegaraan di bawah kepemimpinan yang absolut pernah terjadi di Indonesia karena kurangnya pembatasan kekuasaan Presiden dan tidak diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden dalam materi konstitusi. Masa kepemimpinan absolut yang dimaksud yaitu kepemimpinan 32 tahun Presiden Soeharto.

Soeharto dengan dukungan parlemen yang begitu kuat, ditambah kurangnya pembatasan kekuasaan serta tidak diaturnya mekanisme pemberhentian Presiden di dalam materi konstitusi mengakibatkan Indonesia pada masa yang dikenal dengan masa Orde Baru itu hidup di bawah kepemimpinan yang totaliter.

Kini, sejak amandemen UUD NRI 1945 tahapan ke tiga yang mana telah mengatur pembatasan masa jabatan Presiden¹⁷ serta mekanisme pemberhentian Presiden¹⁸ menjadi materi konstitusi dan perbaikan materi dari segi lain, memberikan implikasi pada membaiknya mekanisme *check and balances* antara lembaga *legislative* dengan lembaga *executive*.

¹⁷Lihat Pasal 7 UUD 1945

¹⁸Lihat Pasal 7A dan 7B UUD 1945

Meskipun demikian, mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia masih menyisakan masalah. Walaupun MK telah menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, putusan tersebut berpeluang tidak dipatuhi oleh MPR dengan ketentuan kuorum yang harus dipenuhi. Dengan begitu pembatasan kekuasaan negara melalui mekanisme pemberhentian tidak ubahnya sebuah mekanisme yang hanya akan menyandera cabang kekuasaan negara untuk mendapatkan bargaining posisi demi menuju kekuasaan. Misalnya, kompetisi perebutan kursi kabinet dalam hal ini jabatan menteri. Dengan perolehan kursi di parlemen yang cukup signifikan, di samping Presiden yang membutuhkan dukungan parlemen yang cukup untuk dapat menstabilkan roda pemerintahan, Presiden disandera dan dipaksakan oleh sistem dan kondisi untuk tidak menggunakan hak prerogatifnya dengan sebenarnya, melainkan menerima intervensi dari partai politik.

Selain itu, adalah hal yang sangat ironis dan bertentangan dengan kondisi psikologis masyarakat Indonesia atas norma yang dipegang teguh bangsa Indonesia hingga telah tumbuh menjadi nilai yang hidup ditengah masyarakat. Dimana, tidak satupun rakyat Indonesia menginginkan sosok pemimpin yang jelas terbukti melakukan pelanggaran hukum. Dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden, yang memberi peluang kepada seorang Presiden yang dinyatakan terbukti melakukan perbuatan melawan hukum oleh MK untuk tetap memangku jabatan Presiden. Dengan kondisi seperti ini, konstitusi bertentangan dengan nilai yang hidup

ditengah masyarakat yang tidak menghendaki dipimpin oleh seseorang yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum. Idealnya, materi muatan konstitusi tidak bertentangan dengan nilai yang hidup ditengah masyarakat.

Ide untuk memperbaiki mekanisme pemberhentian Presiden merupakan suatu hal yang patut untuk diperhatikan. Akan tetapi, mengingat mekanisme pemberhentian Presiden merupakan sebuah norma hukum yang menjadi materi muatan konstitusi maka amandemen UUD 1945 adalah tawaran logis yang patut menjadi pertimbangan.

4. Sistem Pemerintahan

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil. Hal ini meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam UUD RI 1945, namun dapat diidentifikasi dari pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengandung ciri sistem pemerintahan presidensil.

Mekanisme pemberhentian Presiden sebagaimana diterapkan saat ini ditujukan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensil yang dianut oleh Indonesia. Karena melalui mekanisme pemberhentian, Presiden tidak dapat dengan mudah diturunkan dari jabatannya oleh Parlemen tanpa dasar atau alasan yang konstitusional atau sebagaimana kriteria sistem pemerintahan presidensiil yang mengatur bahwa seorang Presiden hanya dapat diberhentikan dari masa jabatannya dengan alasan hukum. Hal ini berbeda dengan mekanisme pemberhentian sebelumnya

(pra perubahan), yakni Presiden dapat diberhentikan jika pertanggungjawabannya tidak diterima oleh MPR. Atau dengan kata lain Presiden kala itu dapat diberhentikan jika pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan-kebijakannya tidak diterima oleh MPR. Mekanisme semacam ini jelas sangat kontradiktif dengan sistem presidensiil yang menghendaki terjaminnya stabilitas pemerintahan. Oleh karena itu, mekanisme pemberhentian yang digulirkan melalui perubahan ketiga UUD merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil, sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Bagir Manan bahwa:

Secara konseptual harus diakui, instrumen-instrumen “mempersulit” penerapan ketentuan meminta pertanggungjawaban atau melakukan *impeachment* terhadap Presiden sebagai sesuatu yang sejalan dengan kehendak UUD 1945 untuk membangun suatu pemerintahan yang stabil.¹⁹

Akan tetapi, dalam konteks mewujudkan negara hukum yang demokratis, dimanamensyaratkan hukum sebagai rambu-rambu dalam menjalankan roda pemerintahan di samping dianutnya sistem pemerintahan presidensiil oleh Indonesia, maka mekanisme pemberhentian Presiden yang masih memberi peluang kepada MPR untuk tidak mematuhi putusan MK yang bersifat final mengikat sebagaimana desain sistem pemberhentian Presiden setelah amandemen UUD 1945

¹⁹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm. 94

sejatinya telah melanggar asas dari negara hukum dan juga melanggar asas sistem pemerintahan presidensiil.

Paham konstitusionalisme yang menghendaki adanya pembatasan atas kekuasaan pejabat negara, dengan mekanisme pemberhentian yang seperti demikian, paham konstitusionalisme dalam hal mekanisme pemberhentian Presiden tidak berjalan dengan maksimal. Mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaanpun sebagai perwujudan dari teori pemisahan kekuasaan tidak berjalan efektif. Presiden sebagai penguasa cabang kekuasaan eksekutif dapat dengan leluasa bertindak tanpa memikirkan bayang-bayang mekanisme pemberhentian Presiden. Apalagi jika komposisi partai politik yang memiliki jatah kursi di parlemen seperti saat ini.

B. Study Komparasi, Membaca Sistem Negara Lain

Sebagaimana telah dijelaskan lebih dulu pada BAB III, mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika Serikat *accusation* atau *charge*, dimanai *impeachment* adalah pengawasan legislatif yang luar biasa baik terhadap eksekutif maupun yudikatif dengan ketentuan bahwa *impeachment* merupakan tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan memegang suatu jabatan, bukan merupakan hukuman pidana (*criminal conviction*) atau pengenaan ganti rugi perdata. Sehingga proses *impeachment* bukan hanya mengenai penggantian seorang pemimpin yang sedang menurun kredibilitasnya dalam suatu jajak pendapat (*polling*) atau yang partainya sedang

mengalami hukuman (*punishment*) dan ketidakpercayaan yang permanen dari suatu jabatan publik kepada seseorang yang melakukan kejahatan berat terhadap negara. Maka *impeachment* di Amerika Serikat seperti layaknya suatu proses peradilan pidana yang menurut konstitusi, *Senate* dan *House of Representative* melaksanakan suatu pengadilan yang dapat dipertanggungjawabkan dan badan ini terikat untuk melakukan tindakan menurut pandangan mereka tentang hukum dan fakta-fakta yang sebisa mungkin bebas dari motif dan tindakan politik partisan.²⁰

Sementara itu, proses pemberhentian Presiden di Amerika yang bertindak sebagai penyidik dan penuntut adalah dilakukan oleh *House of Representative* bersama dengan *House Committee of Judiciary*, yakni sebuah komite yang sangat berkuasa di bidang hukum dan keadilan. Sedangkan semacam proses pengadilan nantinya dilakukan oleh Senat yang dipimpin oleh Ketua MA Amerika Serikat untuk mengetahui apakah Presiden benar terlibat dalam kejahatan atau pelanggaran hukum seperti yang dituduhkan. Para pihak dalam proses peradilan *impeachment* di Senat ini adalah *House of Representative* selaku penuntut dan perwakilan dari individu yang dimakzulkan sebagai pihak tertuduh. Kedua belah pihak dapat mengajukan alat bukti, termasuk menghadirkan saksi-saksi, dan melakukan *cross examination* terhadap saksi-saksi tersebut.²¹

Sederhananya, yang bertindak sebagai Jaka dalam proses pemberhentian Presiden di Amerika adalah *House of Representative* sedangkan yang bertindak sebagai hakim adalah *the Senator* dalam proses paripurna yang dipimpin oleh Ketua MA Amerika Serikat. Dimasukkannya peran Ketua MA sebagai pemimpin

²⁰Hamdan Zoelva, *Ipeachment Presiden ... op cit*, hlm. 13-14

²¹Haris Fadillah Wildan, *op cit ...* hlm. 46

sidang pada saat pemberhentian Presiden adalah untuk menjamin sebisa mungkin proses pengadilan (*impeachment*) yang dapat dipertanggungjawabkan dan badan yang terikat untuk melakukan tindakan menurut pandangan mereka tentang hukum dan fakta-fakta yang sebisa mungkin bebas dari motif dan tindakan politik partisan. Proses pemberhentian Presiden di Amerika Serikat berhenti pada pemberhentian Presiden tersebut, proses hukum setelah itu (lingkungan peradilan umum) tidak dapat diajukan lagi kepada Presiden.

Negara yang mekanisme pemberhentian Presiden sama dengan Amerika Serikat adalah Filipina. Yang membedakan mekanisme Pemberhentian Presiden kedua negara ini adalah, di Amerika yang dapat diperhadapkan dengan proses *impeachment* adalah Presiden, Wakil Presiden dan seluruh pejabat negara. Sedangkan di Filipina yang dapat diperhadapkan dengan proses *impeachment* hanya Presiden, Wakil Presiden, Anggota Mahkamah Agung, Anggota Komisi Konstitusi, dan Ombudsman. Disamping itu, di Amerika yang dapat mengajukan proses pemberhentian Presiden hanyalah *House of Representative*, sedangkan di Filipina usul inisiatif pemberhentian Presiden juga dapat berasal dari masyarakat dengan persetujuan *House of Representative*.

Berbeda dengan Amerika Serikat dan Filipina, Korea Selatan menerapkan mekanisme pemberhentian Presiden yang unik. Jika di Amerika dan Filipina proses akhir pemberhentian Presiden berada pada tangan Senator kedua negara tersebut yang persidangan tersebut dipimpin oleh Ketua MA masing-masing negara, di Korea Selatan mekanisme pemberhentian Presiden berakhir di MK Korea Selatan. Proses politik hanya dilalui pada saat paripurna di *National*

Assembly Korea Selatan, sedangkan proses persidangan di MK Korea Selatan murni proses hukum.²²

Tabel IV : Perbandingan Mekanisme *Impeachment* Amerika Serikat, Filipina, Korea Selatan, dan Indonesia

Negara	Objek	Mekanisme
United State of America	Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Negara. Alasan konstitusional: - <i>Treason</i> - <i>Bribery</i> - <i>High Creams, and</i> - <i>Misdemeanors.</i>	- Proses berawal (penyidikan) di <i>House of Representative</i> dan <i>House Committee of Judiciary</i> , - Proses selanjutnya (penuntutan) dilakukan oleh <i>House of Representative</i> , - Proses final (pemutus), yang bertindak sebagai <i>jury</i> adalah <i>the Senator</i> yang proses paripurna (persidangan) dipimpin oleh Ketua MA Amerika.
Filipina	Presiden, Wakil Presiden, Anggota Mahkamah Agung, Anggota Komisi Konstitusi, dan Ombudsman. Alasan konstitusional: - <i>Culpable Violation of The Constitution</i> - <i>Treason</i> - <i>Bribery</i> - <i>Draft and Corruption Other High Crimes Creams, and</i> - <i>Betrayal of Public Trust.</i>	- Proses berawal (penyidikan) di <i>House of Representative</i> , inisiatif untuk mengusulkan pemberhentian Presiden juga dapat berasal dari masyarakat dengan persetujuan <i>House of Representative</i> . - Proses selanjutnya (pendakwaan) dilakukan oleh <i>House of Representative</i> , - Proses final (pemutus), yang bertindak sebagai <i>jury</i> adalah <i>the Senator</i> yang proses paripurna (persidangan) dipimpin oleh Ketua MA Filipina.
Korea Selatan	Presiden dan Wakil Presiden. Alasan Konstitusional: - Pelanggaran terhadap konstitusi, dan - Perbuatan melawan	- Proses berawal (penyidikan) di <i>National Assembly</i> , - Proses selanjutnya (mosi parlemen) dilanjutkan ke MK Korea Selatan, - Proses final (pemutus), diputuskan oleh MK Korea

²²Untuk lebih jelas dapat dibaca pada penjelasan BAB III penulisan tesis ini.

	hukum lainnya dalam melaksanakan kewajiban jabatannya	Selatan, selama persidangan di MK berjalan Presiden diharuskan non aktif sementara.
Indonesia	Presiden dan Wakil Presiden. Alasan Konstitusional: - Berkhianat terhadap negara, - Korupsi, - Suap, - Tindak Pidana Berat Lainnya, - Perbuatan Tercela, - Terbukti Tidak Lagi Memenuhi Syarat Sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.	- Proses berawal (penyidikan) di DPR. - Proses selanjutnya (pendakwaan) dilakukan oleh DPR pada persidangan di MK, - Proses final (pemutus), yang bertindak sebagai Pemutus adalah MPR (DPR dan DPD). - Proses pemberhentian Presiden tersebut, DPR memiliki peran ganda, yakni bertindak sebagai penyidik, pendakwa, dan pemutus.

Jika mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia menyisakan kesenjangan, misalnya peluang MPR tidak melaksanakan putusan MK oleh karena mekanisme konstitusional yang diatur di dalam Pasal 7B UUD NRI 1945. Padahal, di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 dengan tegas Indonesia mendeklarasikan diri menganut konsep negara hukum.

Konsekuensi menganut konsep negara hukum adalah menempatkan hukum dalam posisi paling strategis dalam menjalankan roda pemerintah. Olehnya itu, hukum tidak sebatas teks kosong dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim melainkan wajib dikejawantahkan dalam menjalankan kehidupan bernegara. Jika ternyata, proses politik yang sama halnya seperti hukum tidak dapat dilepas pisah dari proses kehidupan bernegara bertabrakan dengan hukum, maka hukumlah yang hendaknya diutamakan.

Akan tetapi, jika ternyata MPR tidak melaksanakan putusan MK yang bersifat final dan mengikat, secara konstitusional merupakan proses yang dibenarkan menurut hukum. Di samping itu, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensil bahkan pada saat amandemen UUD NRI 1945, sistem pemerintahan presidensil mengalami purifikasi. Sistem pemerintahan ini menghendaki pemberhentian adanya masa jabatan Presiden yang tetap (*fix term*). Meski demikian, Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya jika terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.

Jika proses pemberhentian Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer cenderung politis, maka proses pemberhentian dalam sistem presidensil menghendaki kentalnya corak hukum. Model demikian, suliut ditemukan dalam mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia. Kecenderungan kentalnya nuansa politik hingga mengenyampingkan hukum (baca putusan MK). Dalam pandangan penulis, sistem yang demikian justru jauh dari corak sistem pemerintahan presidensil. Putusan MK yang berpeluang tidak dipatuhi oleh paripurna MPR dengan ketentuan quorum dihadiri paling sedikit 3/4 anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir.

Berdasarkan ketentuan kuorum yang demikian, dengan melihat konfigurasi perolehan kursi di parlemen hasil pemilu 2009, proses politik parlemen sangat memungkinkan untuk paripurna MPR tidak dilaksanakan sekalipun MK telah menyatakan Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.²³ Presiden dengan kekuasaannya, dapat membangun lobi politik yang

²³Untuk lebih jelas lihat BAB IV hlm. 319-321

bersifat transaksional. Akhirnya, semangat konstitusionalisme dan mekanisme *checks and balances* yang menghendaki adanya saling kontrol antara lembaga negara tidak ubahnya saling sandera antar lembaga negara. Dengan begitu, kecenderungan terjadinya korupsi politik sangat dimungkinkan.

Berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, mekanisme pemberhentian Presiden di Amerika Serikat dan Filipina lebih mencerminkan konsep negara hukum. Proses pemberhentian yang berawal di *House of Representative* dan diputuskan oleh *the Senator* yang paripurna tersebut dipimpin oleh Ketua MA, secara ideal mekanisme tersebut lebih menjamin pertimbangan hukum dalam proses pemberhentian di Paripurna, oleh karena Ketua MA setidaknya dapat mengarahkan quorum untuk lebih mempertimbangan proses hukum yang berlangsung. Dengan begitu, corak hukum dalam proses pemberhentian sebagaimana karakteristik sistem pemerintahan presidensil dapat terlihat dengan baik. Mekanisme kontrol antar lembaga negara-pun, dalam konteks mekanisme pemberhentian Presiden cenderung dapat dilaksanakan dengan baik.

Berbeda dengan Amerika Serikat dan Filipina, Korea Selatan juga memiliki mekanisme pemberhentian Presiden yang unik. Mekanisme pemberhentian yang berakhir di MK Korea Selatan, dipastikan pertimbangan hukum akan menentukan pemberhentian Presiden. Mekanisme pemberhentian yang demikian dalam penglihatan penulis merupakan mekanisme yang memenuhi karakteristik sistem pemerintahan presidensil, yang menghendaki corak hukum dalam pemberhentian Presiden.

Proses politik pada *National Assembly* Korea Selatan sebagai proses awal pemberhentian Presiden, dimana *National Assembly* menduga pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden, harus melalui pembuktian dengan proses hukum di MK Korea Selatan. Diberhentikan atau tidaknya seorang Presiden tergantung pada putusan hukum MK. Proses yang demikian, menampakkan mekanisme *check and balances* antar lembaga negara yang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia. Disamping itu, kesempatan Presiden untuk membangun manufer politik transaksional tidak dimungkinkan oleh karena setelah proses di *National Assembly* proses finalnya berada di MK Korea Selatan. Kondisi ini, juga berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia yang mana mekanisme pemberhentian Presiden setelah mendapatkan putusan hukum oleh MK Indonesia, proses pemberhentian Presiden dilanjutkan di Paripurna MPR dengan ketentuan quorum yang memungkinkan Presiden dengan kekuasaannya membangun lobi politik transaksional.

C. Rekomendasi Perbaikan Sistem

Sebagaimana dijelaskan di atas, mekanisme pemberhentian Presiden seperti yang diatur di dalam Pasal 7A dan 7B UUD RI 1945, sejatinya telah melanggar asas negara hukum, serta menjadikan paham konstitusionalisme dalam hal mekanisme pemberhentian Presiden berjalan tidak efektif dan mekanisme *check and balances* tidak berjalan maksimal. Dengan demikian, demi mewujudkan negara hukum yang demokratis dalam menjalankan kehidupan bernegara, perlu dilakukan perbaikan sistem. Oleh karena materi mengenai

mekanisme pemberhentian Presiden merupakan materi hukum yang masih sangat umum dan merupakan kategori materi muatan konstitusi, maka amandemen UUD RI 1945 adalah tawaran yang harus ditempuh. Selain itu, alasan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden berupa melakukan perbuatan tercela masih sangat sumir dan dapat ditafsirkan subjektif.

Agar supaya mekanisme pemberhentian Presiden yang ditujukan untuk memperkuat sistem presidensil yang dianut oleh Indonesia sesuai dengan prinsip negara hukum yang menjadi salah satu sendi politik bernegara, maka perlu diadakan perubahan terhadap mekanisme ini. Penulis menggagas dua tawaran dan tiga alternatif perubahan sistem yang dapat dilakukan. Rekomendasi penulis sebagai berikut:

1. Alasan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden berupa melakukan perbuatan tercela sebaiknya dihapus, karena ketentuan pelanggaran hukum ini masih sangat multi tafsir. Dengan demikian, Presiden hanya dapat diberhentikan jika terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pendapat DPR mempunyai kekuatan mengikat, dalam hal ini mengikat MPR. Sehingga setelah MK memberikan putusan yang membenarkan pendapat DPR, dengan kata lain dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD NRI 1945 telah terbukti secara hukum, MPR kemudian wajib memberhentikan Presiden dalam sidang paripurna

tanpa memberikan lagi kesempatan kepada Presiden untuk memberikan penjelasan, karena proses ini seharusnya telah termasuk dalam tahapan pemeriksaan di MK. Dengan demikian, putusan hukum tidak lagi dapat “dibatalkan” oleh putusan politik. Prinsip negara hukum yang menghendaki suatu kekuasaan peradilan yang merdeka, yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik kepentingan yang akan menyimpangkan hakim dari kewajiban menegakkan hukum, keadilan, dan kebenaran dapat terwujud.

3. Mengadopsi mekanisme pemberhentian seperti yang dipraktikkan Amerika dan Filipina, yakni tahapan pemeriksaan dalam pemberhentian dipimpin oleh Ketua MA. Dalam konteks Indonesia, dipimpin oleh Ketua MK. Keikutsertaan Ketua MK dalam proses ini adalah dalam rangka menjalankan tugas lembaga ini sebagai *The Guardian of the Constitution*, untuk menjamin agar proses pemberhentian Presiden dilaksanakan secara konstitusional. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa desain ketatanegaraan Indonesia tidak menempatkan DPR dan DPD sebagaimana *House of Representatives* dan *Senate* di kedua negara ini. Dengan demikian, DPR dapat mengajukan pendapatnya secara langsung kepada MPR sebagai lembaga yang melaksanakan pemeriksaan (tahapan ini dipimpin oleh Ketua MK) dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota DPR, tanpa melalui tahapan di MK sebagaimana diatur dalam

Pasal 7B ayat (4) UUD 1945. MPR dapat membentuk komite khusus untuk melakukan pemeriksaan bukti-bukti dan saksi. Kemudian Presiden diberikan kesempatan untuk menyampaikan keterangan dalam sidang paripurna MPR. Keputusan MPR diambil dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

4. Mengadopsi mekanisme pemberhentian seperti yang dipraktekkan di Korea Selatan. Dimana, usulan dimulai dai *National Assembly* yang kalau di Indonesia disebut DPR. Tentu, usulan tersebut harus melalui paripurna DPR dengan dihadiri oleh sedikitnya $\frac{2}{3}$ anggota DPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota yang hadir. Setelah itu dilanjutkan kepada MPR untuk diparipurna yang dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota MPR. Setelah itu baru dilanjutkan kepada MK untuk diputuskan dengan pertimbangan hukum. Dalam tahapan pemberhentian seperti ini, Presiden memberikan keterangan atau pembelaan sebanyak dua kali, yakni pembelaan saat paripurna MPR atau proses *impeachment* dilaksanakan dan pembelaan saat *forum preveligiantum* di MK berjalan.
5. Ketentuan kuorum sebagaimana yang ditawarkan pada alternatif pertama, kedua maupun ketiga adalah semata-mata untuk menjamin lembaga perwakilan sebagai representasi perwakilan rakyat di parlemen serta memperkuat sistem pemerintahan presidensil yang menghendaki masa jabatan Presiden yang *fix term*. Dengan begitu, Presiden akan sulit

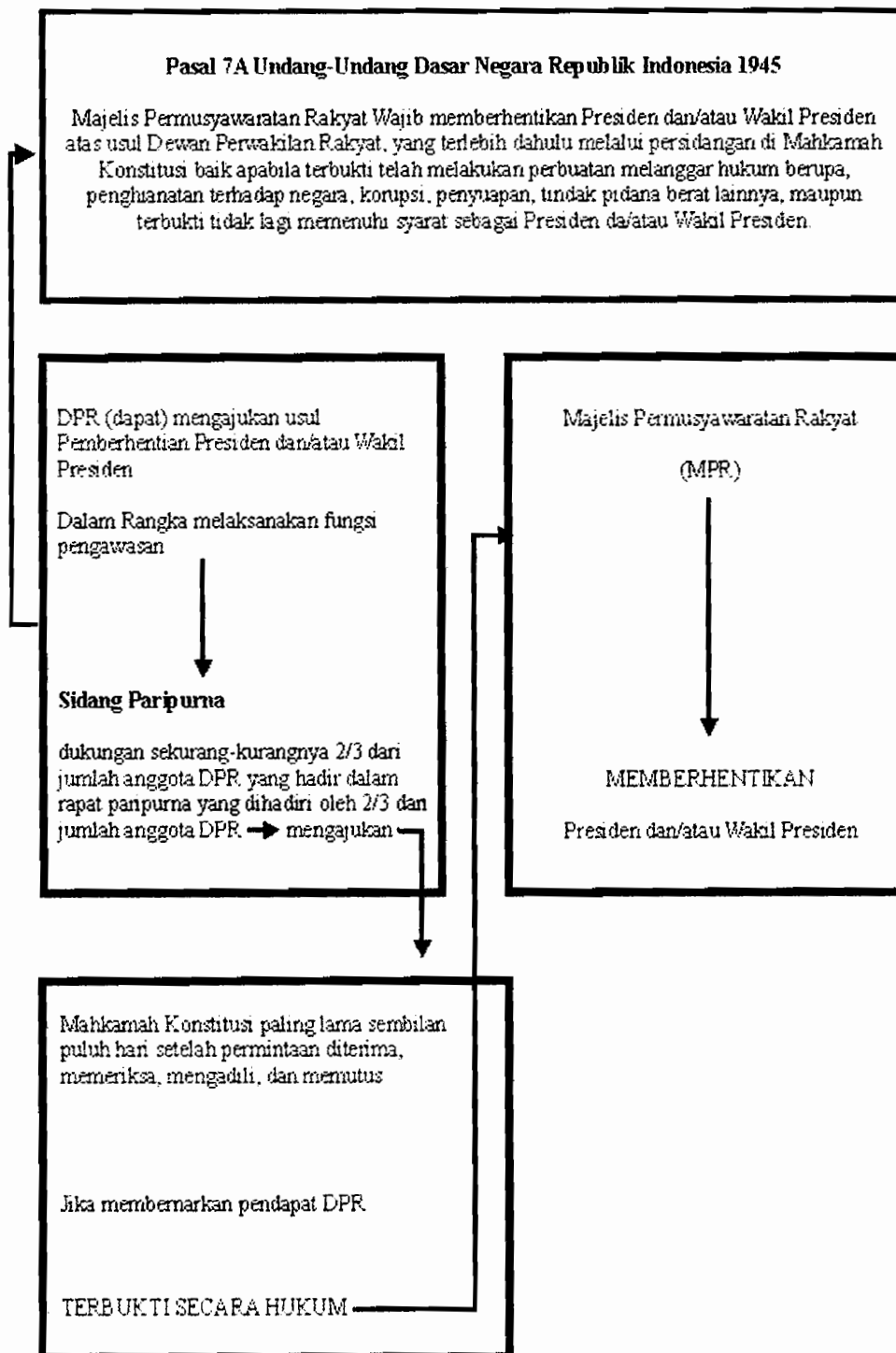
diberhentikan dari masa jabatannya dan hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum.

6. Dari beberapa alternative yang ditawarkan, penulis cenderung pada alternatif pertama. Dalam pandangan penulis, mekanisme pemberhentian Presiden model Amerika dan Filipina yang mana proses pemberhentian Presiden dimulai dari usulan *house of representative* kepada *congress* untuk diparipurnakan yang paripurna tersebut dipimpin oleh Ketua MA di Amerika Serikat dan Ketua MK di Filipina. Tujuan ketua MA atau MK memimpin paripurna adalah untuk menjamin proses pemberhentian Presiden berjalan sesuai dengan konstitusi dan proses pemberian pendapat dan pengambilan keputusan menggunakan pertimbangan hukum dari pada pertimbangan politik. Meski demikian, potensi digunakannya pertimbangan politik masih terbuka lebar mengingat *congress* dipenuhi oleh *house of representative* dan *the senator*, yang kedua kamar ini merupakan lembaga politik. Sehingga, adalah hal yang wajar jika pertimbangan politik akan lebih diutamakan. Berbeda dengan Amerika dan Filipina, menurut pandangan penulis Korea Selatan mempunyai mekanisme pemberhentian Presiden yang cukup unik serta lebih menjamin pertimbangan hukum dari pada pertimbangan politik. Mekanisme pemberhentian Presiden di Korea Selatan berawal dari dugaan pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh Presiden di paripurnakan oleh *National Assembly*. Jika *National Assembly* menemukan adanya bukti yang cukup mengenai pelanggaran konstitusi yang dilakukan Presiden, maka dugaan

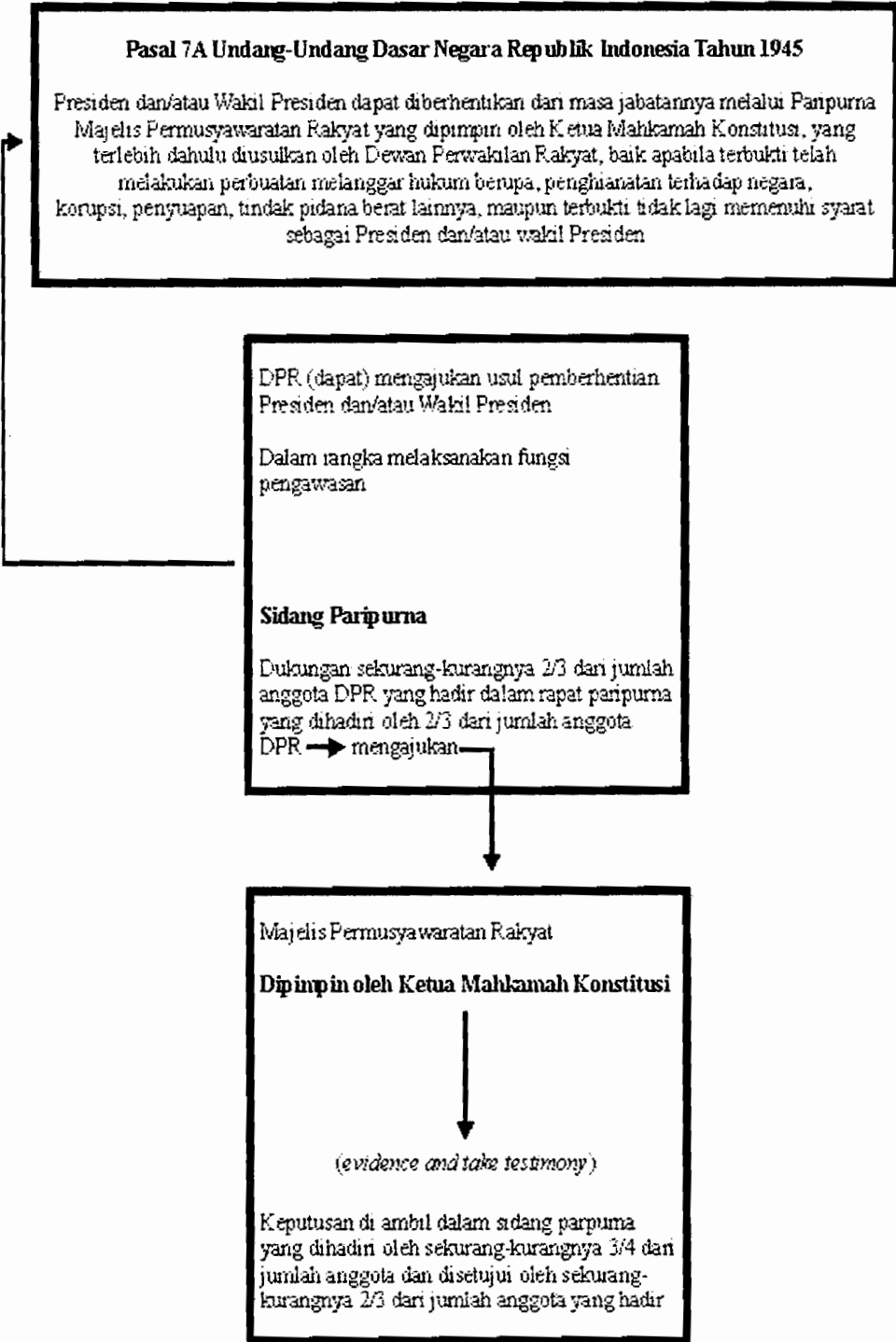
National Assembly tersebut dilanjutkan kepada MK untuk diputuskan dengan pertimbangan hukum apakah Presiden di berhentikan atau tidak diberhentikan. Akan tetapi, model pemberhentian seperti yang dipraktek di Korea Selatan jika di komparasikan dengan mekanisme pemilihan Presiden secara langsung yang dipraktekkan di Indonesia, terkesan mengenyampingkan keberadaan rakyat sebagai pemberi mandate kepada Presiden melalui pemilu. Olenya itu, dengan menempatkan MPR sebagai lembaga yang memberhentikan Presiden dengan kewajiban mengikuti putusan MK atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden berdasarkan gugatan DPR, secara langsung telah menerapkan konsep Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia.

Untuk lebih mudah memahami alternatif-alternatif yang ditawarkan penulis, berikut penulis gambarkan dalam bentuk bagan masing-masing alternatif yang ditawarkan.

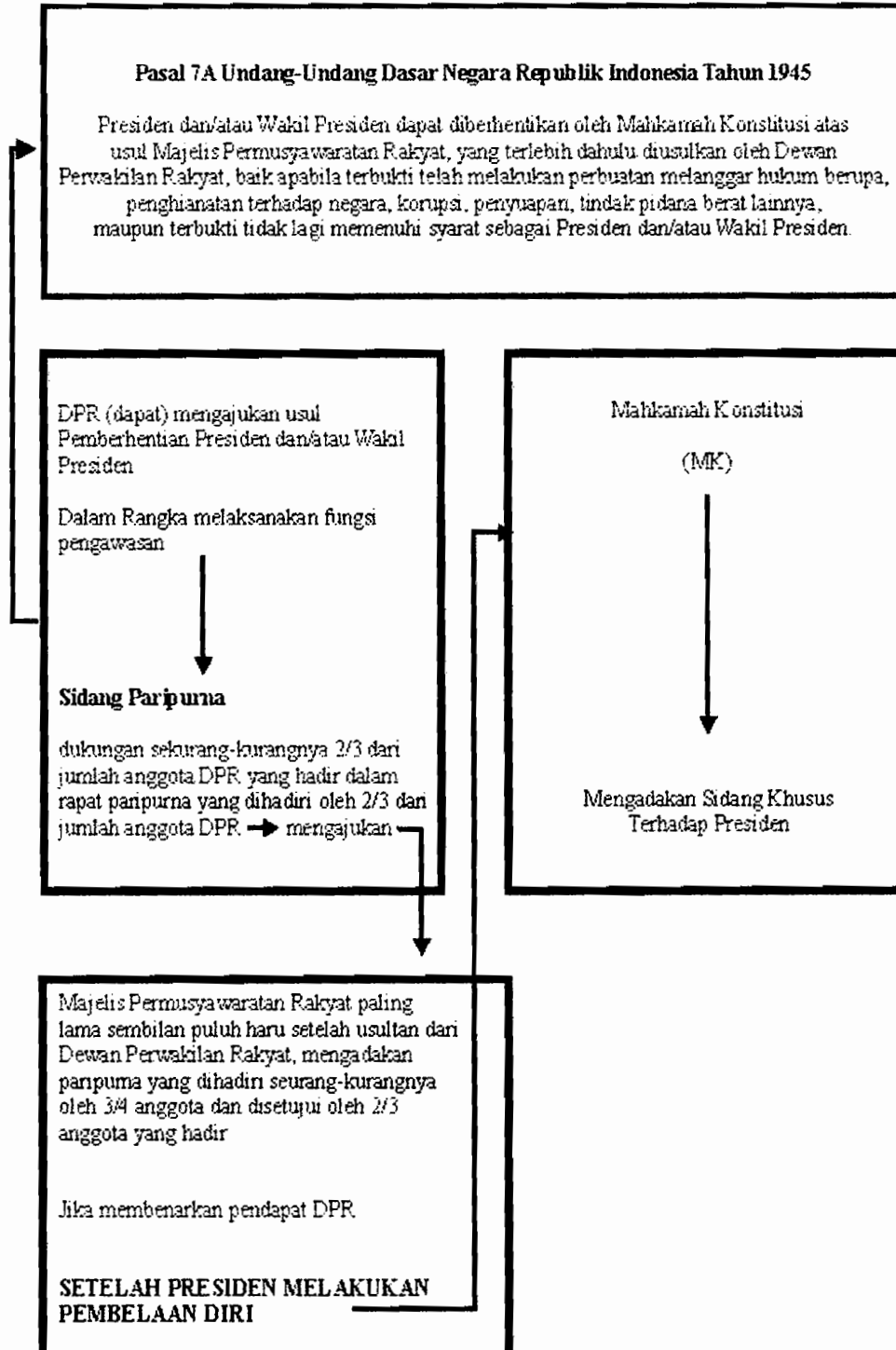
Gambar XIII : Bagan Alternatif Pertama

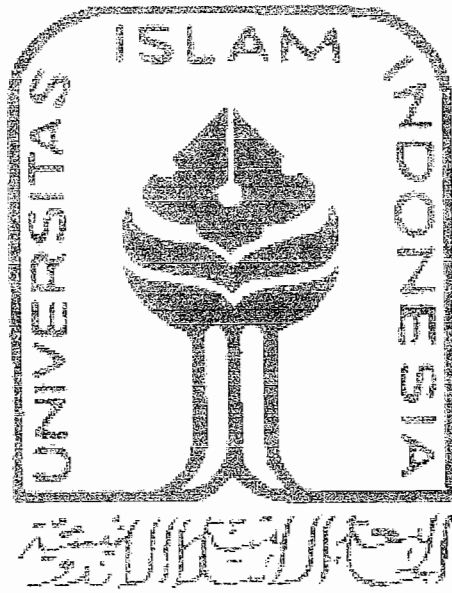


Gambar XIV: Bagan Alternatif Kedua



Gambar XV: Bagan Alternatif Ketiga





BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia telah mengalami perbaikan setelah amandemen UUD NRI 1945. Perbaikan itu ditujukan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil yang dianut Indonesia. Dengan begitu, Presiden baru dapat diberhentikan MPR setelah melalui pemeriksaan hukum oleh MK yang diusulkan oleh DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden berupa, penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, melakukan perbuatan tercela, maupun tindak pidana berat lainnya, atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Hal ini berbeda dengan mekanisme pemberhentian Presiden yang dipraktikkan saat memberhentikan Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid, dimana pada saat itu pertimbangan politik jauh mendominasi proses pemberhentian kedua Presiden ini.
2. Sekalipun mekanisme pemberhentian Presiden telah diatur setelah amandemen UUD NRI 1945, tidak berarti mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia tidak menyisakan masalah. Dalam kajian penulis, mekanisme pemberhentian Presiden masih menyisakan masalah dikarenakan sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia disandingkan

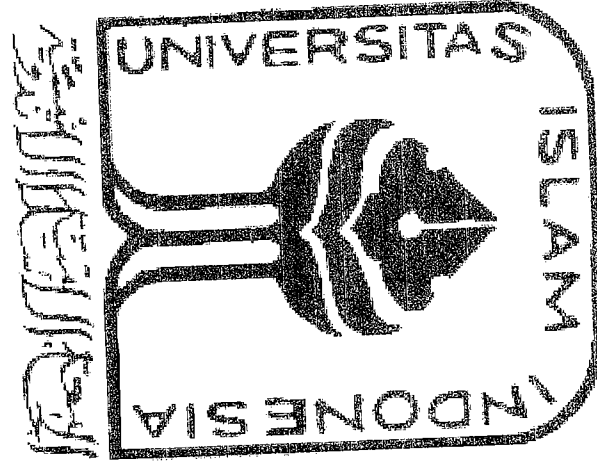
dengan struktur kepartaian multi partai. Hal tersebut mengakibatkan peran MK dalam proses pemberhentian Presiden menjadi sumir. Ketentuan kuorum sekurang-kurangnya dihadiri oleh 3/4 anggota MPR untuk dapat melaksanakan paripurna dan disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir. Konfigurasi politik demikian, putusan MK yang menyatakan bahwa Presiden terbukti melakukan perbuatan hukum dapat “tidak dipatuhi” oleh MPR. Disamping itu, berpeluang untuk menciptakan sistem yang korup. Presiden hanya perlu membangun manuver politik yang baik terhadap partai politik yang memiliki jatah kursi di parlemen sehingga dengan begitu Presiden dengan leluasa dapat lolos dari proses politik di parlemen. Disamping itu, selain tafsir ganda atas “ketentuan melakukan perbuatan tercela”, kesempatan Presiden untuk memberikan penjelasan dihadapan paripurna MPR seakan menjadikan MPR sebagai lembaga banding atau sarana upaya hukum terhadap putusan MPR yang bersifat final dan tetap. Serta peran ganda DPR dalam proses pemberhentian Presiden, dimana DPR bertindak sebagai penyidik pada saat menggunakan hak angket, DPR bertindak sebagai penuntut pada saat mengajukan dugaan ke MK, dan DPR bertindak sebagai pemutus pada saat paripurna MPR. Peran ganda DPR yang demikian bertentangan dengan asas diferensiasi fungsional.

3. Demi mewujudkan negara hukum yang demokratis di atas sistem pemerintahan presidensiil dalam menjalani kehidupan bernegara, perbaikan sistem merupakan hal yang harus dilakukan, dalam konteks

mekanisme pemberhentian Presiden. Perbaikan sistem dimaksud baik dengan mengatur klausul yang mewajibkan MPR untuk mengikuti putusan MK atau mengadopsi mekanisme pemberhentian yang dipraktekkan oleh Korea Selatan. Untuk melakukan itu, amandemen UUD RI 1945 adalah sesuatu yang harus dilakukan. Mengingat, mekanisme pemberhentian Presiden merupakan materi muatan konstitusi. Selain itu, redaksi “melakukan perbuatan tercela” hendaknya dihapus karena masih sangat multi tafsir.

B. Saran

Demi mewujudkan negara hukum yang demokratis di atas sistem pemerintahan presidensiil kaitannya dengan mekanisme pemberhentian Presiden, perbaikan sistem atas mekanisme pemberhentian Presiden merupakan hal yang harus ditempuh. Dalam hal perbaikan mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, point yang harus diperbaiki adalah menempatkan putusan MK sebagai putusan yang final dan mengikat tidak terkecuali dengan proses pemberhentian Presiden. Posisi MPR pada tahapan ini adalah melanjutkan putusan MK, dimana MPR memberhentikan Presiden. Untuk memperbaiki sistem tersebut, satu-satunya cara yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan amandemen ke lima UUD NRI 1945 oleh karena mekanisme pemberhentian Presiden merupakan materi muatan konstitusi.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Zainal. Farid, *Hukum Pidana I*, Jakarta : Sinar Grafika, 1995
- Ahmad, Zainal Abidin. *Membentuk Negara Islam*, Jakarta : Rajawali Press, 1988
- Akbar, Patrialis. *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Yogyakarta : Total Media, 2013
- Al-Mawardi, Imam. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam*, Jakarta : Gema Insani Press, 2000
- Alim, Muhammad. *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta : LKIS, 2010
- , *Tiras Politika Dalam Negara Madinah*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008
- Alkotsar, Artidjo. *Korupsi Politik di Negara Modern*, Yogyakarta : FH-UII Press, 2008
- Apeldoorn, Van. *Inleiding Tot de Studie van het Nederlandse Recht*, Terjemahan, Oetarid Sadino, Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan 24, Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1990
- AR, Hanta Yuda. *Presidensialisme Setengah Hati (dari dilema ke kompromi)*, Jakarta : Gramedia, 2010
- Asdi, Endang Daruni. *Imperatif Kategoris dalam Filsafat Moral Immanuel Kant*, Yogyakarta : Lukman Offset, 1997
- Ashiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, 1994
- , *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Perss, 2007
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010

- , *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009
- , *Menegakan Tiang Kionstitusi*, Jakarta : Penerbit Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- , *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Press, 2009
- Asnawi, Eddy. *Islam dan Negara, Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei Darussalam, dan Indonesia*, Yogyakarta : Fahma Media, 2013
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Malang : Setara Press, 2012
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum (suatu study tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini)*, Jakarta : Kencana, 2003
- Besar, Abdulkadir. *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma (amandemen bukan, konstitusi baru setengah hati)*, Jakarta: Pusat Studi Pancasila, 2002
- Brian Z, Tamanaha. *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, edisi keempat Cambridge University Press, 2006
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010
- Chaidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta : Total Media, 2007
- Community, Green Mind. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta : Total Media, 2008
- Roger Cotterel, *Sosiologi Hukum*, Bandung : Nusa Media, 2012
- Dovi, Suzanne. *The Good Representative*, Oxford : Blackwell Publishing, 2007
- Duverger, Maurice. *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Jakarta : Bina Aksara, 1981
- El-Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 Sampai Dengan AMandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta : Kencana Prenada MediaGrup, 2005

- Etzioni-Halevy, Eva. *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*, Yogyakarta : Total Media, 2011
- Eutrecht, E. *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Surabaya : Pustaka Tinta Mas, 1987
- Fadjar, A. Muktie. *Tipe Negara Hukum*, Malang : Banyumedia Publishing, 2005
- Fauzan, Muhammad. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Impeachment Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Purwokerto : Universitas Jenderal Sudirman, 2008
- Fisher, Louis. *Constitutional Conflicts between Congress and The President, Printed in the United States of America*, (New Jersey : Princenton University Press, 1985
- Friedmann, W. *Legal Theory*, New York : Columbia University Press, 1967
- Gaus, Gerald F. dan Chandran Kukathas, *Handbook of Political Theory*, Terjemahan Derta Sri Widowatie, *Handbook Teori Politik*, (Cetakan Kedua), Bandung : Nusa Media, 2013
- Gerrts, Cliiford. *Abangan, Santri, dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta : Psutaka Jaya, 1984
- Gilisen, John. dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, Jakarta : Refika Aditama, 2011
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya : Bina Ilmu, 1972
- Haidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta : Total Media, 2007
- Hakim, Abd. Aziz. *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Yogyakarta : Toga Press, 2006
- , *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia, Makna Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006
- Hamilton, Alexander. *Last Dangerous Branch of Government, in Federalist 78*, New York : Mentor. 1788

- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1997
- Harjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007
- Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta : FH-UII Press, 2011
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006
- , *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press, 2007
- , *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005
- , *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta : FH-UII Press, 2004
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008
- Hufron, *Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945*, Malang : Disertasi Program Paska Sarjana Universitas Brawijaya, 2008
- Humah, Darsis. *Negara Hukum dan Good Governance*, Ternate : UMMU Press, 2011
- Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung : Putra Abardin, 1999
- Indrayana, Denny. *Indonesia Optimis*, Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2011
- , *Negara Antara Ada dan Tiada (refomrasi hukum ketatanegaraan)*, Jakarta : Kompas, 2008
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensil Indonesia)*, Jakarta : Rajawali Press, 2010
- Imam Kabul, *Paradgima Pembangunan Hukum Indonesia: Analisis Potensi dan Problem*, Yogyakarta : Kurnia Alam, 2005
- Jeddawi, Murtir. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Total Media, 2012

- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1974
- Kaelan, H. *Negara Kebangsaan Pancasila; Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta : Paradigma, 2013
- Kanahale, G.S. *The Japanase Occupation of Indonesia : Prelude of Independence*, Ithaca : Cornell University Press, 1967
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : PN Balai Pustaka, 1989
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung : Nusa Media, 2006
- , *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara (Cetakan ke VII)*, Bandung : Nusa Media, 2011
- Kurde, Nukthoh Arfawie. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta : Badan Penerbit FH UI, 2004
- Kusumaatmadja, Mochtar. dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 2000
- Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta : Total Media, 2007
- , dkk. *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta : Total Media, 2009
- Leback, Karen. *Six Theories of Justice*, Terjemah, Yudi Santoso, Teori-Teori Keadilan, Cetakan ke 5, Bandung : Nusa Media, 2012
- Leyh, Gregory. *Legal Hermeneutic*, Terjemah, M. Khozim, Hermeneutika Hukum, Sejarah, Teori dan Praktik, Cetakan II, Bandung : Nusa Media, 2011
- Louis Henkin, *Elements of Constitutionalism*. New York : Unpublished Manuscript, 2000
- Lowith, Karl. *From Hegel to Nietzsche*, New York : Anchor Books, 1967

- Lubis, M. Solly. *Hukum Tatanegara*, Bandung : CV. Mandar Maju, 2008
- Lutz, Donal S. *Principles of Constitutional Design*, New York : Cambridge University Press, 2006
- Mahesa, Desmon J. *Presiden Offside, Kita Diam atau Memakzulkan*, Jakarta : Visi Media, 2012
- Malian, Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta : FH-UII Press, 2001
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta : Gama Media, 1999
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH-UII PRESS, 2001
- Manan, Munafrizal. *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta : Pustaka Jaya Abadi, 2008
- Manullang, E. Fernando M. *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta : Kompas, 2007
- Marbun, S. F. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta : FH UII Press, 2012
- , *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty : Yogyakarta, 1997
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia, Kondolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta : Kencana, 2012
- Marzuki, Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Kencana, 2009
- Marzuki, Suparman. *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar dan PUSHAM UII, 2011
- MD, Moh. Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta : Rineka Cipta, 2001
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009
- , *Membangun Politik, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2006
- , *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010

- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media : Yogyakarta, 1999
- Mertokusumo, Soedikno. *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Yogyakarta : Penerbit Libery, 1999
- Moeliono, Anton M. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1990
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 2000
- Montesquieu, *The Separation of Laws; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik*, Bandung : Nusa Media, 2007
- Moten, Abdul Rashid. *Political Science: An Islam Perspective*, London : Macmillan Press, 1996
- MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003
- , *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca PERubahan UUD 1945*, Yogyakarta : Kaukaba, 2013
- Mustafa, Bachsan. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2001
- Mustansyir, Rizal. dan Misnal Munir, *Filsafat Ilmu*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001
- Nasutioan, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung : Mandar Maju, 2012
- Riri Nazriyah, *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta : FH UII Press, 2007
- Nonet, Philippe. dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (cetakan ke 10)*, Jakarta : Nusa Media, 2010
- Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Jakarta : Badan Penerbit Kristen, 1970
- Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Jakarta : Pantjuran Tujuh, 1975

- Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta :Sinar Grafika, 2013
- Peters, A.A.G. dan Koesriani S, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1990
- Pieris, Jhon. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, Jakarta : Pelangi Cendikia, 2007
- Prasetyo, Teguh. dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta : Rajawali Press, 2012
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Jakarta : Sumur Bandung, 1967
- . *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, edisi 3, Bandung: Refika Aditama, 2003
- Pulungan, J. Syuyuti. *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*, Jakarta : Rajawali Press, 1996
- Rachman, A. *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : Pusat Pengembangan Bahan Ajar, 2010
- Rahardjo, Satjipto. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas, Jakarta, 2006
- Rajab, Dasril. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1994
- Ramanathan, K. *Asas Sains Politik*, Kuala Lumpur : Fajar Bakti Sdn.Bhd, 1997
- Rawls, Jhon. *Teori-Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006
- Ridwan, *Fiqih Politik; Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta : FH UII Press, 2007
- Risalah Rapat ke-21 PAH I BP MPR, 10 Juli 2001
- Sapuan, *Impeachment Presiden*, Purwokerto : STAIN Purwokerto Press, 2010
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta : FH-UII Press, 2009
- Salim, Abd. Muin. *Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, Jakarta : Rajawali Press, 1995

- Samsudin, A. *Pemilihan Umum 1971*, Jakarta : LPKP, 1972
- Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta : Rajawali, 2009
- Sapardjaja, Komariah Emong. *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bandung : Alumni, 2002
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 1988
- Schimdt, JJ von. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta : Pustaka Sarjana, 1965
- Seno Adji, Oemar. *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Jakarta : Erlangga, 1980
- Shihab, Muhammad Quraish. *Wawasan al-Qur'an*, Bandung : Mizan, 1996
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005
- Sinamo, Nomensen. *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta : Jala Permata Aksara, 2010
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta : UI Press, 1990
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005
- Soemantri, Sri. *Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI, dalam Komisyudisial RI, Bunga Rampai Refleksi satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Jakarta : Komisyudisial, 2010
- Soimin. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta : UII Press, 2009
- , *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2010
- Solehudin, Umar. *Hukum dan Keadilan Masyarakat, Perspektif Kajian Sosiologi Hukum*, Malang : Setara Press, 2011
- Stefanus, Kotan Y. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta : Penerbit Univ. Atma Jaya, 1998
- Stone, John. dan Stephen Mennel, *Tentang Revolusi, Demokrasi dan Masyarakat*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2005

- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta : Rajawali Press, 2007
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012
- Sukriono, Didik. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang : Setara Press, 2013
- Sulardi, *Reformasi Hukum, Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*, Malang : In-Trans Publishing, 2009
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Malang : UMM Press, 2003
- Sutiyoso, Bambang. *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta : UII Press, 2009
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Jakarta : Nusa Media, 1965
- Syahrani, Riduan. *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000
- Tanya, Bernard L. *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2011
- Tauda, Gunawan A. *Komisi Negara Independent, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta : Genta Press, 2012
- Thaib, Dahlan. Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Press, 1999
- Thaib, Lukman. *Politik Menurut Perspektif Islam*, Malaysia : Synergimate Sdn.Bhd, 1997
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006
- Thohari, A. Ahsin. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta : Elsam, 2004
- Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Yogyakarta : Ombak, 2013

- Tutik, Titik Triwulantari. *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Cerdas Pustaka, 2008
- Ujan, Andrea Ata. *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Poltik Jhon Rawls*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2001
- Utrecht, E. dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : Sinar Harapan, 1989
- Von Schmid, JJ. *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta : Pembangunan, 1988
- Wahjono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Ind-Hill Co, 1989
- Wahyudi, H. Alwi. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajara, 2012
- Wardah, Sri. dan Bambang Sutiyosi, *Hukm Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 2007
- Where, K. C. *Modern Constitution*, Terjemah, Muhammad Hardani, Konstitusi-Konstitusi Modern, Surabaya : Pustaka Eureka, 2003
- Wibowo, Pramono Anung. *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi, Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen*, Jakarta : Kompas, 2013
- Widjaya, Sofyan Sastra. *Hukum Pidana*, Bandung : Armico, 1995
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, Jakarta : MMI, 1974
- Wildan, Harris Fadilah. *Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan Wakil Presiden Antara Republik Indonesia Dengan Amerika Serikat Dalam Mewujudkan Demokrasi*, Surakarta : Universitas Sebelas Maret, 2010
- Wonda, Sendius. *Jeritan Bangsa, Rakyat Papua Mencari Keadilan*, Yogyakarta : Galang Press, 2009
- Zallum, Abdul Qadim. *Sistem Pemerintahan Islam*, Jatim : Al-Izzah, 2002
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005
- , *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011

Zulfa, Eva Achjani. *Gugurnya Hak Menuntut; Dasar Penghapus, Peringan, dan Pemberat Pidana*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2010

Jurnal

Faqih, Mariyadi. *Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final dan Mengikat*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 3 Vol 7, 2010

Idris, Irfan. *Islam dan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 2, 2005

Karsayuda, M. Rifqinizamy. *Politik Hukum Kepartaian di Indonesia: Dari Demokrasi Liberal ke Liebralisasi Demokrasi*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 2, 2009

Malik, *Telaah Makna Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final dan Mengikat*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi Nomor 1 Volume 6, 2009

Marbun, S.F. *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Edisi No. 9 Vol. 4, 1997

Marzuki, H. M. Laica. H. M. Laica Marzuki, *Konstisui dan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 4 Vo. 7, 2007

-----, *Kesadaran Konstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 3 Vol. 6, 2009

-----, *Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sesudah Perubahan UUD)*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 1, 2004

Noviaty, Cora Elly. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 10, 2013

Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 6, Desember 2010

Rahardjo, M. Dawan. *Ensiklopedia al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, Jakarta : Paramadina, 1996

Satriawan, Irwan. dan Dhenok Tri Suci Asmawati, *Pengaturan Kepartaian Dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Efektif*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 2, 2009

Siahaan, Maruarar. *Uji Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 4, Agustus 2010

Sutiyoso, *Tata Cara dan Bentuk-Bentuk Pelaksanaan Putusan Di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Agustus 2008

Thohari, A. Ahsin. *Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 1, 2004

Wilyuno, Suko. *Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 2, 2009

Makalah dan Karya Ilmiah Lainnya

Asshidiqqie, Jimly. *Negara Hukum, Demokrasi dan Dunia Usaha*, Makalah disampaikan dalam orasi ilmiah Wisuda XX, Universitas Sahid, Jakarta, 20 September 2005

-----, *Sejarah Konstitusional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi*, Makalah disampaikan pada *The Three "E" Lecture Series, @america, Pacific Place*, Level 3, Jakarta, Senin, 18 Juni, 2012

Haris, *Materi Kuliah Hukum Islam*, Semester 2 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, tahun ajaran 2009-2010

Schiller, James. *Development Ideology in New Order Indonesia*, Tesis M.A. Ohio University, 1978

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar 1945 pasca amandemen

Undang Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

Undang Undang Dasar Sementara 1950

Konsittusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Korea Selatan

Konstitusi Amerika Serikat

Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

- Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengamanan Sistem Keuangan
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

Kamus

- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn : West Publishing, 1990
- Fifth Edition, *oxford Dictionary of Law*, Oxford : Oxford University Press, 2003
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2001
- Prajogo, Soesilo. *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, Jakarta : Wacana Intelektual, 2007

Internet

- Asas-Asas KUHAP, <http://asas-asaskuhap.blogspot.com/>, disadur dari internet pada 2 Oktober 2013, pukul : 12.10 wib
- <http://alisadikinwear.wordpress.com/2012/05/11/konsep-negara-hukum/>, disadur dari internet pada 9 Juni 2013, pukul 20.00 wit
- <http://avivsyuhada.wordpress.com/2011/11/08/sulitkah-meng-impeach-presiden/> disadur dari internet pada, 1 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

http://en.wikipedia.org/wiki/Joseph_Estrada. disadur dari internet pada 2 Juli 2012 pukul 10.00 wit

<http://fristianhumalangionline.wordpress.com/2012/05/06/pemberhentian-presiden-danatau-wakil-presiden-dalam-masa-jabatannya-menurut-sistem-ketatanegaraan-indonesia/> disadur dari internet pada, 1 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

<http://jagadkejawen.com/id/topik/hasil-pemilu-legislatif-dan-pilpres-2009>, disadur dari internet pada 25 Desember 2011, pukul. 15.00 WIT

<http://layinamaula.blogspot.com/2009/02/everyday-snack.html>, disadur dari internet pada tanggal 21 Juli 2012, pukul: 16.00 wit

<http://lembaga-survey-indonesi.hasil.com>, disadur dari internet pada Senin, 23 Juli 2012 pukul 16.00 WIT

<http://nasional.kompas.com/read/2013/06/17/22152226/Inilah.Hasil.Voting.Paripurna.BBM>, disadur dari internet pada 15 September 2013, pukul : 22.57 WIT

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, disadur dari internet pada 15 September 2013, pukul : 22.32 WIT

<http://www.legalitas.org/inclphp/buka.php?d=konstitusi+0&f=philipina1987.htm>, disadur dari internet pada 2 Juli 2012, Pukul, 10.00 wit

<http://www.philsol.nl/A00b/Erap-Complaint.htm>. disadur dari internet pada 2 Juli 2012, pukul 10.00 wit

Piagam Madinah Sebagai Konstitusi Pertama Untuk Masyarakat Plural, <https://www.facebook.com/notes/siti-nafidah-anshory-hasanuddin-full/piagam-madinah-sebagai-konstitusi-negara-islam-pertama-untuk-masyarakat-plural/325946876032>, disadur dari internet pada Minggu, 6 Oktober 2013, pukul : 17.21 wit

“*The 1987 Constitution*”, lihat *Article II, Declaration of Principles and State Policies, Section* : “*The Philippines is a democratic and republican state...*”.

Wawancara

Ansori adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Pidana yang saat ini menjabat sebagai Hakim dan Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Kourpsi Maluku Utara dan merupakan dosen luar biasa di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara. Wawancara dilakukan pada Sabtu, 29

September 2012 pukul 08.30 WIT secara langsung di Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi Maluku Utara. Rekaman wawancara ada pada penulis.

Hamdan Zoelva adalah Doktor Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Tatanegara yang saat ini menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konsritusi RI Periode 2013 – 2016. Wawancara dilakukan pada Selasa, 21 Januari 2014, Pukul 12.50 WIB, secara langsung di ruang VIP Bandara Angkatan Udara Adi Sutjipto Yogyakarta. Rekaman wawancara ada pada penulis.

Jazim Hamidi adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan dosen luar biasa di PPS MH FH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum. Wawancara dilakukan pada Sabtu, 4 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang kuliah 1 PPS MH FH UII Yogyakarta. Rekaman wawancara ada pada penulis.

Mahfud MD adalah Profesor Ilmu Hukum konsentrasi Politik Hukum yang merupakan Mantan Ketua Mahkamah Konsritusi RI periode 2008 – 2013 dan juga merupakan dosen tetap di PPS FH UII Yogyakarta. Diskusi dilakukan pada saat perkuliahan Hukum Otonomi Daerah PPS FH UII Yogyakarta Angkatan XXX pada Sabtu, 11 Januari 2013, Pukul 10.00 WIB, di ruang kuliah I PPS FH UII Yogyakarta. Rekaman diskusi ada pada penulis.

Ni'matul Huda adalah Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan Direktur PPS MH UII Yogyakarta dan juga merupakan dosen tetap di PPS MH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Politik Hukum dan Hukum Otonomi Daerah. Wawancara dilakukan pada Senin, 20 Januari 2013 pukul 13.00 WIB secara langsung di ruang tunggu PPS MH FH UII Yogyakarta. Rekaman wawancara ada pada penulis.

Saldi Isra adalah Profesor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara yang saat ini merupakan dosen luar biasa di PPS MH FH UII Yogyakarta yang mengampuh mata kuliah Negara Hukum dan Demokrasi. Wawancara dilakukan pada Jum'at, 10 Januari 2013 pukul 18.30 WIB secara langsung di ruang sidang utama PPS MH FH UII Yogyakarta. Rekaman wawancara ada pada penulis.