DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

SKRIPSI

Oleh:

MUHAMMAD IMAM NASEF

No. Mahasiswa : 07410480

Program Studi : Ilmu Hukum

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2012

HALAMAN PENGESAHAN

Bismillahirrahmanirrahim

SKRIPSI

DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing skripsi untuk diajukan ke hadapan tim penguji dalam ujian tugas akhir/pendadaran

pada tanggal 30 Januari 2012

Yogyakarta, 30 Januari 2012

Dosen Pembimbing

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

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **16 Februari 2012** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 16 Februari 2012

Tim Penguji		Tanda Tangan
1. Ketua	: Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.	
2. Anggota	: Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.	
3. Anggota	: Moh. Hasyim, SH., M.Hum.	

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan

Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MUHAMMAD IMAM NASEF**

No. Mhs : **07.410.480**

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 26-05-2012



Yang Membuat Pernyataan

M. Imam Nasef

Nama Terang Ybs.

MOTTO

Ilmu yang bermanfaat adalah yang sinarnya melapangkan dada, dan dengan kalbu tersingkap selubungnya.

(Syeikh Ibn 'Athaillah)

PERSEMBAHAN

Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk:

Ayahanda dan Ibunda penulis, yang selalu berkorban dan berdo'a untuk kesuksesan penulis.

(Drs. H. M. Umar, SH & Hj. Siti Zubaidah)

Kedua adik penulis, khususnya yang telah mendahului penulis menghadap Ilahi Rabbi, *rest in peace in the heaven!.*

(Siti Sovi Imamah)

Dan yang masih berjuang mengenal ayat-ayat Allah di bangku sekolah dasar, tetap semangat

(M. Alhawarizmi)

Guru-guru penulis yang telah mendidik penulis dengan sabar dan ikhlas.

KATA PENGANTAR

Semakin lengkaplah kebahagiaan hati, ketika terbuka kesempatan menumpahkan rasa syukur ke haribaan Allah bersamaan dengan pari purnanya penulisan karya tulis ilmiah sebagai tugas akhir ini, dengan berjudul: "*Determinasi Politik atas Hukum Dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden di Indonesia*". Hal ini merupakan akumulasi dari serangkaian upaya penulis, ditopang bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya, tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terima kasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Pembimbing Dr. Saifudin, SH., M. Hum dan Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M. Hum yang banyak memberikan inspirasi kepada penulis serta telah berkenan meluangkan waktunya untuk membantu dan membimbing penulis dalam penyusunan karya tulis ilmiah ini;
4. Kedua orang tua penulis Ayahanda M. Umar dan Ibunda Zubaidah yang selalu mendo'akan dan memotivasi penulis untuk selalu bekerja keras dan selalu memohon kepada Yang Maha Kuasa;
5. Keluarga besar Pondok Pesantren UII yang telah memberikan sumbangan besar terhadap pembentukan kepribadian dan pola pikir dari penulis;
6. Tim Konstitusi Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII (Ibu Direktur Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH, Mas Anang Zubaidy, SH, Bang Jamaludin Ghafur, SH., MH, Mba Desy Ariani, SH, Mba Tutik Haryati, SE, Buheti, SH,

Sahlan Adiputra Al-boneh, SH, Ali Ridho, SH, Zuhad Aji Firmantoro, Taufiq Akbar, Zayanti Mandasari);

7. Teman-teman Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) FH UII, terima kasih atas perjuangan tanpa kenal lelah membangun budaya akademis yang dinamis di kampus perjuangan.
8. Teman-teman Takmir Masjid Al-Azhar (TMA) FH UII yang telah memberikan kesempatan berharga untuk bergabung dalam kegiatan-kegiatan pengabdian yang penuh dengan nuansa kekeluargaan.
9. Teman-teman KKN Unit 10 Ngaglik Kulonprogo, keakraban, kehangatan kalian sulit terlupakan.
10. The Jayhawkers (Grantee cohort 9 University of Kansas), sungguh luar biasa kebersamaan dan kekeluargaan kalian selama dua bulan menjelajah di negeri orang nun jauh di sana.
11. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu oleh penulis dalam lembaran ini.

Selanjutnya, menyadari akan segala keterbatasan yang ada, maka semua kritik yang konstruktif akan penulis hargai demi terwujudnya sebuah karya ilmiah yang mapan. Demikian, semoga penulisan karya tulis ilmiah ini mendapat barokah dan mendapat Ridha Ilahi. Akhirnya, penulis mendo'akan agar bantuan yang telah diberikan oleh semua pihak diberikan nilai lebih di hadapan Allah SWT.

Yogyakarta, 30 Januari 2012

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL…… i

HALAMAN PENGESAHAN……. ii

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN…… iii

KATA PENGANTAR……. iv

DAFTAR ISI……. vi

ABSTRAK…… viii

BAB I PENDAHULUAN……. 1

A. Latar Belakang Masalah…….. 1
B. Rumusan Masalah…… 10
C. Tujuan Penelitian……. 10
D. Tinjauan Pustaka……... 11
   1. Hubungan Kausalitas antara Hukum dan Politik……... 11
   2. Negara Hukum Demokratis dan Demokrasi Konstitusional…….. 14
   3. Prinsip *Checks and Balances* dalam Penyelenggaraan Negara……. 21
   4. Keaslian Kajian…….. 24
E. Metode Penelitian…… 27
F. Sistematika Penulisan……... 30

BAB II TINJAUAN UMUM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DALAM KONSTITUSI…… 32

A. Konstitusi dan Konstitusionalisme……... 32
B. Sistem Pemerintahan Indonesia……... 39
C. Hubungan antar Lembaga-lembaga Negara di Indonesia…… 48
D. Lembaga Kepresidenan…… 55

BAB III PEMAKZULAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA……... 61

A. Konsep Pemakzulan dalam Sistem Ketatanegaraan…… 62
B. Pemakzulan di Berbagai Negara…….. 64
   1. Pemakzulan di Amerika……. 65
   2. Pemakzulan di Jerman……. 68
   3. Pemakzulan di Korea Selatan……. 71
   4. Pemakzulan di Rusia…….. 74
C. Sejarah Pemakzulan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia…. 75

1. Pemakzulan Presiden Soekarno……. 75
2. Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid…….. 82
D. Perkembangan Pengaturan tentang Pemakzulan Presiden di Indonesia….. 86
1. Pengaturan Pemakzulan Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945….. 86
a. Masa Berlakunya UUD 1945 yang Asli……... 86
b. Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949……..... 90
c. Masa Berlakunya UUD 1950……... 92
2. Pengaturan Pemakzulan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945……. 94

BAB IV DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA……. 98

A. Pemakzulan Presiden sebagai Kolaborasi antara Proses Politik dan Proses Hukum…….. 98
1. Latar Belakang dan Alasan Kolaborasi antara Proses Politik dan Proses Hukum…… 98
2. Proses Politik dan Proses Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden di Indonesia…… 104
B. Potensi Determinasi Politik atas Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden…… 118
1. Sebagai Implikasi Dianutnya Sistem Politik Demokratis…….. 118
2. Sebagai Konsekuensi dari Penerapan Sistem Pemerintahan Presidensial “ala” Parlementer dan Presidensial-Multipartai……131
3. Dasar Hukum Pemakzulan Presiden yang Multi Tafsir dan Tidak Berkepastian Hukum……... 140
C. Implikasi Determinasi Politik atas Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden…… 151
1. Mendistorsi Supremasi Hukum, Menciderai Prinsip Negara Hukum… 152
2. Melahirkan Superioritas Lembaga Politik, Prinsip *Checks and Balances* Terabaikan……. 165
3. Berpotensi Melahirkan Pemimpin yang *Illegitimate*……. 168

BAB V PENUTUP…… 171

A. Kesimpulan…….. 171
B. Saran……..... 172

DAFTAR PUSTAKA……... 174

DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

ABSTRAK

Eksistensi pengaturan mekanisme pemakzulan dalam UUD 1945 hasil perubahan membawa angin segar bagi penguatan prinsip negara hukum di Indonesia. Mengingat desain mekanisme pemakzulan tidak hanya melibatkan lembaga politik DPR dan MPR, tetapi juga melibatkan MK sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia, sehingga terdapat dua proses yaitu proses politik dan proses hukum. Namun, apabila dilihat secara lebih komprehensif ternyata proses politik lebih dominan, sementara proses hukum tidak memiliki peran yang signifikan karena putusan MK tidak mengikat bagi MPR dalam proses akhir pemakzulan presiden. Oleh karena itu, tentunya memunculkan potensi determinasi politik atas hukum dalam prosesnya. Berdasarkan hal itu, penulis tertarik untuk mengkaji dua hal yaitu mengapa politik berpotensi determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden dan implikasi yang dapat ditimbulkan apabila politik pada akhirnya benar-benar determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik *library research* (studi pustaka) dan analisis data dengan sistem *deskriptif-kualitatif*. Sementara pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif (*statue approach*), filosofis dan historis.

Hasil analisis dari penelitian ini menunjukan bahwa: *Pertama,* potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden dapat ditelaah setidaknya dari tiga aspek: (a) sistem politik; (b) sistem pemerintahan; dan (c) dasar hukum pemakzulan. Berdasarkan ketiga aspek tersebut teridentifikasi tiga faktor penyebab potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan yaitu (1) sebagai implikasi dianutnya sistem politik demokratis di Indonesia (2) konsekuensi dari penerapan sistem pemerintahan campuran yaitu presidensial "ala" parlementer dan presidensial-multipartai (3) dasar hukum yang multitafsir dan tidak memberikan kepastian hukum.

Kedua, implikasi dari determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden yaitu: (1) mendistorsi supremasi hukum sehingga menciderai prinsip Negara Hukum (2) melahirkan superioritas lembaga politik sehingga mengabaikan prinsip *checks and balances* dan (3) berpotensi memunculkan pemimpin yang *illegitimate* (kehilangan legitimasi) dari rakyat. Implikasi-implikasi ini hanya akan muncul apabila detreminasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan benar-benar terjadi, dalam artian putusan hukum MK tidak dipatuhi oleh lembaga politik.

Key Words: Determinasi, Politik, Hukum, Pemakzulan, Presiden.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi politik 1998 yang disusul dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*) 1999-2002 telah melahirkan perubahan-perubahan baru dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. Satu hal yang menarik akibat perubahan tersebut ialah berkaitan dangan hubungan antar cabang-cabang kekuasaan negara. Setelah amandemen tidak dikenal lagi adanya lembaga superior atau yang lebih dikenal dengan lembaga tertinggi negara sebagaimana dikenal di dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Hal tersebut tidak lain karena diadopsinya prinsip *checks and balances* dalam konstitusi.

Prinsip *checks and balances*[1] yang diadopsi konstitusi Indonesia pasca amandemen melahirkan pola hubungan baru antar lembaga-lembaga negara.[2]

---

[1] Prinsip *checks and balances* lahir setelah konsep pemisahan kekuasaan melalui teori *trias politica* Baron de Montesquieu (1784) menuai banyak kritikan. John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff misalnya mengatakan dalam praktek ketatanegaraan sulit untuk memisahkan setiap cabang kekuasaan secara ketat. Lihat dalam Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 76. Sementara Ismail Sunny berpendapat bahwa pemisahan antar cabang kekuasaan tidak mungkin dapat dilakukan secara sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah bahkan saling pengaruh-mempengaruhi. Lihat dalam Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 15.

[2] Diakomodirnya prinsip *checks and balances* didasari suatu pemikiran bahwa konsep pemisahan kekuasaan sudah tidak relevan untuk saat ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam perkembangannya justru ketiga kekuasaan Negara tersebut saling berintekasi dan besentuhan satu sama lain bahkan dapat saling mengawasi sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

Kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi relatif lebih setara dan dapat saling mengontrol dan mengawasi.[3] Berkaitan dengan hubungan cabang-cabang kekuasaan negara dalam kerangka implementasi prinsip *checks and balances* tersebut, menarik untuk dicermati hubungan eksekutif dan legislatif terutama hubungan presiden dan DPR.

Terdapat perubahan yang begitu signifikan terkait dengan kekuasaan lembaga kepresidenan dan parleman sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar bagi lembaga kepresidenan sehingga muncul istilah *executive heavy*, sedangkan DPR memiliki kekuasaan yang terbatas.[4] Sebaliknya pasca amandemen kekuasaan presiden direduksi dan dibatasi. Dalam UUD hasil amandemen justru kekuasaan DPR yang semakin besar. Oleh karena itu, muncul istilah *legislative heavy* atau ada yang menyebut DPR *heavy*.[5] Menurut Denny Indrayana, hal tersebut dikarenakan suasana politik Indonesia telah bergerak ke arah yang lebih demokratis. Dalam sistem politik yang demokratis, meniscayakan penyelenggaraan negara yang selalu

---

[3] Mahfud MD, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan*, makalah disampaikan pada seminar konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya terhadap Sistem Ketatanegaraan", diselenggarakan oleh PB-PMII di Jakarta tanggal 12 April 2007, hlm 5.

[4] Sebelum amandemen UUD 1945 memberikan pengaturan yang begitu dominan terhadap lembaga kepresidenan baik dari segi jumlah pasal maupun kekuasaannya. Dari sisi pasal-pasalnya misalnya, tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22), selain itu terdapat juga ketentuan lain yang tidak terlepas dari Presiden seperti ketentuan tentang APBN, wewenang MPR, DRP, DPA, undang-undang organic dan lain sebagainya. Dari sisi kekuasaan misalnya selain sebagai penyelenggara pemerintahan Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Selengkapnya baca dalam Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 27-28.

[5] Denny Indrayana, 2011, *Indonesia Optimis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 70.

berada di bawah kontrol. Dalam kerangka kontrol tersebut kekuasaan presiden dibatasi dan diimbangi dengan kekuasaan lainnya.[6]

UUD 1945 setelah amandemen pada dasarnya menempatkan posisi presiden dan DPR secara sejajar. Namun, dilihat dari segi otoritas konstitusionalnya (*constitutional authority*) ada indikasi penerapan *checks and balances* yang kurang seimbang. Hal tersebut dapat dilihat secara nyata dalam hal pemakzulan[7] presiden dan pembubaran DPR. Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 setelah perubahan presiden dapat diberhentikan oleh MPR berdasarkan usul DPR. Sebaliknya berdasarkan Pasal 7C UUD 1945 DPR tidak dapat dibekukan atau dibubarkan oleh presiden. Hal tersebut menunjukkan posisi DPR yang lebih dominan sehingga mengindikasikan adanya penerapan *checks and balances* yang kurang seimbang.

Terlepas dari hal tersebut, menarik untuk dikaji lebih lanjut mengenai pemakzulan presiden oleh parlemen (MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD). Asal mula dilakukannya proses pemakzulan sebenarnya berkaitan erat dengan fungsi pengawasan yang dimiliki DPR.[8] Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut DPR dibekali beberapa instrumen hak di antaranya hak angket

---

6 *Ibid.*

7 Penulis lebih memilih menggunakan istilah "pemakzulan" daripada *"impeachment*" dengan alasan sebagai berikut: *pertama*, pemakzulan telah menjadi bahasa Indonesia yang baku dengan dimuatnya kata tersebut dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), *kedua*, dari sisi bahasa pemakzulan berasal dari kata "makzul" yang berarti berhenti memegang jabatan, turun dari tahta, sehingga "memakzulkan" berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan, istilah ini lebih memenuhi pengertian atas objek tulisan ini. *Ketiga*, sesuai dengan pasal 7A UUD 1945 istilah yang digunakan adalah pemberhentian yang memiliki arti yang sama dengan pemakzulan. Sedangkan kata "*impeachment*" tidak digunakan karena merupakan istilah asing dan memiliki arti yang lebih sempit yaitu sebatas pendakwaan, sehingga kurang representatif atas objek tulisan ini. Lihat dalam Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 2.

8 Lihat Pasal 20A UUD 1945 setelah perubahan yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggran dan pengawawasan.

dan hak menyatakan pendapat sebagai wujud implementasi dari prinsip *checks and balances*. Dengan hak angket, DPR dapat melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan startegis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bangsa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.[9]

Tindak lanjut dari hak angket tersebut ialah hak menyatakan pendapat. Apabila usul untuk mengadakan hak menyatakan pendapat ini diterima, maka DPR membentuk panitia khusus untuk melakukan investigasi terhadap indikasi pelanggaran hukum yang dilakukan presiden atau terhadap tidak terpenuhinya lagi syarat-syarat sebagai presiden. Selanjutnya apabila laporan pansus DPR sebagaimana dimaksud ditemia, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) untuk diporses lebih lanjut.

Secara yuridis-konstitusional pengaturan mengenai proses dan mekanisme pemakzulan baru eksis setelah perubahan ketiga UUD 1945. Regulasi tersebut diatur dalam Pasal 7A dan 7B. Pasal 7A menyatakan "*Presiden dan/atau Wakli Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR,.....*".[10] Kemudian dalam Pasal 7B dikatakan "*Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan*

---

[9] Lihat Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[10] Lebih lengkapnya lihat pasal 7A UUD 1945 setelah perubahan.

terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR……".[11]

Secara sederhana alur proses pemakzulan berawal di DPR kemudian dilanjutkan di Mahkamah Konstitusi dan proses akhirnya berada di MPR. DPR melalui fungsi pengawasannya melakukan penyelidikan[12] atas indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana tertera dalam Pasal 7A UUD 1945 perubahan.[13] Setelah itu, DPR melakukan rapat paripurna untuk memberikan putusan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dikategorikan telah melanggar ketentuan-ketentuan sebagaimana tertera dalam Pasal 7A UUD 1945 tersebut atau tidak. Apabila hasil paripurna menyatakan telah terjadi pelanggaran, maka putusan tersebut dilanjutkan ke MK untuk diperiksa secara hukum dalam suatu proses peradilan. Selanjutnya MK akan memberikan hasil putusannya ke DPR untuk diteruskan ke MPR yang akan menentukan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai proses akhir pemakzulan.

Berdasarkan alur tersebut diketahui bahwa proses pemakzulan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasca perubahan mengkolaborasikan antara proses politik dan proses hukum. Proses politik pemakzulan berada di parlemen sementara proses hukumnya berada di MK. Menurut Hamdan Zoelva secara holistik dapat dikatakan

---

11 Lebih lengkapnya lihat pasal 7B UUD 1945 setelah perubahan.

12 Jimly Asshiddiqie memberi istilah "investigasi" untuk menyebut proses penyelidikan yang dilakukan DPR atas dugaan pelanggaran-pelanggaran tersebut. Selengkapnya lihat dalam Soimin, 2009, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, Yogyakarta: UII press, hlm.7.

13 Berdasarkan pasal 7A UUD 1945 ada dua alasan pemberhentian presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya, yaitu: *pertama*, melakukan pelanggaran hukum berupa: Pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana barat lainnya dan perbuatan tercela. *Kedua*, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

bahwa pada dasarnya pemakzulan merupakan suatu peradilan yang bersifat politis. Artinya secara keselurahan proses-proses pemakzulan yang diatur dalam konstitusi merupakan suatu rangkaian proses hukum yaitu peradilan ketatanegaraan. Mulai dari penyelidikan dan penuntutan oleh DPR kemudian pengujian hukum dan konstitusional oleh MK, serta pengambilan keputusan hukum dan politik final oleh MPR. Menurutnya keputusan MPR berlaku sebagai *res judicata*, yaitu putusan pengadilan sekaligus keputusan politik tertinggi.[14]

Namun, menurut penulis apabila dilihat dari entitas lembaga-lembaga yang terlibat dalam pemakzulan beserta indikator-indikator yang digunakan dalam pengambilan suatu putusan di setiap lembaga, sebenarnya tetap saja pemakzulan terdiri dari dua proses yaitu politik dan hukum. DPR sebagai lembaga politik cenderung lebih banyak mendasarkan pertimbangan-pertimbangannya dalam mengambil keputusan pada indikator-indikator yang bersifat politis. Sementara MK sebagai lembaga hukum tentunya pertimbangan-pertimbangannya dalam mengeluarkan suatu putusan didasarkan pada indikator-indikator hukum. Oleh karena itu, walaupun secara keseluruhan pemakzulan merupakan proses peradilan dalam hal ini peradilan ketatanegaraan tetapi di dalamnya terdapat dua proses yang berbeda yaitu proses politik dan proses hukum.

Bertemunya politik dan hukum dalam dinamika kenegaraan Indonesia tentunya bukan tanpa masalah. Sebaliknya apabila keduanya bertemu seringkali melahirkan polemik yang berkepenjangan. Namun pada kenyataannya hukumlah

[14] Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 235.

yang sering menjadi korban "keganasan" manuver-manuver politik. Lihat misalnya kasus Bank Century, ketika sudah masuk ke arena politik melalui hak angket century di DPR, kasusnya tidak menjadi lebih jelas tetapi justru tambah kabur. Selain itu, masih segar diingatan kita bagaimana kasus mafia pajak juga dibawa ke arena politik melalui angket pajak yang akhirnya bernasib seperti sebelumnya tidak jelas dan kabur. Akhir-akhir ini kita juga sering melihat di media beberapa kasus korupsi yang ditangani KPK justru diintervensi oleh politik yang pada akhirnya sangat menggangu proses penegakan hukum dan menciderai rasa keadilan masyarakat.

Berdasarkan beberapa kasus di atas sulit untuk menolak pernyataan Daniel S. Lev yang mengatakan hukum hanya dikuasai oleh banyak kepentingan para politikus tanpa memikirkan para pencari keadilan.[15] Sri Soemantri pernah mengibaratkan hubungan hukum dan politik di Indonesia layaknya sebuah lokomotif dan rel yang dilaluinya. Menurutnya penegakkan hukum (lokomotif) seringkali keluar dari jalurnya diakibatkan intervensi politik (rel).[16] Menurut Daniel S. Lev, hal itu disebabkan terlalu kuatnya konsentrasi energi politik, akibatnya otonomi hukum di Indonesia selalu dijarah oleh kepentingan politik.[17] Itulah wajah pertarungan politik dan hukum di Indonesia, sangat terlihat jelas bagaimana hukum tak berdaya bila harus berhadapan dengan politik.

---

15 Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, hlm. 77.

16 Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hlm. 20-21. Sementara itu, prinsip yang pernah dilontarkan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan melalui ungkapan "hukum tanpa kekuasaan (kekuasaan politik) adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman", hanya menjadi semacam utopi belaka. Lihat *Ibid.*

17 *Ibid.*

Pertemuan politik dan hukum dalam proses pemakzulan tentunya diharapkan tidak bernasib seperti yang digambarkan di atas. Namun, harapan ini sangat berpotensi menjadi isapan jempol semata, mengingat apabila dilihat dari alur proses pemakzulan, tampak adanya kekurang seimbangan antara proses politik dan hukum di dalamnya. Secara sederhana dapat diakatakan bahwa proses politik "mengapit" proses hukum. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme pemakzulan yang bermula dari proses politik di DPR kemudian dilanjutkan dengan proses hukum di MK dan pada akhirnya kembali ke proses politik lagi di MPR sebagai proses final, sehingga proses hukum berada di tengah-tengah proses politik dan membuat proses politik lebih dominan. Dominasi tersebut menimbulkan adanya indikasi bahwa proses politik berpotensi determinan daripada proses hukum dalam pemakzulan, apalagi putusan hukum MK tidak memiliki kekuataan mengikat[18] untuk ditaati dalam proses akhir di MPR. Namun, tentunya para perumus amandemen UUD 1945 memiliki alasan tersendiri ketika mendesain alur pemakzulan sebagaimana dijelaskan di atas. Hal ini tentunya sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut secara mendalam.

Pertemuan politik dan hukum dalam proses pemakzulan juga sangat berpontesi menimbulkan konfrontasi antara keduanya. Misalnya MK berdasarkan dugaan DPR memutuskan bahwa presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak terpenuhinya lagi syarat-syarat sebagai presiden sebagaimana tertera

---

[18] Satu-satunya putusan MK yang tidak memiliki kekuatan *final and binding* (final dan mengikat) adalah putusan terhadap dugaan DPR dalam proses pemakzulan. Lihat Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 *jo* Pasal 10 UU No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

dalam Pasal 7A UUD 1945. Tetapi ketika diajukan ke MPR ternyata dukungan politik di parlemen terhadap presiden yang bersangkutan masih besar sehingga kemungkinan untuk diberhentikan sangat kecil padahal telah terbukti melakukan pelanggaran hukum.

Dalam hal terjadi konfrontasi yang demikian, MPR dengan putusan politiknya memiliki *bargain position* yang lebih kuat. Hal ini diperkuat dasar yuridis Pasal 7B UUD 1945 yang menempatkan Sidang Istimewa MPR sebagai proses final pemakzulan dengan tidak memiliki kewajiban mengikuti putusan hukum MK. Oleh karenanya, keputusan akhir akan sangat dipengaruhi tawar-menawar politik dan sarat pertarungan kepentingan serta dapat dipastikan akan mengesampingkan putusan hukum MK. Dengan demikian sangat mungkin terjadi seorang presiden yang telah terbukti melakukan pelanggaran hukum masih tetap bisa menjabat sebagai presiden.

Apabila hal di atas terjadi, tentunya akan mengakibatkan persoalan-persoalan hukum dan ketatanegaraan. Sebagaimana diketahui lembaga hukum (MK) mendasarkan putusannya pada kebenaran material. Oleh karena itu, seandainya MK menyatakan presiden memang bersalah, apa yang akan terjadi bila kemudian MPR menganulir putusan itu dengan tidak memberhentikan presiden?. Supremasi hukum sebagaimana amanat UUD 1945 yang menganut prinsip Negara Hukum pastinya akan sangat terusik. Lebih jauh lagi akan timbul masalah-masalah ketatanegaraan misalnya acceptabilitas dan legitimasi rakyat terhadap presiden yang berstatus melanggar hukum. Apakah rakyat mau dipimpim oleh seseorang yang telah terbukti

melakukan pelanggaran hukum?. permasalahan-permasalah semacam ini tentunya berpotensi muncul dengan diautnya desain mekanisme pemakzulan seperti di atas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa politik berpotensi determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden?
2. Apa implikasi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami faktor-faktor serta penyebab politik berpotensi determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.
2. Untuk mengetahui dan memahami implikasi dari determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

D. Tinjauan Pustaka

1. Hubungan Kausalitas antara Hukum dan Politik

Hukum dan politik merupakan bagian dari kehidupan sosial, keberadaan keduanya sangatlah erat seolah seperti dua sisi mata uang yang tidak akan mungkin terpisahkan. Oleh karena itu Curzon menyatakan bahwa: *"the close connections between law and politics, between legal principles and the institutions of the law, between political ideologies and government institutions are obvious….."* Curzon dalam pandangannya tersebut menyatakan bahwa hukum dan politik mempunyai kedekatan yang sangat prinsip dan nyata serta hukum tidak dapat dipisahkan dari pengaruh politik.[19]

Hukum dan politik memang dua hal yang sangat sulit untuk dipisahkan. Keduanya memiliki hubungan timbal-balik yang tidak mungkin dapat dihindari. Di satu sisi hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu, dan oleh karenanya ia harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di sisi lain ia juga harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya.[20]

Apabila dilakukan kajian tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik, maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas

---

19 Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*), Jakarta: PT Gunung Agung, cetakan ke-2, hlm. 98.

20 Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, hlm. 16.

hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaingan. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.[21]

Jawaban atas pertanyaan di atas tentang mana yang lebih determinan diantara hukum dan politik menurut Mahfud MD bisa dilihat dari perspektif *das sollen* dan *das sein.* Dari perspektif *das sollen* hukum determinan atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.[22] Tesis ini diperkuat oleh pandangan kaum idealis yang mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Roscue Pound telah lama berbicara tentang *law as a tool of social engineering*. Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakat akan menjadi lebih relevan.[23]

Sementara dari perspektif *das sein* politik determinan atas hukum karena pada faktanya hukum merupakan produk politik, sehingga hukum apapun yang ada dihadapan kita tak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang

---

21 Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum ..... Op. Cit.,* hlm. 16.

22 Mahfud MD, *Hukum, Moral dan Politik*, Makalah dalam Studium Generale untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, hlm. 2.

23 Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 70-71.

saling bersiangan.[24] Pada dasarnya hal ini sudah menjadi pemahaman klasik sebagaimana dikatakan oleh John Austin bahwa "*law is a command of the lawgiver*". Bertolak dari pandangan ini maka, setiap karakter produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.[25] Oleh karena itu, dalam hal ini sangat jelas politik akan sangat determinan atas hukum.

Menurut penulis memang tidak dapat dipungkiri bahwa secara *das sein* politik determinan atas hukum, karena proses pembuatan hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik di parlemen. Desain dan konstruksi sebuah aturan hukum sangat didasari oleh alasan-alasan dan kepentingan politis anggota parlemen. Namun, yang perlu dicermati dan ditekankan adalah bahwa ketika kepentingan-kepentingan tersebut telah mengkristal dalam sebuah aturan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, maka dalam pelaksanaanya intervensi-intervensi politik harus dieliminasi. Karena ketika hukum telah dibuat dan ditetapkan baik berupa suatu peraturan perundang-undangan atau putusan hakim sebuah pengadilan, ia memiliki kekuatan mengikat sehingga harus ditaati oleh setiap warga Negara dan tidak bisa lagi diganggu gugat dan disimpangi baik oleh alasan dan kepentingan politik sekalipun sampai dinyatakan batal atau tidak berlaku lagi.

---

24 Mahfud MD, *Hukum…… Loc. Cit.*

25 Lihat dalam Todung Mulya Lubis, *Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan*, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1, November 2010, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, hlm. 31-32.

Hal demikian sesuai dengan sifat hukum secara umum yaitu mengatur (*regeld*) dan memaksa (*dwingen/imperatif*).[26] Memiliki sifat mengatur karena esensinya hukum bertujuan untuk menciptakan pola hubungan antar masyarakat beserta kebutuhan-kebutuhannya berjalan dengan tertib dan teratur. Sedangkan memiliki sifat memaksa karena tidak semua orang mau mantaati hukum, sehingga agar hukum benar-benar dipatuhi dan ditaati oleh seluruh lapisan masyarakat, maka hukum dilengkapi dengan sifat memaksa/*imperatif*. Dengan demikian hukum yang telah sah berlaku tidak boleh disimpangi oleh alasan apapun selain oleh hukum itu sendiri.

2. Negara Hukum Demokratis dan Demokrasi Konstitusional

Konsep Negara Hukum merupakan konsep yang universal, namun dalam tataran implementasi karakteristiknya bermacam-macam. Hal ini dipengaruhi situasi sejarah, falsafah dan ideologi. Secara praktis dan historis konsep Negara Hukum yang muncul di berbagai negara dapat digolongkan ke dalam empat model yaitu: Negara Hukum menurut Al-Qur'an dan As-sunnah (nomokrasi Islam), Negara Hukum menurut konsep Eropa *continental* yang dinamakan *rechstaat,* Negara Hukum konsep *anglo-saxon* (*rule of law*), konsep *socialist legality* dan konsep Negara Hukum Pancasila.[27]

---

[26] C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Cetakan ke-8, hlm. 40.

[27] Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 63.

Embrio cita Negara Hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan.[28] Gagasan Negara Hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam bukunya yang berjudul "*Nomoi"* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan "*The Laws*", mengemukakan penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.[29] Pendapat Plato oleh Aristoteles disempurnakan dengan menulis buku *Politica* yang mengungkapkan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.[30] Pendapat ini diperkuat oleh George Sabine dengan menyatakan bahwa:

> "Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak".[31]

Gagasan yang diungkapkan diatas, keduanya bersifat samar-samar dan konon bahkan tenggelam oleh waktu yang sangat panjang. Sampai pada akhirnya pada abad 19 muncul konsep *"rechstaat"* dari Freidich Julius Stahl. Konsep "*rechsstaat*" lahir dari suatu perjuangan untuk melawan dominasi kerajaan yang absolut sehingga lebih bersifat revolusioner.[32] Julius Stahl menguraikan unsur-unsur Negara hukum mencakup empat hal yaitu: (a) perlindungan hak-hak asasi manusia;

---

28 Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, hal. 1.

29 Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu……* op. cit., hal. 66.

30 Tahir Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, hal. 20-21.

31 George Sabine sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, cet. II.,Yogyakarta: Liberty, hal. 22.

32 Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* makalah dalam simposioum tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan dalam Rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga-Surabaya, 3 November 1994.

(b) pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (c) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (d) peradilan administrasi dalam perselisihan.[33]

Pada saat yang hampir bersamaan mucul pula konsep Negara Hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *anglo saxon* dengan mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:

a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbirary power*), dalam arti seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum.
b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.[34]

Sementara itu, dalam *Nomokrasi* Islam terdapat unsur-unsur yaitu; prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan dan prinsip ketaatan rakyat.[35] Sedangkan dalam perspektif *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme.

Pada perkembangannya konsep Negara Hukum banyak mengalami pembaharuan. Sebagaimana dikembangkan oleh *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965. Mereka menyatakan bahwa pengertian dan syarat suatu Negara Hukum atau pemerintah yang demokratis dibawah *the rule of law* adalah sebagai berikut:

---

33 Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm . 57-58.
34 *Ibid*., hlm. 58.
35 Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu……* op. cit, hal. 63-74.

i. Adanya proteksi konstitusional;
ii. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
iii. Pemilihan umum yang bebas;
iv. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
v. Kebebasa berserikat/berorganisasi dan oposisi;
vi. Pendidikan kewarganegaraan.[36]

Beberapa pakar hukum Indonesia juga memiliki pandangan-pandangan tentang Negara Hukum. Sri Soemantri misalnya walaupun tidak jauh berbeda seperti yang diutarakan Julius Stahl, menyebutkan bahwa setidaknya ada empat unsur negara hukum, yaitu:

a) Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundangan;
b) Adanya jaminan hak asasi manusia (warga negara);
c) Adanya Pembagian kekuasaan dalam Negara;
d) Adanya pengawasan dari badan peradilan *(rechterlijke controle)*.[37]

Selain itu, Brian Tamanaha, seperti dikutip oleh Marjanne Termoshuizen-Artz dalam Jurnal Hukum Jentera, membagi konsep '*rule of law'* dalam dua kategori, *"formal and substantive"*. Setiap kategori, yaitu*"rule of law*" dalam arti formal dan *"rule of law*" dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau "*Rule of Law*" itu sendiri menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut:[38]

1) Rule by Law (bukan rule of law), dimana hukum hanya difungsikan sebagai "*instrument of government action*". Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang

---

[36] Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat..... Op. Cit.,* hlm. 25-26.

[37] Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara,* Bandung: Alumni, hlm. 10.

[38] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, dalam http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada tanggal 10 November 2011 hlm. 6-7.

menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.

2) *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat (i) prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (iii) jelas, (iv) public, dan (v) relatif stabil. Artinya, dalam bentuk yang *'formal legality'* itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
3) *Democracy and Legality*. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian.[39]
4) "*Substantive Views*" yang menjamin "*Individual Rights*".
5) *Rights of Dignity and/or Justice*.
6) *Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community.*

Sementara Jimly Asshiddiqie mengatakan terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum modern, yaitu:[40]

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
4. Pembatasan Kekuasaan;
5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen;
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Peradilan Tata Negara/ Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat demokratis;
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara;
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Dilihat dalam konteks Indonesia, setelah mengalami empat kali perubahan, Negara Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum. Akomodasi konsep Negara Hukum tertera secara eksplisit di dalam batang tubuh UUD 1945 setelah

---

[39] Tetapi, menurut Brian Tamanaha, sebagai "*a procedural mode of legitimation*" demokrasi juga mengandung keterbatasan-keterbatasan yang serupa dengan "*formal legality*". Seperti dalam *"formal legality*", rezim demokrasi juga dapat menghasilkan hukum yang buruk dan tidak adil. Karena itu, dalam suatu sistem demokrasi yang berdasar atas hukum dalam arti formal atau *rule of law* dalam arti formal sekali pun, tetap dapat juga timbul ketidakpastian hukum. Jika nilai kepastian dan prediktabilitas itulah yang diutamakan, maka praktek demokrasi itu dapat saja dianggap menjadi lebih buruk daripada rezmi otoriter yang lebih menjamin stabilitas dan kepastian. *Ibid,*

[40] Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Cetakan Pertama Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 123-129.

perubahan yaitu pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan: "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*". Ketentuan ini memunculkan keharusan imperatif agar seluruh kekuasaan negara termasuk kekuasaan politik harus tunduk pada hukum. Berkaitan dengan pasal di atas, Mahfud MD mengatakan arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar negara hukum itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham kedaulatan hukum adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum.[41]

Berbicara kedaulatan, selain menganut kedaulatan hukum, konstitusi juga mengakomodasi kedaulatan rakyat. Sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan yang menegaskan bahwa *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 menganut prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat) sekaligus nomokrasi (kedaulatan hukum). Hal ini kemudian memunculkan konsep Negara Hukum demokratis dan demokrasi konstitusional dalam konstitusi.

Pada dasarnya konsep Negara Hukum demokratis dan demokrasi konstitusional memiliki substansi yang sama yaitu bahwa prinsip Negara hukum yang bertumpu pada kedaulatan hukum dan prinsip demokrasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat harus saling mengisi dan mengimbangi. Keduanya bagaikan dua sisi mata uang yang sulit untuk dipisahkan. Mengedepankan kedaulatan hukum saja

---

[41] Mahfud MD, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Mendorong Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, dalam http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_17.pdf, diakses pada tanggal 10 November 2011.

tanpa memperhatikan kedaulatan rakyat dalam proses pembentukannya akan melahirkan hukum yang otoriter sedangkan menjalankan kedaulatan rakyat tanpa dibarengi dengan kedaulatan hukum akan menimbulkan anarki. Sehingga keduanya juga saling mengimbangi.

Dalam konsep Negara Hukum demokratis, demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi. Sehingga aturan dasar penyelenggaraan negara harus disandarkan kembali secara konsisten pada konstitusi. Tanpa kecuali, semua aturan hukum yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.[42]

Sementara konsep demokrasi konstitusional mengandung makna bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan konstitusi. Jadi, terdapat supremasi konstitusi di atas kedaulatan rakyat. Dalam makna yang lain sebenaranya dapat dipahami bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat terebut harus didasari oleh kedaulatan hukum.

Dalam hubungan ini Mahfud MD mengatakan:[43]

> "Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara, sedangkan nomokrasi merupakan penyerahan kepada hukum untuk menyelesaikan berbagai pencederaan terhadap demokrasi dan hak-hak rakyat. Dengan

---

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

> mengacu ketentuan yang demikian itu, adalah sebuah keniscayaan untuk membangun dan menegakkan demokrasi dan nomokrasi secara seimbang. Sebab, antara demokrasi dan nomokrasi berbicara pada aspek yang berbeda namun dapat diseimbangkan. Demokrasi akan selalu berbicara aspek politik bagaimana menegakkan kedaulatan rakyat, sedangkan nomokrasi berbicara pada perspektif hukum. Oleh karenanya, kedaulatan rakyat tanpa dikawal hukum dipastikan akan mengarah pada kondisi tidak tidak seimbang."

Dengan demikian kuncinya ialah antara demokrasi dan nomokrasi harus sejalan. Demokrasi harus dibangun dan nomokrasi harus mengimbangi, sebab demokrasi tidak mungkin diwujudkan tanpa adanya *rule of law*. Demokrasi membutuhkan aturan main yang jelas dan dipatuhi secara bersama. Tanpa aturan main, demokrasi tidak akan pernah mencapai tujuan-tujuan substansialnya.

3. Prinsip *Checks and Balances* dalam Penyelenggaraan Negara

Checks and balances pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment* atau *aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*).

Ferguson dan McHenry sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, mendefinisikan *checks and balances* (sistem perimbangan kekuasaan) sebagaimana yang dipraktekkan di Amerika Serikat, sebagai berikut:[44]

> *"Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement*

[44] Lihat Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 75.

that laws must receive the approval of both houses, by the President's veto and by the power of judicial review of the courts.
The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review.
The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court".

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *checks and balances* sebagai berikut: "*A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others."*[45] Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.[46]

Secara konseptual, prinsip *checks and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara

---

[45] Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, makalah disampaikan pada acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, tanggal 18 Desember 2010, hlm. 10.

[46] Lihat Peter Butt (eds.), *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*, dalam *Ibid.*

sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama.[47] Selain itu, prinsip *checks and balances* juga bertujuan untuk mencegah dan meminimalisir terjadinya "*abuse of power*", karena sebagaimana dikatakan Lord Acton yang sangat familiar bahwa "*power tends to corrupt*". Dalam *New World Encyclopedia* dikatakan bahwa "*checks and balances are intended to allow legitimate power to govern and good ideas to be implemented, while abuse of power, corruption, and oppression are minimized."*[48]

Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka sistem *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) sangat diperlukan. Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolok ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *check and balance* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar.[49]

Apabila dilihat dari spektrum pelaksanaannya, prinsip *checks and balances* dapat diklasifikasikan menjadi dua macam yakni, *pertama,* pelaksanaan *checks and balances* internal dalam cabang kekuasaan tertentu. *Kedua,* adanya pelaksanaan *checks and balances* eksternal antara cabang-cabang kekuasaan.[50] *Checks and*

---

47 *Ibid.*

48 Lihat dalam http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Checks_and_balances, diakses pada tanggal 10 November 2011.

49 Lihat pendapat Akil Mochtar, *Check and Balance merupakan Teori Tanpa Ujung,* dalam Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan…… Loc. Cit.*

50 *Ibid.*

balances internal berkaitan dengan proses saling mengawasi dan mengimbangi di dalam suatu cabang kekuasaan. Di Indonesia misalnya bisa dilihat pada cabang kakuasaan legislatif, dimana kekuasaan legislasi diberikan kepada dua lembaga Negara yaitu DPR dan DPD (walaupun keberadaan DPD masih diperdebatkan apakah dapat dikategorikan sebagai legislator atau tidak), desain ini tentunya dibuat dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* sehingga DPR dapat diimbangi oleh DPD dalam proses legislasi. Sedangkan *checks and balances* eksternal berkaitan dengan proses saling mengawasi dan mengimbangi antara satu cabang kekuasaan dengan cabang kekuasaan yang lain. Di Indonesia misalnya keberadaan MK yang dapat mengawasi produk-produk DPR, kemudian lembaga Kepresidenan yang dapat diawasi oleh DPR dan lain sebagainya.

4. Keaslian Kajian

Sejauh penelusuran penulis, literatur yang membahas mengenai pemakzulan presiden masih sangat terbatas. Hanya terdapat beberapa penelitian dan buku yang membahas masalah tersebut. Diantaranya penelitian yang berupa tesis yang ditulis oleh Bagiyo Kadaryanto dengan judul "*Peranan Mahkamah Kosntistusi dalam impeachment Presiden dan Konsekuensinya bagi Penegakan Hukum (Kajian dari Sudut pandang Hukum Tata Negara)*".[51] Masalah yang dikaji dalam tesis tersebut yaitu: peran MK dalam melakukan *impeachment* Presiden dalam sistem

[51] Bagiyo Kadaryanto, 2004, *Peranan Mahkamah Kosntistusi dalam impeachment Presiden dan Konsekuensinya bagi Penegakan Hukum (Kajian dari Sudut pandang Hukum Tata Negara,* Tesis, Yogyakarta: FH UII.

ketatanegaraan Indonesia, konsekuensinya bagi penegakan hukum dan kendala-kendala yang dihadapi MK. Dalam kesimpulannya dinyatakan bahwa peran MK sangat penting dalam *impeachment* walaupun putusan hukum MK bukan merupakan putusan yang final karena masih harus diserahkan ke MPR sebagai proses final *impeachment*. Konsekuensi dari hal tersebut tergusurnya *supremnacy of law* dalam penegakan hukum, karena tidak berdaya dihadapan kekuatan politik. Sedangkan kendala yang dihadapi ialah kurang komprehensifnya aturan mengenai *impeachment* di MK terutama terkait hal-hal teknis.

Hamdan Zoelva pada tahun 2005 menulis buku yang berjudul "*Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945."*[52] Buku ini memberi pemahaman utuh mengenai pengertian perbuatan-perbuatan melanggar hukum oleh presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945 serta akibat hukum yang timbul dari tuduhan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh presiden. Dalam Pasal 7A terdapat dua alasan presiden diberhentikan. Alasan yang pertama, karena presiden melakukan pelanggaran hukum, dan yang kedua, dianggap tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Penulis menggunakan pendekatan hukum pidana untuk membingkai penafsiran pada alasan yang pertama. Sedangkan pada alasan kedua, kurang begitu dikupas secara detail dalam buku ini.

Pada tahun 2005 MKRI bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung mengadakan sebuah penelitian dengan judul "*Mekanisme Impeachment dan Hukum*

---

[52] Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.

Acara Mahkamah Konstitusi."[53] Penelitian ini lebih banyak membahas hukum acara MK terkait proses *impeachment*. Seperti tata cara DPR mengumpulkan bukti, tentang *special prosecutor*, kesesuaiannya dengan hukum acara konvensional dan prinsip *equality before the law*.

Kunthi Dyah Wardani tahun 2007 dalam bukunya yang berjudul "*Impeachment dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" banyak memaparkan tentang peranan Mahkamah Konstitusi dalam proses impeachment.*[54] Namun, pembahasannya belum komprehensif. Sementara itu, buku yang relatif baru yang membahas tentang *impeachment* adalah buku yang ditulis Soimin tahun 2009 yang berjudul "*Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden".[55] Dalam bukunya tersebut Soimin memaparkan praktik *impeachment* Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dan di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Inggris. Selain itu, juga dipaparkan tentang mekanisme *impeachment* di Mahkamah Konstitusi.

Buku terbaru yang merupakan ringkasan desertasi Hamdan Zoelva dengan judul "*Pemakzulan Presiden di Indonesia*"[56] memberikan paparan tentang beberapa masalah yaitu: *pertama*, apakah pemakzulan merupakan proses hukum atau proses politik. *Kedua*, apakah pengaturan dan praktik pemakzulan sudah sesuai dengan prinsip Negara hukum dan demokrasi, dan *ketiga* apakah proses pemakzulan didasarkan pertimbangan hukum atau pertimbangan non-hukum. Dalam

---

53 Laporan penelitian, 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung.

54 Kunthi Dyah Wardani, 2007, *Impeachment dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

55 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Loc. Cit.*

56 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden…… Loc. Cit.*

kesimpulannya disebutkan bahwa pada dasarnya pemakzulan merupakan suatu peristiwa hukum yaitu hukum tata negara. Dapat dikatakan juga bahwa pemakzulan merupakan suatu proses peradilan yang bernuansa politis. Namun disampaikan bahwa walaupun pemakzulan merupakan suatu proses peradilan yang tunduk pada prinsip-prinsip hukum universal dan prinsip-prinsip peradilan, tidak dapat dihindari adanya pengaruh politik di dalamnya. Dinyatakan lebih lanjut pasca amandemen pengaturan pemakzulan telah menganut prinsip-prinsip negara hukum. Hal tersebut dibuktikan dengan dilibatkannya MK dalam proses tersebut. Sementara pertimbangan yang digunakan dalam pemakzulan tidak saja pertimbangan hukum tetapi juga pertimbangan politik.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian yang penulis lakukan ini tentunya berbeda karena fokus kajiannya tentang determinasi politik atas hukum dalam proses pemakzulan presiden serta implikasi hukumnya.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus kajian sebagai berikut:

1. Faktor-faktor serta penyebab politik berpotensi determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.
2. Implikasi dari determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:[57]

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
   1) Undang-Undang Dasar 1945
   2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
   3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan *MPR*, *DPR*, *DPD* dan *DPRD*
   4) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Selain itu terdapat juga dokumen hasil wawancara dengan pakar-pakar hukum dan politik.
c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
   1) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
   2) Kamus Inggris – Indonesia;
   3) Kamus Istilah Hukum;

---

[57] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

4) Ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Selain itu, guna mempertajam analisis dan pengembangan wawasan, peneliti juga menggunakan metode wawancara dengan para ahli hukum khusunya hukum tata negara dan politik.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan: *pertama*, pendekatan yuridis-normatif (*statue approach*), yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, pendekatan filosofis (*philosophical approach*), dilakukan untuk menganalisis lebih mendalam mengapa suatu aturan dibuat atau mengapa suatu fenomena terjadi dengan mendasarkan pada persoalan hakekat, nilai, metode dan tujuan. Dalam penelitian ini diguakan untuk menganalisis mengapa politik lebih determinan atas hukum. *Ketiga*, pendekatan historis (*hystorical approach*), dilakukan untuk menelusuri sejarah perkembangan proses pemakzulan di Indonesia.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
b. hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan;
c. data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, maka penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian yang merupakan arah penelitian yang dilakukan, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Umum Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Konstitusi, berisi uraian teoritis dan konseptual tentang konstitusi dan konstitusionalisme, sistem pemerintahan Indonesia, hubungan antar lembaga-lembaga negara di Indonesia dan lembaga kepresidenan.

Bab III Pemakzulan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, berisi uraian tentang konsep pemakzulan dalam sistem ketatanegaraan, pmakzulan di

berbagai negara, sejarah pemakzulan presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan perkembangan pengaturan tentang pemakzulan presiden di Indonesia.

Bab IV Analisis dan Pembahasan, berisi uraian dan anaslisis tentang jawaban atas rumusan masalah.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang diajukan dengan dilengkapi saran sebagai bahan rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DALAM KONSTITUSI

A. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Menelusuri eksistensi konstitusi dari perspektif sejarah, tidak dapat dipungkiri bahwa piagam madinah menjadi salah satu pelopornya. Piagam madinah oleh banyak pakar dianggap sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah umat manusia.[58] Piagam madinah merupakan persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah tak lama setelah beliau hijrah dari mekkah ke Yastrib nama kota Madinah sebelumnya, pada tahun 622 M.[59] Fungsinya sebagai dokumen resmi yang mengatur pedoman pokok-pokok kenegaraan menyebabkan piagam tersebut layak disebut sebagai konstitusi.[60]

Dalam perspektif historis, sejak zaman yunani purba istilah konstitusi telah dikenal, hanya saja konstitusi masih diartikan secara materil karena belum diwujudkan dalam naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktitan pada pemikiran Aristoteles yang membedakan nama *Politea* dan *Nomoi. Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politea* mengandung kekuasaan yang lebih

---

58 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.,* hlm. 13. Para ahli menyebut piagam Madinah ini dengan istilah yang bermacam-macam, Montgomery misalnya menyebutnya sebagai "*The Constitution of Medina*", Nocholson menyebutnya sebagai "*Charter*" Majid Khadduri menyebutnya "*Treaty*", Phillips K. Hitti menggunakan istilah "*Agreement*" dan Zainal Abidin Ahmad menggunakan perkataan "Piagam" sebagai terjemahan dari kata "*al-Shahifah*".

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*, hlm. 14.

tinggi dibandingkan dengan *nomoi*, karena *politea* memiliki kekuasaan untuk membentuk, sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak tercerai-berai.[61]

Berdasarkan catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang mengenai konstitusi, yaitu dalam perkataan yunani kuno *politea* dan perkataan bahasa latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan *jus*. Dalam perkataan *politea* dan *constituio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah tersebut dalam sejarah.[62] Basis pokok dari konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan mekanisme yang disebut negara.[63] Sebagai dasar negara, konstitusi merupakan suatu *unitas* cerminan sebuah bangsa.

Istilah konstitusi sendiri berasal dari "*contituer"* (bahasa prancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menenyatakan suatu negara, dan inilah dasar suatu negara.[64] James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai "*suatu*

---

61 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1980, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Cetakan ke-III, hlm. 58.

62 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.,* hlm. 1.

63 *Ibid.,* hlm. 25.

64 Wirdjono Projodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 8. Rukmana Awanwinata mengatakan konstitusi dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan "*constitution*" (bahasa Inggris), "*constitue*" (bahasa Belanda), "*constitusional*" (bahasa Perancis),

kerangka politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan".[65]

K.C Wheare mengartikan konstitusi sebagai "*keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah, dalam pemerintahan suatu negara*".[66] C.F Strong mengatakan "*A constitutions is a collections of principles according to which the power of the government the rights of governed and the relations between the two are adjusted*."[67] Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, di samping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.[68] Sedangkan Henc van Masrseveen menyatakan bahwa konstitusi adalah:[69]

> *(1) a national document*, di mana konstitusi ini berfungsi untuk menunjukkan kepada dunia (*having constitution to show to the outside world*) dan menegaskan identitas negara (*to emphasize the state's own identity*); (2*) a politic-legal document*, di mana konstitusi berfungsi sebagai dokumen politik dan hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*; dan (3) *a bitrh of certificate*, di mana

---

"*Versassung*" (bahasa Jerman), "*constitution*" (bahasa Latin). Lihat dalam Anwar, 2009, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jawa Timur: In-Trans Publishing, hlm. 60.

65 C.F Strong, 2010, *Konstitusi-Kosntitusi Politik Modern,* Cetakan Ke-III, Bandung: Nusa Media, hlm. 14.

66 K.C Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, hlm. 1.

67 C.F Strong, 1963, *Modern Political Constitutions*, London: Sidwick & Jakson Limited, hlm. 9.

68 Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni*: *Dasar-Dasar Imu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriftif*, Jakarta: Rimdi Press, hlm. 258

69 Sri Soemantri, 2002, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Badung: Unpad Press, hlm. 17.

konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran suatu bangsa (*as a sign of adulthood and independence*).

Sementara itu, Michael J. Perry mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dengan kata-kata, tetapi juga berbicara tentang norma khusus, rakyat memahaminya.[70] Menurut Herman Heller, konstitusi sesungguhnya tidak hanya bersifat yuridis, melainkan juga sosiologis dan politis, hal yang kurang lebih sama dikatakan juga oleh F. Lassale dalam bukunya "*Uber Verfaasungs Wesen*" yaitu:[71]

a. Pengertian sosiologis dan politis, konstitusi dalam sintesa faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya raja, parlemen, kabinet, *pressure group*, partai politik dan lain-lain
b. Pengertian yuridis, konstitusi adalah suatu naskah memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Pada hakikatnya, konstitusi adalah suatu kesepakatan seluruh warga negara yang mengatur tentang:[72]

i. Pembatasan tindakan pemerintah (negara) terhadap yang diperintah (rakyat);
ii. Menjamin hak-hak yang diperintah (rakyat); dan
iii. Menetapkan pelaksanaan sistem ketatanegaraan yang berdaulat.

Menurut Ni'matul Huda, konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan

---

70 Michael J. Perry sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir, 2007, *Hukum dan Teori Konstitusi,* Yogyakarta: Kreasi Total Media, hlm. 33.
71 *Ibid*.. hlm, 36.
72 C.F Strong, 2010, *Konstitusi-Kosntitusi …… Loc. Cit.*

antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dalam pemerintah di bidang ekonomi, sosial, politik, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.[73]

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, satu hal yang dapat ditarik sebagai 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.[74] Hal demikian sebenarnya sesuai dengan fungsi dan tujuan konstitusi yang setidaknya untuk mewujudkan dua hal berikut:[75] (1) untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; dan (2) untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Secara lebih detail K.C Wheare, C.F Strong, Henc van Maarseen, Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie, dan Komisi Konstitusi MPR RI, menyatakan fungsi dan tujuan konstitusi adalah sebagai berikut:[76]

a) Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, aspek fundamental yang menjadi tujuan Negara.
b) Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru.

---

73 Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara,* Jakarta: Rajawali Press, hlm. 135.

74 Dalam kaitan ini C. F. Strong mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebalik-nya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Lihat dalam Sri Soemantri, 2002, *Undang-Undang Dasar..... Op. Cit.,* hlm. 12.

75 Koerniatmanto Soetoprawiro dalam Dahlan Thaib & dkk, 2006, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm. 24.

76 Lihat Ellydar Chaidir, 2007, *Hukum…… Op. Cit.,* hlm. 40-42.

c) Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi.
   Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkadung dalam pasal-pasalnya, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi terhadap terbentuknya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan antara lembaga yudikatif, legislatif, eksekutif.
d) Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan.
   Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol negara, persatuan, keadilan, negara hukum, dan lain-lain.
e) Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan.
f) Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.
g) Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
h) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli kepada organ negara.
i) Fungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
j) Fungsi simbolik sebagai pusat upacara.
k) Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan.

Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara sebagaimana dipaparkan di atas, maka tidak heran kalau konstitusi dianggap sebagai aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara.[77] Pemahaman yang demikian ini melahirkan konsep supremasi konstitusi. K.C Wheare mengemukakan, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) terdapat jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati serta menjamin agar konstitusi tidak dapat dirusak dan diubah secara sembarangan.[78]

Selain itu, beberapa pengertian, fungsi dan tujuan konstitusi sebagaimana dijelaskan di atas juga melahirkan konsep konstitusionalisme. Paham

---

77 Adnan Buyung Nasution, 1995, *Pemerintahan Konstitusionalisme*, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 111.

78 Lihat Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 27.

konstitusionalisme menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara sehingga penyelenggaraan tersebut tidak dijalankan secara sewenang-wenang.[79] Carl J. Friedrich mengatakan konstitusionalisme ialah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan dapat menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.[80]

Ide konstitusionalisme sebagaimana tumbuh dan berkembang di bumi aslinya Eropa Barat, dapat dipulangkan kedua esensinya. Pertama ialah konsep negara hukum (di negara-negara yang terpengaruh Anglo Saxon disebut sebagai *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara sehingga hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, secara linier kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.[81]

Louis Henkin (2000) menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut: (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)

---

79 *Ibid.,* hlm. 37.
80 *Ibid.,* hlm. 39.
81 *Ibid.,* hlm. 38-39.

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 (*controlling 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*).[82]

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:[83]

1) membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud *sistem checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2) membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

B. Sistem Pemerintahan Indonesia

Menurut Mac Iver terdapat dua bentuk sistem pemerintahan yaitu presidensial dan parlementer. Perbedaan ini dilihat dari bagaimana hubungan antara

---

82 Henkin, Louis., 2000, "*Elements Of Constitutionalism*." unpublished manuscript dalam Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balances System (Sebuah Tinjauan Konseptual dan Praktis)*, makalah dalam www.rusmadwiyana.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc, diakses pada tanggal 08 Desember 2011.

83 Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945……, Op. Cit.,* hlm. 42-43.

eksekutif dengan legislatif.[84] Oleh karena itu, pada umumnya dalam konstitusi di suatu negara dirumuskan mengenai bentuk dan struktur badan eksekutif dan hubungannya dengan legislatif, terutama yang bersifat nasional.[85] Sedangkan Mahfud MD, membedakan sistem pemerintahan menjadi tiga sistem yakni sistem presidensial, sistem parlementer, dan sistem referendum.[86]

Pertama, yaitu sistem presidensial. Sistem ini pertama kali dikembangkan oleh utusan Konvensi Konstitusional Amerika pada tahun 1787 di mana saat itu teori pemisahan kekuasaan Montesquieu sedang berkembang dan banyak mempengaruhi para perumus konstitusi di Amerika dengan mencontoh praktek ketatanegaraan di Inggris. Akan tetapi karena Amerika tidak memiliki raja, maka konvensi mendapatkan solusi seperti dalam praktek Amerika Serikat saat ini yakni penerapan *trias politica* dengan mekanisme *checks and balances*.[87]

Sistem ketatanegaraan Amerika dikenal menerapkan sistem pemerintahan presidensial secara murni yang menurut Bagir Manan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:[88]

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal,
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*),

---

84 R.M. Mac Iver, 1977, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru, Jakarta, hlm. 232. Perbedaan pokok lainnya antara dua sistem tersebut adalah "subyek pemerintahan" dimana dalam sistem presidensial menekankan pada Presiden (eksekutif) sebagai subyek pemerintahan sedangkan dalam sistem parlementer menempatkan parlemen dalam subyek pemerintahan. Lihat dalam Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 100.

85 Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* Jakarta: UI-Press, hlm. 59.

86 Mahfud MD, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 83-84.

87 Soehino, 1993, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara,* Yogyakarta: Liberty, hlm. 82.

88 Bagir Manan, 2006, *Lembaga …… Op. Cit.,* hlm. 49-50.

3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), sehingga tidak dapat dikenai mosi tidak percaya.
4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress,* melainkan dipilih langsung oleh rakyat meskipun secara formal dipilih oleh *electoral college,*
5. Presiden memangku jabatan selama empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
6. Presiden dapat diberhentikan melalui mekanisme *impeachment* karena alasan melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius (*treason bribery, or high crime and misdemeanors*).

Dalam sistem presidensial ini peran dan kedudukan presiden sangat kuat sehingga sangat rentan untuk disalahgunakan, oleh karena itu menurut Jimly Asshiddiqie diperlukan pembatasan-pembatasan yang dikembangkan dengan prinsip *strong and effective government* dikembangkan secara *limited and accountable.*[89]

Kedua, yaitu sistem parlementer. Sistem ini lahir di Inggris yang merupakan hasil perjuangan dan perlawanan panjang yang dilakukan terhadap raja oleh kekuatan di luar raja, dalam hal ini dilakukan oleh bangsawan yang menginginkan sebagian kekuasaan raja. Kekuasaan raja saat itu merupakan kekuasaan absolut, dan seiring dengan kesadaran persamaan hak-hak dasar manusia kemudian lahirlah perjanjian *Magna Charta* pada tahun 1215. Perjanjian ini intinya berisi tentang pengakuan hak asasi manusia dan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang.

Magna Charta merupakan tonggak sejarah dan kemudian diikuti dengan lahirnya perjanjian-perjanjian baru yang membatasi kekuasaan raja antara lain, *Bill of Rights* (1689) dan *Act of Settlement* (1701). Perkembangan tersebut berpuncak pada abad ke-18 menjadi sistem konstitusional dimana kekuasaan bangsawan di

---

[89] Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 61.

dewan (*House of Lords*) dapat diimbangi oleh kekuasaan rakyat (*House of Commons*) dan undang-undang yang dibuat oleh raja dan parlemen ditafsirkan oleh hakim-hakim yang bebas dari pengaruh raja dan parlemen.[90]

Dougles V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:[91]

a. Majelis menjadi parlemen,
b. Eksekutif dibagi dalam dua bagian,
c. Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan,
d. Kepala pemerintahan mengangkat menteri,
e. Kementrian atau pemerintah adalah badan kolektif,
f. Menteri biasanya anggota parlemen,
g. Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada majelis,
h. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen,
i. Parlemen sebagai satu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling menguasai,
j. Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggungjawab kepada pemilih (rakyat),
k. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik, karena ada penyatuan eksekutif dan legislatif.

Ketiga, yaitu sistem referendum. Sistem ini dapat dilihat dari praktek pemerintahan yang diterapkan oleh Swiss. Dalam sistem ini eksekutif merupakan sub bagian yang dibentuk dari badan legislatif. Kontrol terhadap legislatif dilakukan langsung oleh rakyat melalui mekanisme referendum. Ada dua macam referendum yang dapat dilaksanakan, yakni:

1) Referendum *obligatoir,* yaitu referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang-undang yang baru. Referendum ini memiliki sifat wajib.

---

90 Robert A. Dahl, 2001, *Perihal …… Op. Cit.,* hlm. 29.

91 Ellydar Chaidir, 2005, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 37.

2) Referendum *fakultatif,* yaitu referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang-undang yang sudah ada dapat terus dilakukan atau harus dicabut. Referendum ini bersifat tidak wajib.[92]

Dalam perkembangan teori dan praktek sistem pemerintahan ini kemudian muncul sistem pemerintahan campuran dimana suatu negara juga mengadopsi dua jenis sistem pemerintahan di atas. Dalam sistem campuran ini terdapat ciri-ciri sistem presidensial maupun ciri-ciri sistem parlementer yang diterapkan sekaligus.[93] Sistem pemerintahan campuran ini sering dikenal dengan istilah *Hybrid system, Quasi-parlementer*, ataupun *Quasi-presidensial.* Sistem pemerintahan campuran ini merupakan respon terhadap kelemahan dan kekurangan dalam sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer.[94]

Indonesia bisa dikatakan negara yang pernah menerapkan hampir seluruh model sistem pemerintahan di atas. Berdasarkan UUD 1945 yang asli sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar dan dalam Pasal 17 ayat (1) yang berbunyi: *"Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara*". Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Sistem pemerintahan presidensial ini kemudian ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bagian umum tentang sistem pemerintahan negara yang terdiri dari tujuh

---

92 Mahfud MD, 1993, *Dasar dan Struktur …… Op. Cit.,* hlm. 84-85.

93 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 60.

94 *Ibid.*

pokok pikiran, dua diantaranya yakni pokok pikiran keempat yang menyatakan Presiden ialah menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden. Pada pokok pikiran keenam disebutkan menteri adalah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, akan tetapi menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[95]

Sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 ini memiliki keunikan tersendiri yang berbeda dengan sistem presidensial Amerika Serikat di mana menurut UUD 1945 Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan juga memegang kekuasaan membuat undang-undang bersama DPR. Oleh karena itu, ada sebagian ahli tata negara yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia disebut dengan istilah sistem kuasi presidensial.[96]

Dalam perjalannya pasca keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, sistem pemerintahan Indonesia berubah menjadi sistem parlementer. Sutan Sjahrir kemudian ditunjuk untuk membentuk kabinet bersama dengan Amir Sjarifoedin. Sutan Sjahrir sendiri kemudian menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet yang berisi dari perwakilan Partai Politik yang telah ada, oleh karena itu dalam periode ini sistem multipartai secara faktual telah mewarnai ketatanegaraan Indonesia.

Praktek sistem pemerintahan parlementer (tanpa adanya perubahan konstitusi) bertahan sampai dengan negara Indonesia berbentuk negara serikat pada tanggal 27 Desember 1949. Dalam negara Republik Indonesia Serikat dalam

---

95 Mahfud, MD, 1993, *Dasar dan Struktur…… Op. Cit.,* hlm. 103-104.

96 *Ibid.,* hlm. 104-105.

konstitusinya mengatur bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem parlementer. Republik Indonesia Serikat ini hanya bertahan satu tahun dan Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan memberlakukan UUDS 1950. Dalam UUDS 1950 ini sistem pemerintahan masih menggunakan sistem parlemen. Dalam periode di bawah UUDS 1950 ini dilaksanakan Pemilihan Umum yang pertama tahun 1955 diikuti oleh 36 Partai Politik, meski yang mendapatkan kursi di parlemen hanya 27 partai.

Pada tahun 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi tentang pembubaran Konstituante, pemberlakuan kembali UUD 1945 dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Perimbangan Agung Sementara (DPAS). Dengan dekrit ini sistem pemerintahan kembali ke sistem presidensial di bawah "Demokrasi Terpimpin" yang telah diumumkan sebelum keluarnya dekrit yakni pada tanggal 19 Februari 1959. Demokrasi Terpimpin pada hakekatnya adalah sistem demokrasi yang berdasarkan pada musyawarah dan mufakat. Apabila hal tersebut tidak tercapai maka permasalahan diserahkan kepada pemimpin untuk memutuskannya.[97] Dengan sistem Demokrasi Terpimpin ini kekuasaan Presiden menjadi tidak terbatas bahkan cenderung otoriter dan memungkinkan bagi Soekarno untuk menguasai dan mengendalikan semua proses pengambilan keputusan.[98]

---

97 Mahfud, MD. 1993, *Dasar dan Struktur…… Op. Cit.,* hlm. 113.

98 Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, hlm. 139.

Selanjutnya peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto tidak merubah sistem pemerintahan presidensial. Rezim orde baru runtuh pasca reformasi politik tahun 1998 yang diikuti dengan reformasi konstitusi. Perubahan terhadap UUD 1945 menimbulkan perubahan-perubahan baru dalam sistem katatanegaraan Indonesia. Namun, mengenai sistem pemrintahan para perumus saat itu sepakat untuk memepertahankan sistem pemerintahan preisdensial bahakan cenderung untuk diperkuat.[99]

Penguatan sistem pemerintahan presidensial dalam perubahan UUD 1945 ini merupakan akumulasi dari sejarah dan praktek ketatanegaraan Indonesia, dimana beberapa ahli berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dikembangkan pada era Demokrasi Liberal tahun 1945-1959 tidak memberikan hasil pemerintahan yang stabil. Kemudian pada era Orde Baru dimana sistem pemerintahan kuasi presidensial dengan kedudukan presiden sebagai mandataris MPR, memberikan diskresi yang besar sehingga terjadi penumpukan wewenang, sentralisasi kekuasaan di tangan presiden.

Dalam salah satu kesepakatan tersebut di atas adalah untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dimana substansi dari sistem presidensial adalah presiden dipilih secara langsung, presiden tidak mutlak harus memiliki *political support* dari parlemen karena kedudukan presiden tidak tergantung pada parlemen. Presiden mempunyai masa jabatan yang sudah pasti (*fixed term*) sehingga tidak

[99] Saat itu penguatan sistem presidensial menjadi kesepakatan dasar dalam melakaukan perubahan terhadap konstitusi. Lihat Ni'matul Huda, *Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, makalah dalam seminar "Mengupas Tuntas UU Partai Politik" yang diselengggarakan oleh Hann Seidel Foundation bekerjasama dengan PSHK FH UII di Yogyakarta, 9 April 2011.

dapat dijatuhkan karena hilangnya atau berkurangnya dukungan dari parlemen. Pergantian presiden pada masa jabatannya hanya dapat terjadi apabila presiden melakukan kejahatan atau pelanggaran yang tercantum dalam konstitusi.[100]

Dalam perubahan UUD 1945, menyangkut sistem pemerintahan presidensial dapat dilihat dalam hal pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung dalam dua tahap apabila dalam tahap pertama tidak terdapat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih (Pasal 6A). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Dengan dipilih langsung diharapkan Presiden dan Wakil Presiden memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Kemudian dilengkapi dengan syarat pemakzulan yang harus dilandasi oleh ketentuan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Hal ini akan menjamin Presiden dan Wakil Presiden untuk dapat memerintah sampai habis masa jabatannya selesai.

Mencermati sistem pemerintahan setelah perubahan UUD 1945, menurut Sri Soemantri sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial murni dikarenakan empat hal yakni:[101]

a) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
b) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian Presiden tidak bertanggungjawab kepada satu lembaga negara pun.

---

[100] Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Editor; A. Mukti Fajar dan Harjono, Bandung: Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama, hlm. 101.

[101] Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan…… Op. Cit.,* hlm. 294.

c) Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian masa jabatan lima tahun tersebut merupakan *fixed term.*
d) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dilakukan dengan memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan yang dipegang oleh tiga lembaga negara yang terpisah dan tidak saling mempengaruhi, serta dibatasi mekanisme *checks and balances*, diharapkan memunculkan pemerintahan yang stabil[102] di bawah kendali presiden.

C. Hubungan antar Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia

Perubahan UUD 1945 tahun 1999- 2002 dimaksudkan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang terjadi pada periode Orde Baru dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Akan tetapi perubahan ini dilakukan dalam rentang tarik-menarik kekuatan politik antara kekuatan reformis dengan kekuatan lama yang berlindung dibalik reformasi 1998 sehingga hasilnya syarat dengan muatan-muatan kompromi politis. Oleh karena itu, hasil yang diperoleh dari perubahan UUD 1945 tidak maksimal. Artinya, di dalamnya masih terdapat celah-celah yang muncul dan melahirkan berbagai problematika dalam menyelenggarakan negara pasca reformasi 1998. Akan tetapi, sebenarnya kalau diamati pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen, pada dasarnya konsep yang dibangun untuk

[102] Ni'matul Huda, *UUD 1945…… Op. Cit.,* hlm. 208.

membangun hubungan antar cabang-cabang kekuasaan negara adalah pemisahan kekuasaan.[103]

Berbicara mengenai cabang-cabang kekuasaan Negara sulit untuk tidak bersentuhan dengan teori *trias politica* Baron de Montesquieu (1784). Dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of Laws*) Montesquieu mengatakan terdapat tiga poros kekuasaan dalam suatu negara, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.[104] Pandangan Montesquieu tersebut pada dasarnya berkaitan dengan pentingnya pemisahan kekuasaan dalam suatu Negara.[105] *Trias politica* menghendaki kekuasaan Negara tidak terpusat pada satu poros kekuasaan saja karena sangat berpotensi menciptakan kekuasaan yang tiran dan

---

[103] Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspita Sari (ed.), 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 tahun Prof. Dr. Moh Mahfud MD., SH, (Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan),* Yogyakarta: FH UII Press.

[104] Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar…… Op. Cit.,* hlm. 152. Menurut Montesquieu ketiga poros kekuasaan tersebut dapat ditemukan dalam setiap struktur kenegaraan di seluruh belahan dunia. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi…… Op. Cit.,* hlm. 30.

[105] Pada dasarnya konsep pemisahan kekuasaan ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704). Menurut Locke kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter bisa dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu lembaga. Hal ini, menurutnya dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislatif *(legislative power)*, kekuasaan eksekutif *(executive power)*, dan kekuasaan federatif *(federative power)*. Beberapa tahun kemudian Montesquieu mengembangkan konsep tersebut dengan memperkenalkan teori *trias politica* yang sedeikit berbeda dengan Locke. Lihat Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar …… Op. Cit.,* hlm. 151. Sementara itu, seorang sarjana Belanda C. van Vollenhoven memiliki pendapat berbeda, menurutnya kekuasaan Negara terdiri dari empat cabang yang di Indionesia disebut sebagai "catur praja", yaitu (i) fungsi *regelling* (pengaturan), (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan dan (iv) fungsi *politie* yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban. Baca dalam Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi..... Op. Cit.,* hlm. 29-30.

korup.[106] Sehingga diperlukan penerapan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power)* melalui tiga cabang kekuasaan dalam struktur kenegaraan.[107]

Dalam perkembangannya konsep pemisahan kekuasaan yang tercermin dari teori *trias politica* menuai kritikan. John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengatakan dalam praktek ketatanegaraan sulit untuk memisahkan setiap cabang kekuasaan secara ketat.[108] Ismail Sunny juga berpendapat bahwa pemisahan antar cabang kekuasaan tidak mungkin dapat dilakukan secara sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah bahkan saling pengaruh-mempengaruhi.[109] Senada dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menilai konsep pemisahan kekuasaan sudah tidak relevan untuk saat ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.[110] Dalam

---

106 Munculnya gagasan pemisahan kekuasaan tidak terlepas dari pengalaman pemusatan semua cabang kekuasaan Negara kepada satu tangan sehingga melahirkan kekuasaan yang absolut. Misalnya sejarah perkembangan ketatanegaraan di Inggris dimana Raja sempat sangat berkuasa dengan menggabungkan tiga cabang kekuasaan Negara (*law-giver, the executor of the law and the judge*) dalam satu tangan saja, Alhasil kekuasaan raja sangat absolute dan tak terbatas. Lihat dalam Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi…… Op. Cit.,* hlm. 73-74. Kekuasaan yang absolute dalam suatu Negara sangat berbahaya sebagaimana pernah diingatkan oleh Lord Acton bahwa "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely, Great men are almost always bad men*". Lihat Mahfud MD, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan*, makalah disampaikan pada seminar konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya terhadap Sistem Ketatanegaraan", diselenggarakn oleh PB-PMII di Jakarta tanggal 12 April 2007, hlm 5.

107 Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi…… Op. Cit.,* hlm. 76.

108 Karena banyaknya kritikan terhadap *separation of power,* teori *trias politica* kemudian dijelaskan dengan teori "pembagian kekuasaan" (*distribution of power*), hal ini dikemukakan mengingat dalam praktek memang tidak mungkin terjadi pemisahan secara mutlak antar poros-poros kekuasaan negara. Namun O. Hood Phillips sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie mengatakan pada dasarnya *separation of power* dan *distribution of power* atau *division of power* identik dan tidak mempunyai arti yang jauh berbeda. Selengkapnya baca *ibid.,* hlm. 77-78.

109 Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran…… Loc. Cit.*

110 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi..... Op. Cit.,* hlm. 31.

perkembangannya justru ketiga kekuasaan Negara tersebut saling berintekasi dan besentuhan satu sama lain bahkan dapat saling mengawasi sesuai dengan prinsip *checks and balances*.[111]

Menyadari bahwa konsep pemisahan tidak bisa dilaksanakan secara murni, maka muncul pemikiran untuk mengkombinasikannya dengan prinsip *checks and balances*. Doktrin pemisahan kekuasaan membagi kekuasaan Negara termasuk kewenangan dan tanggungjawabnya kepada tiga pilar yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kemudian doktrin tersebut dikombinasikan dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi yang memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik.[112]

Di Indonesia konsep kombinasi di atas yang kemudian diadopsi dalam UUD 1945 setelah amandemen. Sebagai bukti konkrit dapat dilihat dari uraian berikut; undang-undang dibuat atas persetujuan bersama DPR dan Presiden[113] sebagai implementasi fungsi legislasi. Namun cabang kekuasaan yudikatif dapat membatalkan produk hukum tersebut dengan fungsi *judicial review*[114] yang dimilikinya yakni hak untuk menguji apakah suatu undang-undang berlawanan dengan konstitusi.[115]

Selanjutnya dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh

---

111 *Ibid.*
112 Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan …… Loc. Cit.*
113 Lihat Pasal 20 UUD 1945 setelah perubahan.
114 Lihat Pasal 24C UUD 1945 setelah perubahan.
115 *Ibid.*

DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerjasama dengan *co-legislator*, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.[116]

Khusus mengenai DPD, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan atau pendapat serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Karena itu DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR.[117] Hal ini juga tentunya didesain dalam rangka implementasi *checks and balances* secara internal di kekuasaan legislatif.

Selain itu, presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20 A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan presiden dan/atau

---

[116] Jimly Asshiddiqie, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah dalam Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam Fokus Group Discussion di LEMHANNAS, 15 November 2010, hlm. 22.

[117] *Ibid.*

wakil presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.[118] Demikian beberaapa penerapan prinsip *checks and balances* dalam hubungan antar lembaga negara di Indonesia setelah perubahan UUD 1945.

Adapun mengenai jumlah lembaga negara berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, menurut Jimly Asshiddiqie terdapat tidak kurang dari 34 organ sebagai beikut:[119]

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, *"Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden";*
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal17 ayat(1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

---

118 *Ibid.*

119 *Ibid.*, hlm. 12-14.

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, *"Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang";*
9. Duta seperti diatur dalam Pasal13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubemur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 220;
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi

Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;

24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu *"Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang"*. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, *"Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang"*.

D. Lembaga Kepresidenan

Lembaga Kepresidenan adalah bagian dari lembaga negara. Lembaga negara secara definitif bermakna alat-alat kelengkapan suatu negara atau lazimnya disebut sebagai lembaga negara, yaitu institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan

fungsi-fungsi negara.[120] Lembaga negara atau bisa disebut sebagai alat-alat kelengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan alat kelengkapan negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara sendiri merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Maksud dari lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan yaitu presiden dan wakil presiden.[121]

Lembaga kepresidenan (*Presidential Institution*) sendiri dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk negara republik. Dalam bahasa Indonesia, perkataan presiden dipergunakan dalam dua arti yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*). Menurut UUD 1945, penggunaan kata presiden menunjukkan pejabat. Tetapi karena presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan.[122]

Istilah presiden merupakan derivatif dari *to preside* yang berarti memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata Latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang berarti di depan, dan kata *sedere* yang berarti duduk. Jabatan presiden yang dikenal sekarang ini, yaitu sebagai kepala dari negara yang berbentuk republik, muncul di

---

120 Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2000, *Ilmu Negara,* Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 241.

121 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan…… Op. Cit.,* hlm. 59.

122 Bagir Manan, 2006, *Lembaga…… Op. Cit.,* hlm.19.

Amerika Serikat pada abad ke-18. Hal ini dapat dilihat dalam Konstitusi (Art. II, Sect. 1, Par. 1) yang dihasilkan oleh Konvensi Federal pada 1787: "*The executive power shall be vested in a President of the United States of America....*"[123]

Lembaga kepresidenan merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dalam negara.[124] Dalam sistem yang dianut Indonesia, presiden mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan. Mengingat kedudukan presiden sangat sentral, maka pengaturannya diwadahi dalam konstitusi. Sifat pengaturannya pun terperinci dan detail, hal ini sesuai dengan hakikat suatu naskah konstitusi yang dimaksudkan sebagai dokumen hukum yang bersifat membatasi kekuasaan organ pemerintahan.[125]

Mengenai kewenangan presiden di Indonesia berdasarkan UUD 1945 perubahan, Jimly Asshiddiqie mengatakan presiden tidak hanya memiliki kewenangan yang bersifat eksekutif saja, tetapi juga meliputi kewenangan non-eksekutif.[126] Hal ini merupakan konsekuensi penerapan prinsip *checks and balances*. Kewenangan-kewenangan tersebut meliputi: [127]

1. Kewenangan eksekutif, yaitu berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar.
2. Kewenangan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara.

---

123 Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Cetakan ke- I, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 10.

124 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan…… Op. Cit.,* hlm. 101.

125 *Ibid.*

126 *Ibid.,* hlm. 75-76.

127 *Ibid.*

3. Kewenangan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri atau sebagai subyek hukum internasional lainnya.
4. Kewenangan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahannya menjadi undang-undang.
5. Kewenangan yudikatif, yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan hukuman, dan sebagainya terhadap narapidana atau pelaku kriminal.

Secara yuridis-konstitusional, pengaturan mengenai lembaga kepresidenan di Indonesia dapat dijumpai dalam beberapa pasal. Dalam Bab III Pasal 4 UUD 1945 perubahan disebutkan: "ayat *(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar* dan ayat *(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."* Pasal ini menegaskan *"Constitutional Government Principle"* yaitu prinsip yang menitikberatkan bahwa pelaksanaan kepemerintahan harus didasarkan pada konstitusi. Hal ini tidak terlepas dari konsep negara hukum yang dianut. Sebagai keonsekuensinya seluruh penyelengagaraan kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan hukum baik itu UUD maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selain itu, pasal di atas juga menegaskan bahwa wakil presiden tidak boleh lebih dari satu orang dan bertindak sebagai pembantu presiden.

Kewenangan konstitusional yang dimiliki Presiden Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam konstitusi ialah sebagai berikut:

a. Mengangkat dan memberhentikan Menteri Negara;
b. Mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan pertimbangan DPD;[128]
c. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih DPR;
d. Menetapkan hakim agung yang diusulkan KY dan mendapat persetujuan DPR;
e. Mengangkat dan memberhentikan anggota KY dengan persetujuan DPR;
f. Menetapkan hakim MK;
g. Mengangkat konsul;
h. Menerima penempatan duta negara lain dengan pertimbangan DPR;
i. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan MA;[129]
j. Memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR;[130]
k. Memberi gelar, tandajasa dan tanda kehormatan lainnya;
l. Membentuk dewan pertimbangan;
m. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
n. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR.

Mengenai pengisian jabatan presiden itu sendiri dilakukan dengan cara pemilihan. Salah satu perubahan fundamental setelah amandemen UUD 1945 ialah dipilihnya presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.

---

[128] Kewenangan ini termasuk kewenangan yang bersifat legislatif.
[129] Kewenangan ini termasuk kewenangan yang bersifat yudikatif.
[130] Kewenangan ini termasuk kewenangan yang bersifat yudikatif.

Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyebutkan *"Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."* Perubahan ini didasari pemikiran untuk mengejwantahkan paham kedaulatan rakyat. Selain itu, dengan dipilih secara langsung oleh rakyat, menjadikan presiden dan wakil presiden mempunyai legitimasi yang lebih kuat dalam artian memperkuat sistem presidensial yang dianut dengan salah satu cirinya yaitu adanya periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*). Dengan demikian presiden dan wakil presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam UUD 1945 melalui prosedur yang konstitusional. Prosedur tersebut dikenal dengan pemakzulan yang menunjukkan konsistensi penerapan paham Negara Hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap presiden.

BAB III

PEMAKZULAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Konsep Pemakzulan dalam Sistem Ketatanegaraan

Proses pemberhentian presiden dalam masa jabatannya setidaknya paling populer dikenal dengan dua istilah yaitu pemakzulan dan *impeachment*. Penulis memilih menggunakan istilah pemakzulan karena cakupannya lebih luas yaitu meliputi keseluruhan proses sampai pemberhentian presiden sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan *impeachment* hanya mencakup proses pendakwaan parlemen terhadap presiden yang diduga melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat untuk meneruskan jabatannya tersebut.[131]

Pada dasarnya di dalam hukum tata negara terdapat dua cara pemberhentian presiden. *Pertama*, pemakzulan (panggilan untuk pertanggungjawaban) yang lebih dikenal pemberhentian di tengah masa jabatan yang dilakukan oleh parlemen. *Kedua*, pemberhentian melalui mekanisme *special legal proceeding* atau *forum previlegiatum* (forum peradilan khusus diadakan untuk itu), yaitu presiden diberhentikan melalui mekanisme pengadilan khusus, bukan mekanisme yang ada

---

[131] Terminologi "*to impeach"* menurut *Webster's New World Dictionary* berarti "*to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing*". Sementara *impeachment* itu sendiri sinonim dengan kata *accuse* yang berarti mendakwa atau menuduh. Sementara *Encyclopedia Britanica* menguraikan pengertian *impeachment* sebagai "*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body*". Dengan demikian *impeachment* berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik. Dalam hubungan dengan kedudukan kepala negara atau pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatannya. Selengkapnya lihat dalam Victoria Neufeldt, 1991, *Webster's New World Dictionary,* New York: Prentice Hall, hlm. 676.

di parlemen.[132] Namun, cara yang paling banyak diadopsi oleh negara-negara di dunia adalah cara yang pertama yaitu melalui mekanisme pemakzulan sebagaimana juga dianut oleh Indonesia.

Secara historis awal mula pemakzulan menurut Richard A. Posner dalam buku *The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, dikenal pada abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan pemakzulan untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang amat *powerful*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Dalam praktek, *The House of Commons* bertindak sebagai *a grand jury* yang memutuskan apakah akan memakzulkan seorang pejabat. Apabila pejabat itu dimakzulkan, maka *The House of Lords* akan mengadilinya. Apabila dinyatakan bersalah, maka pejabat tersebut akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan yang telah diatur, termasuk memecat dari jabatannya. Di Inggris, pemakzulan pertama kali digunakan pada bulan November 1330 di masa pemerintahan Edward III terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore yang kedelapan, dan Earl of March yang pertama.[133]

Pada saat zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, pemakzulan mulai diperkenalkan pada abad ke-17 dengan menggunakan istilah *impeachment*. Akan tetapi, dalam perkembangannya *impeachment* lebih dikenal di Amerika Serikat daripada di Inggris. Di Amerika Serikat, *impeachment* diatur dalam konstitusi yang

---

[132] Denny Indrayana, *Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden*, dalam Harian Kompas tanggal 27 Juli 2001.

[133] Laporan Penelitian, 2005, *Mekanisme Impeachment..... Op. Cit.,* hlm. 4.

menyatakan, *The House of Representatives* (DPR) memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment*, sedangkan Senat mempunyai kekuasaan untuk mengadili semua tuntutan *impeachment*.[134] Jadi *impeachment* merupakan suatu lembaga resmi untuk mempersoalkan tindak pidana yang dituduhkan kepada presiden, wakil presiden, hakim-hakim, dan pejabat sipil lainnya dari pemerintahan federal yang sedang berkuasa.

Pada saat konstitusi Amerika dirancang pada tahun 1787, di Philadelphia dan Pennsylvania, para bapak bangsa Amerika Serikat sudah melihat adanya kecenderungan para pemimpin menjadi korup ketika berkuasa. Selain korup, para pemimpin itu juga berusaha untuk terus berkuasa selama mungkin. Oleh karena itu, mereka menciptakan sebuah konstitusi yang didasarkan pada fondasi *checks and balances* yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. *Impeachment* didesain sebagai instrumen untuk "menegur" perbuatan menyimpang, penyalahgunaan dan pelanggaran terhadap kepercayaan publik dari orang yang mempunyai jabatan publik.[135]

Berdasarkan paparan di atas gagasan pemakzulan terhadap presiden didasari oleh pandangan perlunya mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari pemegangnya. Karena secara universal dipahami bahwa kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan. Selain itu, diadopsinya konsep pemakzulan dalam sistem ketatanegaraan di hampir seluruh negara karena jabatan presiden

---

134 *Ibid.*

135 Gary McDowell, "*High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders*" dalam *Ibid.,* hlm. 5-6.

merupakan jabatan yang sangat vital dalam menentukan perjalanan suatu negara ke depan.[136]

Konsep pemakzulan presiden dalam masa jabatannya dikenal baik di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer. Namun, perlu dipahami bahwa proses pemakzulan presiden di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.[137] Dalam sistem presidensial pranata yang digunakan dalam melakukan pengawasan adalah "*impeachment/pemakzulan"*, sedang dalam sistem pemerintahan parlementer adalah "*pertanggungjawaban*" pejabat eksekutif terhadap legislatif melalui mosi tidak percaya. Dengan demikian pada dasarnya keduanya sama-sama sebagai sarana kontrol terhadap pemerintah dan juga sama-sama dapat mengakibatkan pejabat eksekutif yang terkena harus mundur dari jabatannya. Hanya perbedaanya, di dalam sistem pemerintahan presidensial alasan-alasan pemakzulan hanya didasarkan pada pelanggaran hukum. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer alasan-alasannya lebih didasarkan pada alasan-alasan politik.[138]

B. Pemakzulan Dalam Islam

Secara universal dipahami oleh umat Islam bahwa Islam merupakan agama yang paling sempurna dalam mengatur peroalan kehidupan melalui ajaran-

---

136 Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 53.

137 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 10.

138 *Ibid.,* hlm. 14-15.

ajarannya. Pada saat yang sama Islam dipercayai memiliki konsep dan mekanisme sendiri dalam menentukan pemimpin termasuk pemberhentiannya, karena Islam adalah agama terbaik yang meliputi semua (*all-encompassing religion*) yang bukan saja mengurusi persoalan-persoalan dunia saja tetapi juga akhirat.[139]

Eksistensi kepemimpinan dalam Islam merupakan sebuah keharusan, sehingga kekosongan pemimpin dalam sebuah negara, meski sesaat, memiliki dampak yang begitu besar, bahkan Nabi Muhammad ketika meninggal tidak segera dikebumikan lantaran belum terpilihnya pengganti beliau.[140] Akan tetapi, menelusuri Syaria't Islam yang secara eksplisit mengatur mengenai mekanisme pemilihan dan pemakzulan seorang pemimpin memang bukan pekerjaan yang mudah. Karena baik berdasarkan nash-nash Al-qur'an maupun Sunnah Nabi Muhammad SAW memang tidak diatur secara eksplisit.

Konsep-konsep pemilihan dan pemakzulan dalam Islam dapat ditelusuri melalui ijtihad para ulama dan sejarah praktek khilafah baik pada zaman Nabi Muhammad SAW maupun setelahnya. Salah seorang ulama yang *conern* di bidang kepemimpinan ialah Al-Mawardi. Beliau mengatakan bahwa dalam Islam untuk melahirkan seorang pemimpin, dibutuhkan dua komponen, yakni dewan pemilih dengan persyaratannya, dan dewan imam dengan segala kriterianya. Dewan Pemilih bertugas memilih imam (khalifah) bagi umat. Dewan imam yang bertugas

---

139 Masdar Hilmy, 2009, *Teologi Perlawanan, Islamisme dan Diskursus Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Impulse-Kanisius, hlm. 34.

140 Muhammad Husain Haekal, 2007, *Usman bin Affan, antara Kekhalifahan dengan Kerajaan*, terj. Ali Audah, Bogor: Litera AntarNusa, 2007, hlm. 15.

mengangkat salah seorang dari mereka sebagai imam (khalifah).[141] Al-Mawardi menunjukkan prosedur memilih pemimpin sekaligus persyaratan baginya. Prosedur memilih pemimpin, menggunakan dua cara. Pertama, *Ahl al-halli wa al-'Aqdi* (parlemen). Kedua, penunjukan oleh imam (khalifah) sebelumnya. Sebelum memilih pemimpin, *Ahl al-halli wa al-'Aqdi* (parlemen) mengadakan sidang untuk memilih imam (khalifah). Mereka harus mempelajari data pribadi orang-orang yang memiliki kriteria-kriteria imamah (kepemimpinan). Kemudian mereka memilih siapa di antara orang-orang tersebut yang paling banyak kelebihannya, paling lengkap memenuhi kriteria, paling ditaati rakyat, dan mereka tidak menolak bai'atnya.

Dalam tradisi Islam, sebagaimana yang dianut oleh kalangan, ada beberapa model dalam menentukan seorang pemimpin yaitu: *pertama*, menunjuknya secara tidak langsung, dengan menunjukkan beberapa kriteria atau isyarat, sebagaimana yang dilakukan Nabi ketika terpilihnya Abu Bakar As-siddiq. *Kedua*, penunjukan kepada seseorang yang dianggap mampu untuk memimpin, sebagaimana yang dilakukan oleh Abu Bakar As-siddiq ketika menunjuk Umar bin Khattab sebagai khalifah pengganti dirinya. *Ketiga*, menetapkan beberapa orang yang dianggap mempunyai kriteria dan kemampuan untuk menentukan seorang pemimpin, sebagaimana yang dilakukan Umar bin Khattab saat terpilihnya Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib dengan menetapkan *Ahl al-halli wa al-'Aqdi*. *Keempat*,

---

[141] Al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, terj. Fadli Bahri, Jakarta: Darul Falah, hlm. 6.

mewariskan kepada keluarga dan keturunannya secara turun temurun, sebagaimana dalam sistem kerajaan.

Mengenai pemakzulan, dalam Islam tidak ditemukan konsep dan mekanisme yang baku. Islam hanya memberikan garis-garis besar mengenai kriteria khalifah yang dapat diturunkan dari jabatannya. Secara umum jabatan seorang khalifah tidak dapat dipertahankan karena lima hal yaitu: *pertama,* khalifah telah kehilangan *'adalah*-nya, yaitu telah melakukan kefasikan secara terang-terangan. Hal ini karena memang *'adalah* merupakan salah satu syarat pengangkatan jabatan khilafah, bahkan hal itu merupakan syarat keberlangsungan akad pengangkatan khilafah. Karena ketika Allah SWT. telah mensyaratkan *'adalah* (adil) pada saksi, maka syarat tersebut justru lebih utama bagi keberlangsungan akad pengangkatan jabatan khalifah.

Kedua, khalifah berubah bentuk kelaminnya menjadi perempuan atau banci. Hal itu, karena salah satu syarat akad pengangkatan jabatan khilafah, bahkan menjadi syarat keberlangsungan akadnya adalah harus laki-laki. Sesuai dengan salah satu sabda Rasulullah Saw: *"Tidak akan pernah beruntung suatu kaum yang menyerahkan urusan kekuasaan (pemerintahan) mereka kepada seorang wanita."*

Ketiga, khalifah menjadi gila namun tidak parah, terkadang sembuh terkadang gila. Hal itu, karena akal merupakan salah satu syarat pengangkatan jabatan khilafah dan keberlangsungan jabatan kekhilafahannya, berdasarkan sabda Rasulullah Saw: *"Telah diangkat pena (tidak dibebankan hukum) atas tiga orang..."* hingga sabda beliau: *"dari orang gila hingga akalnya kembali."* Orang gila tidak

boleh mengurusi urusannya sendiri, apalagi dia mengurusi urusan-urusan orang lain, jelas lebih tidak boleh lagi. Dalam keadaan seperti ini, tidak boleh diangkat seorang *washi* atau wakil untuk menggantikannya. Sebab, akad khilafah dibuat untuk pribadi khalifah itu sendiri. Jadi tidak sah apabila ada orang lain yang menggantikan posisinya.

Keempat, khalifah tidak lagi dapat melaksanakan tugas-tugas khilafah karena suatu sebab, baik karena cacat anggota tubuhnya atau karena sakit keras yang tidak dapat diharapkan kesembuhannya. Sedangkan ukuran tidak mampu, adalah ketidakmampuan khalifah untuk melaksanakan tugas-tugas khilafah. Hal itu karena akad khilafah hanya merupakan akad melaksanakan tugas-tugas khilafah, sehingga kalau tidak mampu melaksanakan apa yang menjadi konsekuensi dari akadnya, maka wajib diberhentikan. Karena statusnya hampir sama dengan orang yang tidak ada. Di samping karena ketidakmampuannya melaksanakan tugas yang dipikul karena telah diangkat menjadi khalifah, jelas akan mengakibatkan tergusurnya urusan-urusan agama dan kemaslahatan kaum muslimin. Karena itu, ini merupakan sebuah kemunkaran yang wajib dihilangkan, dan kemungkaran tersebut tidak akan hilang selain dengan memberhentikannya sehingga kaum muslimin bisa mengangkat yang lain. Jadi, ketika itu hukum memberhentikannya menjadi wajib.

Kelima, adanya tekanan yang menyebabkan khalifah tidak mampu lagi menangani urusan kaum muslimin menurut pandapatnya yang sesuai dengan hukum syara'. Jika ada orang yang menekan khalifah sampai ia tidak mampu lagi mengurusi kemaslahatan kaum muslimin dengan pikirannya sendiri sesuai dengan

hukum-hukum syara', maka secara *de jure* khalifah dianggap tidak mampu melaksanakan tugas-tugas negara khilafah dan wajib diberhentikan.

C. Pemakzulan di Berbagai Negara

Setidaknya terdapat tiga model perdilan pemakzulan presiden dalam konstitusi berbagai negara. *Pertama*, proses peradilan dua tingkat oleh lembaga perwakilan rakyat (legislatif), seperti di Amerika Serikat. *Kedua*, proses peradilan tiga tingkat, yaitu disamping oleh lembaga perwakilan rakyat, juga harus dengan putusan lembaga yudikatif (mahkamah konstitusi atau mahkamah agung), seperti di Jerman, Prancis dan Korea Selatan. *Ketiga*, model campuran, yaitu peradilan dua tingkat, tetapi melibatkan lembaga yudikatif di tengah-tengah proses tersebut, seperti di Rusia dan di Indonesia.[142] Berikut ini uraian lebih rinci mengenai beberapa mekanisme pemakzulan di negara-negara berdasarkan ketiga macam proses di atas.

1. Pemakzulan di Amerika

Proses pemakzulan di Amerika merupakan salah satu wujud penerapan prinsip *checks and balances* dalam struktur ketatanegaraan Amerika. Elizabeth B. Bazan dan Anna C. Henning mengatakan:[143]

> *"The American impeachment process places in the legislative branch the authority to remove the President, Vice President, and other federal civil officers in the executive and judicial branches upon a determination that*

[142] Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm.35.

[143] Elizabeth B. Bazan and Anna C. Henning, *Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice*, paper on Congressional Research Service, April 26, 2010, hlm. 1.

> *such officers have engaged in treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors. It is one of the checks and balances grounded in the American constitutional structure."*

Proses pemakzulan di Amerika merupakan otoritas legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sementara obyek pemakzulan tidak hanya terbatas pada presiden dan wakil presiden semata, tetapi juga meliputi pejabat-pejabat publik lainnya.

Amerika merupakan negara yang mengadopsi proses peradilan pemakzulan dua tingkat yaitu melalui *House of Representative* dan *Senate*. Pada tingkat *House of Representative*, konstitusi Amerika memberikan kekuasaan terhadapnya untuk melakukan *impeachment*[144] yaitu dengan mengajukan dakwaan pelanggaran yang dilakukan atas satu atau lebih dari pelanggaran pidana. Sebagaimana disebutkan dalam Article I, Section 2, Clause 5: "*The House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.*"[145] Berdasarkan ketentuan ini, *House of Representatives* (DPR) merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan (*sole power*) untuk melakukan *impeachment*.

Dalam proses *impeachment,* tugas *House of Representative* layaknya jaksa yaitu 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. Hal-hal tersebut disebutkan dalam Article. II,

---

144 Di Amerika istilah yang digunakan adalah *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam konstitusinya.

145 *Ibid.,* hlm. 7.

Section 4: "*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*." Berdasarkan ketentuan ini seorang presiden, wakil presiden dan pejabat publik lainnya dapat di-*impeach* apabila melakukan pengkhianatan, penyuapan, tindak pidana berat maupun perbuatan tercela lainnya. Kemudian apabila *article of impeachment* disetujui oleh *House of Representative* dengan dukungan suara *simple majority*, maka *House of Representative* dapat membawa kasus tersebut ke hadapan sidang tingkat *Senate*.

Pada tingkat selanjutnya, *Senate* akan mengadili seluruh dakwaan yang diajukan oleh *House of Representative.* Dalam Article I, Section 3, Clause 7 dinyatakan:[146]

> *"The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two-thirds of the Members present."*

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa sidang *impeachment* di tingkat *Senate* pada dasarnya tidak jauh berbeda 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. Selanjutnya *Senate* dengan dukungan 2/3 suara memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan kesalahan (*convicted*)

---

146 *Ibid.,*

yang secara otomatis dilanjutkan dengan pemberhentian dari jabatannya, atau 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 melanjutkan jabatannya.

Konstitusi Amerika sebagaimana disebutkan di atas juga mengatur bahwa bagi yang divonis bersalah dalam kasus *impeachment* berdasarkan keputusan *Senate*, maka hukuman paling berat ialah dipecat dari jabatan dan tidak menutup kemungkinan diseret ke pengadilan untuk menerima hukuman lainnya. Selain itu, disebutkan juga bahwa presiden tidak dapat menggunakan hak prerogatifnya dalam kasus *impeachment* sebagaimana tertera dalam Article II, Section 2, Clause 1 yaitu: *"The President shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment."*

2. Pemakzulan di Jerman

Berdasarkan konstitusi Jerman, ketentuan mengenai prosedur pemakzulan diatur dalam Bab V pasal 61 mengenai Presiden. Pasal 61 ayat (1) menentukan bahwa:

> *"The House of Representatives [Bundestag] or the Senate [Bundesrat] may impeach the President before the Federal Constitutional Court for wilful violation of this Constitution or any other federal statute. The motion of impeachment is filed by at least one quarter of the members of the House of Representatives [Bundestag] or one quarter of the votes of the Senate [Bundesrat]. A decision to impeach requires a majority of two thirds of the members of the House of Representatives [Bundestag]*

> *or of two thirds of the votes of the Senate [Bundesrat]. The impeachment is pleaded by a person commissioned by the impeaching body."*

Berdasarkan ketentuan di atas, mosi pemakzulan terhadap presiden dapat diajukan oleh 1/4 anggota *Bundestag (house of representatives)* atau 1/4 jumlah suara dalam *Bundesrat* (*senate*). Sidang pemakzulan diajukan oleh *bundestag* atau *bundesrat* dan dilakukan di depan Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutuskan apakah presiden benar-benar melanggar konstitusi atau undang-undang federal lainnya. Keputusan untuk memakzulkan presiden ditetapkan sedikitnya 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 jumlah suara di *Bundesrat.* Pengumuman pemakzulan dilakukan oleh seseorang yang ditunjuk oleh badan yang mamakzulkan.

Selanjutnya dalam Pasal 61 ayat (2) ditentukan pula bahwa:

> *"Where the Federal Constitutional Court finds the President guilty of a wilful violation of this Constitution or of another federal statute, it may declare him to have forfeited his office. After impeachment, it may issue an interim order preventing the President from exercising his functions."*

Berdasarkan ketentuan ini, apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan presiden bersalah telah melanggar konstitusi atau undang-undang federal lainnya, maka Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan presiden telah dicopot dari jabatannya. Selanjutnya setelah pemakzulan, Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan perintah pengadilan interim untuk mencegah presiden menjalankan fungsi kepresidenannya.[147]

---

[147] Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 259.

Dalam ketentuan konstitusi Jerman tersebut, prosedur pemakzulan yang diberlakukan kepada presiden masuk dalam ranah kewenangan mahkamah konstitusi untuk memutuskan bersalah atau tidaknya presiden. Meskipun perkara pemakzulan diajukan dan diputuskan oleh parlemen, namun lebih sebagai keputusan politis saja sementara keputusan hukum berada di mahkamah konstitusi. Dalam konstitusi sudah ditentukan bahwa alasan pemakzulan presiden hanyalah atas dasar pelanggaran konstitusi atau undang-undang federal, sehingga tidak dapat didasarkan pada dakwaan lain. Ketentuan Pasal 61 ayat (2) lebih mempertegas status hukum dari keputusan mahkamah konstitusi, karena segera setelah keputusan dikeluarkan, mahkamah konstitusi diberi instrumen hukum untuk secara administratif memberhentikan presiden dari jabatannya dan secara efektif "membekukan" fungsi kepresidenan.[148]

Sedangkan kanselir (*Chancellor*)[149] tidak dapat diberhentikan dengan prosedur yang sama, karena kanselir dipilih oleh *bundestag* dari calon yang diajukan oleh presiden. Apabila terbukti melakukan pelanggaran, kanselir dapat ditarik oleh partainya di parlemen atau diberhentikan dengan mosi tidak percaya dari anggota parlemen. Prosedur pemberhentian kanselir melalui mekanisme mosi tidak percaya terdapat dalam Bab IV Pasal 67 konstitusi Jerman mengenai Pemerintahan.

---

148 *Ibid.,* hlm. 260.

149 *The Chancellor of Germany is the head of government of Germany. The official title in German is Bundeskanzler(-in) (literally, Federal Chancellor), often shortened to Kanzler(-in). In German politics the Chancellor is equivalent to that of a* ***Prime Minister*** (Perdana Menteri) *in many other countries.*

Pasal 67 ayat (1) memuat ketentuan bahwa *bundestag* dapat menunjukkan rasa tidak percaya terhadap kanselir hanya dengan memilih kanselir pengganti dengan suara mayoritas anggotanya dan dengan meminta presiden untuk membebastugaskan kanselir yang lama. Presiden menyetujui permintaan tersebut dengan menunjuk kanselir yang di pilih *bundestag* sebagai kanselir yang baru, dengan jangka waktu 48 jam antara mosi tidak percaya dan pemilihan kanselir baru.

3. Pemakzulan di Korea Selatan

Berdasarkan konstitusi Korea Selatan, ketentuan mengenai prosedur pemakzulan diatur dalam Chapter III tentang The National Assembly article 65. Dalam ayat (1) disebutkan:

> "*In case the President, the Prime Minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, Justices of the Constitutional Court, Judges, members of the National Election Commission, the Chairman and members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials Designated by Act have violated the Constitution or other Acts in the performance of official duties, the National Assembly may pass motions for their impeachment*."

Berdasarkan ketentuan tersebut, obyek pemakzulan seperti halnya di Amerika Serikat tidak hanya terhadap presiden tetapi juga meliputi perdana menteri, menteri-menteri dan pejabat publik lainnya. Alasan pemakzulannya yaitu melakukan pelanggaran terhadap kontsitusi dan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugasnya. Adapun yang mengajukan mosi pemakzulan ialah

National Assembly karena merupakan satu-satunya lembaga perwakilan mengingat Korsel menganut monokameral.

Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan:

> "*A motion for impeachment prescribed in Paragraph (1) may be proposed by one-third or more of the total members of the National Assembly, and requires a concurrent vote of a majority of the total members of the National Assembly for passage: Provided, that a motion for the impeachment of the President shall be proposed by a majority of the total members of the National Assembly and approved by two-thirds or more of the total members of the National Assembly.*"

Mosi atau dakwaan pemakzulan dapat diusulkan oleh 1/3 anggota dari total seluruh anggota National Assembly, tetapi harus mendapat persetujuan minimal 2/3 anggota parlemen. Setelah mosi dakwaan disetujui oleh parlemen, presiden harus nonaktif dari jabatannya sampai keluarnya putusan mahkamah konstitusi. Hal ini juga diatur dalam ayat (3), sebagai berikut: "*Any person against whom a motion for impeachment has been passed is suspended from exercising his power until the impeachment has been adjudicated.*"

Berdasarkan pemaparan di atas, Mahkamah Konstitusi Korsel memiliki otoritas final atas pemakzulan dengan tanpa hak untuk banding. Mahkamah konstitusi akan memproses pemakzulan setelah setelah para anggota parlemen menyetujui dengan suara mutlak atau suara mayoritas sedikitnya 2/3 dari anggota parlemen untuk mendakwanya. Berbeda dengan Indonesia, posisi mahkamah konstitusi tidak berada di tengah, tetapi berada di posisi akhir proses pemakzulan, sehingga kedudukan dan fungsi mahkamah konstitusi menguji

apakah keputusan politik untuk memakzulkan presiden dan/atau wakil presiden sudah tepat atau tidak secara yuridis dapat benar-benar tercapai.

Pengalaman Korsel menunjukkan bahwa pemakzulan pertama kalinya terjadi pada tahun 2004, yang melibatkan Presiden Roh Moo-Hyun. Setelah para anggota parlemen dari kelompok oposisi menyetujui dengan suara mutlak dalam pemungutan suara, dengan 193 suara dibanding dua suara menolak untuk mengusir Roh karena melakukan pelanggaran terhadap berbagai peraturan pemilihan. Hal tersebut menimbulkan kekacauan politik di Korea. Berbagai reaksi timbul akibat pendukung Roh tidak terima atas persetujuan parlemen sebagai lawan-lawan politiknya yang mencoba untuk memecatnya melalui pemakzulan. Ekspresi kemarahan dilampiaskan dalam demonstrasi besar. Sehari setelah parlemen mengadakan pemungutan suara, lebih dari 50.000 orang turun ke jalan-jalan Seoul, ibu kota negara untuk memprotes pemakzulan terhadap Roh. Hasil jajak pendapat umum memperlihatkan bahwa 75 persen responden menilai pemakzulan sebagai sesuatu yang salah.

Sejalan dengan itu, popularitas partai oposisi utama Partai Nasional Agung (GNP) dan mitranya Partai Demokratik Milenium (MDP) menjadi anjlok. GNP dan MDP, yang mendominasi parlemen dianggap berada di balik proses pendakwaan. Namun, Mahkamah Konstitusional Korea Selatan (Korsel) menolak pemakzulan atas Presiden Roh Moo-Hyun. Demikian putusan akhir yang diumumkan Mahkamah Konstitusi. Dengan putusan ini, berarti Presiden Roh kembali memimpin negeri Ginseng tersebut. Yun Young-Chul, ketua

Mahkamah mengatakan: "Tidak ada alasan yang cukup berat untuk menggeser presiden keluar sehingga Pengadilan menolak permintaan untuk pemakzulan". Mahkamah memiliki otoritas final atas pemakzulan dengan tanpa hak untuk banding. Roh dihentikan sementara dari tugas-tugasnya dan dicabut dari kekuasaan eksekutifnya dengan dikeluarkannya putusan pemakzulan Majelis Nasional pada 12 Maret 2004. Namun, dengan adanya putusan baru ini, Roh kembali menduduki kursi kepresidenan.[150]

4. Pemakzulan di Rusia

Prosedur pemakzulan di Rusia mengadopsi proses peradilan campuran dengan melibatkan lembaga yudikatif di tengah-tengah proses tersebut. Secara keseluruhan diatur dalam konstitusi Rusia Article 93. Dalam ayat (1) disebutkan:

> "*The President of the Russian Federation may be impeached by the Federation Council only on the basis of charges put forward against him of high treason or some other grave crime, confirmed by a ruling of the Supreme Court of the Russian Federation on the presence of indicia of crime in the President's actions and by a ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation confirming that the procedure of bringing charges has been observed*."

Presiden Federasi Rusia dapat dimakzulkan oleh Dewan Federasi karena telah melakukan pelanggaran berat atau pelanggaran-pelanggaran kriminal berat lainnya. Pembuktian pelanggaran tersebut dilakukan melalui konfrimasi

[150] Rita Uli Hutapea, *Impeachment Ditolak, Roh Kembali Memimpin Korsel*, dalam http://preview.detik.com/detiknews/read/2004/05/14/102749/156871/10/impeachment-ditolak-roh-kembali-memimpin-korsel, diaskes tangggal 20 Desember 2011.

Mahkamah Agung Federal Rusia dengan ditandai oleh bukti kejahatan pada perbuatan presiden dan dengan konfirmasi Mahkamah Konstitusi Federasi Rusia yang mengkonfrimasi bahwa prosedur pendakwaan telah diperiksa.

Selanjutnya dalam Ayat (2) disebutkan:

> "*The ruling of the State Duma on putting forward charges and the decision of the Federation Council on impeachment of the President shall be passed by the votes of two-thirds of the total number in each of the chambers at the initiative of at least one-third of the deputies of the State Duma and in the presence of the opinion of a special commission formed by the State Duma*."

Usul pemakzulan disampaikan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota perwakilan State Duma (DPR) dan didasarkan dari mendengarkan pendapat komisi khusus yang dibentuk oleh State Duma. Usul tersebut kemudian dikonfirmasi kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, selanjutnya diajukan kepada Dewan Federasi *(Federation Council)* untuk diputus apakah presiden yang bersangkutan diberhentikan atau tidak. Putusan dari State Duma dalam menjatuhkan dakwaan dan putusan dari Dewan Federasi untuk pemakzulan presiden diajukan setelah disetujui oleh 2/3 dari keseluruhan anggota.

D. Sejarah Pemakzulan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pengalaman historis menunjukkan bahwa di Indonesia telah dilakukan pemakzulan terhadap presiden dalam masa jabatannya sebanyak dua kali. Pertama pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno dengan sistem demokrasi terpimpinnya. Kemudian kedua pada masa pemerintahan Orde

Reformasi di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid dengan sistem demokrasi konstitusionalnya.

1. Pemakzulan Presiden Soekarno

Perjalanan politik Presiden Soekarno diwarnai dengan dinamika ketatanegaraan yang kompleks. Dalam kurun waktu 1945-1959, kekuasaan Soekarno diselenggrakan berdasarkan tiga undang-undang dasar dan satu konvensi ketatanegaraan, yaitu UUD 1945 yang menganut sistem presidensial, Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 yang menganut sistem parlementer serta konvensi ketatanegaraan berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X/1945.[151] Sedangkan DPR[152] pertama terbentuk berdasarkan hasil pemilu tahun 1956 yang diikuti dengan pembentukan Konstituante pada November 1956.[153]

Dalam perjalanannya, Konstituante yang dibentuk tersebut dianggap oleh Presiden Soekarno tidak dapat melaksanakan tugasnya sehingga dibubarkan. Kemudain melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Soekarno membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Faktanya dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya menetapkan garis-garis besar

---

151 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hal. 124.

152 Pemilu untuk memilih anggota DPR dilaksanakan pada tangal 29 September 1955 dan DPR terbentuk pada tanggal 26 Maret 1956. Lihat *Ibid.*

153 Konstituante adalah lembaga yang diberi kewenangan oleh UUDS tahun 1950 untuk membentuk undang-undang dasar yang baru. Selengkapnya lihat dalam *Ibid.*

haluan Negara, MPRS hanya memuat pidato-pidato Soekarno.[154] Dengan kewenangannya, pada tahun 1963 MPRS mengangkat Presiden Soekarno sebagai panglima besar revolusi Indonesia dan presiden seumur hidup. Dua tahun setelah peristiwa ini terjadi muncul huru-hara politik pada malam 30 September yang dikenal G.30.S./PKI yang sekaligus menjadi awal pemicu pemakzulan terhadap Presiden Soekarno.[155]

Kekacauan politik itu juga diperparah dengan krisis ekonomi dan moralitas di hampir seluruh wilayah Indonesia.[156] Situasi dan kondisi tersebut memancing MPRS untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno.[157] Akhirnya pada tanggal 22 Juni 1965 Soekarno menyampaikan pertanggungjawabannya yang dikenal dengan "Pidato Nawaksara".[158] Adapun beberapa pokok yang menjadi isi pidato tersebut ialah sebagai berikut:

a. Ajakan melakukan "retrospeksi" tentang posisi Presiden sebagai pemimpin besar revolusi, mandataris MPRS, dan presiden seumur hidup;
b. Laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara yang terkandung dalam TAP MPRS No. I dan IIThaun 1960;
c. Pelaksanaan tugas yang terkait dengan pembangunan politik dan pembangunan ekonomi; dan
d. Penjelasan mengenai demokrasi terpimpin, pelaksanaan GBHN yang akan dibicarakan di DPR, rencana pemurnian pelaksanaan UUD 1945

---

154 Sebagaimana tertera dalam UUD 1945, MPR adalah lembaga negara yang menetapkan garis-garis besar haluan Negara, selain menetapkan undang-undang dasar dan memilih presiden dan wakil presiden. Lihat A.W. Widjaja, *Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Undang-Undang Dasar Negara dalam lintasan Sejarah Dua Dasawarsa 1945-1965*, selengkapnya dalam *Ibid.,* hlm. 126.

155 *Ibid.*

156 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 57.

157 *Ibid.*

158 Menurut berbagai sumber pidato pertanggungjawaban tersebut sebenarnya disampaikan secara sukarela oleh Presiden Soekarno tanpa adanya permintaan dari MPRS. Lihat Hamdan Zoeva, 2005, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 93. Lihat juga Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan..... Op. Cit.,* hlm.6.

dan terkait dengan tugas MPR/S serta keduduakn presiden dan wakil presiden.[159]

Menanggapi pidato Nawaksara tersebut, MPRS mengeluarkan Keputusan No. 5/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 yang pada intinya meminta kepada Presiden agar melengkapi pertanggungjawabannya khususnya terkait dengan sebab-sebab terjadinya peristiwa G-30 S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi serta akhlak.[160] Awalnya Soekarno tidak bersedia tunduk kepada tindakan MPRS, sehingga menimbulkan reaksi masyarakat yang diwarnai demonstrasi yang dimotori mahasiswa maupun masyarakat. Aksi ini terus berlanjut bahkan meluas hingga awal Oktober 1966, masa dari KAMI, KAPPI dan KAPI banyak berdatangan melakukan demonstarsi di depan istana merdeka.[161] Tuntutan utama mereka adalah meminta pertanggungjawaban presiden atas peristiwa G.30.S/PKI.[162]

Mendapat tekanan begitu besar dari berbagai kalangan, akhirnya membuat Soekarno tidak punya pilihan lain selain memberikan tanggapan atas keputusan MPRS tersebut. Pada tanggal 10 Januari 1967, melalui surat Presiden No. 01/Pres/67, Presiden Soekarno menyatakan tanggapannya yang dikenal dengan "Pelengkap Nawaksara". Surat tersebut pada intinya berisi:[163]

---

159 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm. 128.

160 Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 93-94.

161 Bambang E, Syamsul Hadi dan Eddi Elson, 2006, *Bung Karno Difitnah*, Jakarta: Yayasan Soekarno, hlm. 28.

162 Lihat dalam PDAT dan ISAI, 1998, J*enderal Tanpa Pasukan, Politisa Tanpa Partai: Perjalanan Hidup A.H. Nasution* sebagaimana dikutip dalam Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm. 129.

163 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 58.

i. Ajakan sekuat tenaga bersama-sama untuk meniadakan konflik demi menyelamatkan revolusi, membangun persatuan dan kesatuan, menekankan kewaspadaan istimewa terhadap kekuatan kontra-revolusi, karena situasi politik di tanah air sudah gawat;
ii. Peristiwa G. 30. S/PKI adalah suatu "*complete overrompeling*" bagi Presiden;
iii. Mengutuk Gestok (Gerakan Satu Oktober) pada pidato presiden tanggal 17 Agustus 1966;
iv. Siapapun yang bersalah harus dihukum, oleh karena itu telah dibentuk Mahmilub (Mahkamah Militer Luar Biasa);
v. Terajdinya G. 30. S/PKI karena bertemunya tiga sebab yaitu: *keblingeran* pimpinan PKI, kelihaian subversi *nekolim* dan adanya oknum-oknum yang tidak benar;
vi. Masalah kemerosotan ekonomi bukanlah disebabkan oleh satu orang saja, tetapi satu *resultante* daripada proses faktor-faktor obyektif dan tindakan dari keseluruhan apartur pemerintahan dan masyarakat;
vii. Masalah kemerosotan akhlak adalah hasil perkembangan daripada proses kesadaran dan laku-tindak masyarakat dalam keseluruhannya yang tidak mungkin oleh satu orang saja.

Selain itu, Soekarno juga menyatakan bahwa tidak adil jika ia sendiri yang diminta pertanggungjawaban atas peristiwa G. 30. S/PKI, krisis ekonomi dan degradasi moral, sedangkan yang lain tidak.[164]

Menanggapi pelengkap nawaksara tersebut, MPRS berpendapat bahwa Soekarno masih meragukan keharusannya untuk memberikan pertanggungjawaban kepada MPRS.[165] Selanjutnya MPRS langsung melakukan rapat pimpinan yang menyimpulkan bahwa Presiden Soekarno "alpa" memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional sebagai ternyata dalam suratnya tersebut, yaitu mengingkari keharusan bertanggungjawab kepada MPRS sebagai

[164] Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm. 130.
[165] *Ibid.,* hlm. 131.

madatarisnya dan hanya menyatakan semata-mata bertanggungjawab mengenai GBHN saja.[166]

Merespon perkembangan politik yang terjadi, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) mengeluarkan memorandum dan resolusi tentang persidangan istimewa MPRS. Dalam memorandum dan resolusi tersebut, DPR-GR menolak pertangggungjawaban Soekarno dan menganggap kepemimpinan Soekarno membahayakan keselamatan dan keutuhan negara.[167] Selanjutnya DPR-GR meminta pimpinan MPRS untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden Soekrano dari jabatan Presiden/Mandataris MPRS dan mengangkat/memilih pejabat Presiden sesuai dengan Pasal 3 TAP MPRS No. XV/MPRS tahun 1966.[168]

Menindak lanjuti resolusi DPR-GR, pimpinan MPRS memutuskan menyelenggarakan persidangan istimewa MPRS tanggal 7-11 Maret 1967, dengan acara pokok membahas resolusi dan memorandum DPR-GR tanggal 9 Februari 1967 serta menentukan tindakan-tindakan konstitusional selanjutnya dan pengesahan keputusan-keputusan MPRS tentang hasil-hasil kerja panitia *Ad Hoc* MPRS. Tetapi beberapa hari sebelum penyelenggaraan Sidang Istimewa MPRS, pada tangal 20 Februari 1967 Presiden Soekarno mengumumkan penyerahan kekuasaan kepada Jenderal Soeharto pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 yang ditindak lanjuti dengan penyerahan kekuasaan *de*

---

166 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 59.
167 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm.132.
168 *Ibid.*

facto di istana negara pada keesokan harinya. Walaupun demikian, Sidang Istimewa MPRS tetap dilaksanakan sesuai jadwal yang telah ditentukan.[169] Hasil sidang MPRS memutuskan menolak pertanggungjawaban Presiden Soekarno dan mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Soekarno.[170]

Mengenai alasan pemakzulan Presiden Soekarno itu sendiri, setidaknya terdapat dua alasan besar yaitu yang bersifat politik dan yang bersifat yuridis.[171] Alasan yang bersifat politik yaitu Presiden Soekarno tidak bisa memberikan pertanggungjawaban yang memuaskan rakyat, khususnya anggota MPRS mengenai kebijakan presiden kontra revolusi G. 30. S/PKI karena baik dalam pidato Nawkasara maupun pelengkapnya tidak menggambarkan secara lengkap baik prolog maupun epilognya sebagaimana diperintahkan ketetapan MPRS. Demikian juga dengan kemerosotan ekonomi dan degradasi moral di masyarakat. Sementara alasan yang bersifat yuridis yaitu terdapat beberapa petunjuk[172] bahwa Presiden Soekarno telah melakukan kebijaksanaan yang

---

169 MPRS tetap melakukan Sidang Istimewa karena ketika Soekarno menyerahkan kekuasaan kepada Soeharto, pada faktanya masih terjadi dualisme kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dimana Soekarno masih tetap menjabat presiden sesuai dengan UUD dan Soeharto yang menerima penyerahan kekuasaan harus melaporkan sewaktu-waktu penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara yang diterimanya. Lihat selengkapnya dalam *Ibid.*, hlm. 136.

170 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden*…… *Op. Cit.,* hlm. 60.

171 Alasan-alasan ini dapat dilihat dalam diktum pertimbangan Ketetapan MPRS No. XXX/III/ MPRS/1967.

172 Dalam hukum acara pidana menurut DPR-GR, khusunya dalam bidang hukum acara pembuktian, dikenal istilah petunjuk (*aanwijzingen*) sebagai salah satu alat bukti. Yang dimaksud dengan petunjuk-petunjuk tersebut ialah setiap perbuatan, kejadian, atau keberadaan yang karena sifat dan persesuainnya suatu kejahatan yang secara nyata-nyata menunjukkan terjadinya suatu kejahatan dan siapa-siapa yang melakukannya. Berdasarkan prinsip tersebut DPR-GR menyimpulkan bahwa Presiden Soekarno: a) setelah mengetahui peristiwa G. 30. S/PKI dan para pelakunya dengan sengaja telah memberikan kesempatan untuk menyelesaikan rencana kejahatan G. 30. S/PKI; b) ikut serta dalam mempersiapkan

secara tidak langsung menguntungkan G. 30. S/PKI dan melindungi tokoh-tokohnya.

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa mekanisme pemakzulan Presiden Soekarno dilakukan berdasarkan pada kebutuhan situasi dan kondisi politik yang terjadi saat itu dengan didorong berbagai tekanan dan kekuatan politik yang berlangsung.[173] Tekait peristiwa ini, hal menarik juga disampaikan jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa proses penjatuhan Soekarno sangat politis karena hanya didasarkan dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno baik Nawaksara maupun Pelengkap Nawaksara.[174]

2. Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid

Presiden Abdurrahman Wahid atau yang lebih dikenal dengan Gus Dur merupakan seorang sosok presiden yang penuh dengan kontroversi. Beliau banyak mengeluarkan kebijkan-kebijakan yang kontroversial terutama di kalangan parlemen. Oleh karena itu, sering terjadi disharmonisasi hubungan presiden dan parlemen dalam pnyelenggaraan pemerintahan negara. Misalnya pembubaran Departemen Penerangan dan Departemen Sosial yang melahirkan hak interpelasi DPR terhadap presiden. Kemudian disusul tindakan presiden mengganti menteri-menteri yang berasal dari partai-partai politik, seperti

---

dan mempermudah serta melancarkan G. 30. S/PKI; dan c) mengatur, memimpin dan mendalangi G. 30. S/PKI. Lihat dalam Memorandum DPR-GR mengenai pertanggungjawaban Soekarno dan Persidangan MPRS tertanggl 9 Februari 1967.

173 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm.141.

174 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.,* hlm. 31-35.

Laksamana Sukardi (kader PDIP),[175] Yusuf Kalla (kader Golkar)[176] dan Yusril Ihza Mahendra (Ketua Umum PBB).[177]

Hubungan tersebut diperkeruh dengan adanya indikasi penyalahgunaan dana bulog (*Bullogate*) dan dana dari Sultan Brunei Darussalam (*Bruneigate*) yang dilakukan oleh Presiden Gus Dur. Selain itu, Gus Dur waktu itu kerap menggulirkan statemen yang bernada "ancaman" akan mengeluarkan dekrit apabila kompromi politik tidak tercapai antara Presiden dan DPR/MPR.[178] Berdasarkan hal tersebut dibentuklah pansus di DPR untuk menyelidiki kasus dana Yantera Bulog dan dana Bantuan Sultan Brunei Darusslam yang akhirnya menyimpulkan bahwa perlu disampaikan "memorandum I" untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrrahman Wahid sungguh melanggar haluan Negara. Adapunn isi dari memorandum tersebut ialah sebagai berikut: [179]

a. bahwa Presiden telah melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan.
b. bahwa Presiden telah melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Memorandum I tersebut tidak banyak diindahkan Presiden, terbukti dalam jangka waktu tiga bulan sejak memorandum dikeluarkan tidak ada

---

175 Laksamana Sukardi pada saat ini menjabat sebagai Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara.

176 Yusuf Kalla pada saat itu menjabat sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

177 Yusril Ihza Mahendra pada saat itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

178 Peristiwa tersebut membuat kekuatan politik yang dulu mendukung Gus Dur beralih melakukan perlawanan, sehingga beliau mengalami kehilanagn dukungan di parlemen.

179 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 61-62.

perbaikan kinerja dan kebijakan Presiden. Justru menurut DPR, Presiden Gus dur banyak melakukan pelanggaran-pelanggaran baru terhadap haluan negara, antara lain sebagai berikut:[180]

i. Pernyataan presiden kalau dia mundur, maka lima daerah yaitu Aceh, Maluku, Riau, Irian Jaya dan Madura akan melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
ii. Pernyataan presiden, apabila DPR dan MPR tidak mendukung, presiden masih didukung oleh rakyat.
iii. Presiden tidak cepat tanggap dan melakukan pembiaran terhadap peristiwa yang menimpa masyarakat Madura di Sampit dan Palangkaraya Kalimantan Tengah.
iv. Pernyataan presiden akan terjadi pemberontakan nasional apabila presiden diberhentikan.
v. Selaku presiden tidak melakukan apaun yang semestinya dilakukan terhadap peristiwa kerusuhan massa di Jawa Timur pada Februari 2011, bahkan menyatakan DPR sebagai *biang kerok* kerusuhan tersebut.

Berselang tiga bulan dari memorandum I, tahapan berlanjut pada memorandum II dimana DPR RI menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan Negara yaitu UUD 1945 pasal 9 tentang sumpah jabatan dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Atas dasar pertimbangan DPR kepada MPR untuk segera menggelar Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Gus Dur, MPR menetapkan jadwal SI pada tanggal 1 Agustus 2001.[181] Namun, pada kenyataannya SI tersebut dipercepat dari jadwal semula menjadi tanggal 21 Juli 2001. Percepatan ini dilakukan dengan alasan adanya perkembangan situasi dan kondisi politik yang semakin

---

[180] Pernyataan ini merupakan pendapat fraksi PBB, PDIP, Golkar, PPP dan PDU. Lihat dalam Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden …… Op. Cit.,* hlm.153.

[181] Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 174.

memburuk yang dapat mengancam keselamatan dan integritas bangsa dan Negara. Namun sebenarnya hal tersebut disebabkan Gus Dur pada tanggal 23 Juli 2001 dini hari pukul 01.05 WIB mengumumkan Maklumat Presiden, yang kemudian dikenal dengan "*Dekrit Presiden*".[182] Butir-butir maklumat tersebut yaitu:[183]

a) Membekukan MPR dan DPR, mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan, serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun;
b) Menyelamatkan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan partai Golkar sambil menunggu putusan Mahkamah Agung;
c) Memerintahkan kepada seluruh jajaran TNI/Polri untuk menyelamatkan langkah-langkah pengamanan negara Kesatuan Republik Indonesia, dan menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk tetap tenang serta menjalankan kehidupan social ekonomi seperti biasa.

Langkah politik Presiden itu dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Maklumat/Dekrit Presiden tersebut dan kemudian mengajukan percepatan Sidang Istimewa. Akhirnya Sidang Istimewa digelar dengan agenda pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dari tampuk kekuasaan eksekutif. Berdasarkan rangkaian peristiwa tersebut MPR RI memutuskan untuk memakzulakan Presiden karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Berdasarkan diktum keputusan alasan pemberhentian Presiden Gus Dur tidak lagi didasarkan pada memorandum DPR tapi karena alasan lain yaitu ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk

---

[182] Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Loc. Cit.* Dalam sumber lain dikatakan bahwa percepatan itu dilakukan karena dikhawatirkan presiden akan memperalat Polri dan TNI untuk memuluskan niatnya mengeluarkan maklumat pembubaran DPR dan MPR serta pemberlakuan keadaan darurat.

[183] Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, 2007, *Sejarah Realita dan Dinamika*, Sekretariat MPR RI, hlm. 60.

memberikan pertanggungjawaban dalam SI MPR dan penerbitan maklumat presiden yang dianggap sebagai pelanggaran konstitusi.[184]

Peristiwa ini menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai pemakzulan pada masa itu, sehingga proses pemakzulan tidak obyektif karena sangat tergantung pada opini atau pandangan DPR/MPR terhadap Presiden. Walupun sebenarnya prosedur pemakzulan mengacu pada TAP MPR No. III/MPR/1978, tetapi pada kenyataannya prosesnya tetap saja didasarkan pada situasi dan kondisi politik yang sering berubah-ubah.

E. Perkembangan Pengaturan tentang Pemakzulan Presiden di Indonesia

1. Pengaturan Pemakzulan Presiden sebelum Perubahan UUD 1945

Peraturan mengenai pemakzulan Presiden sebelum amandemen UUD 1945 dapat dilihat dari berbagai konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia antara lain Undang-undanag Dasar 1945 yang asli, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.

a. Masa Berlakunya UUD 1945 yang Asli

Undang-Undang Dasar 1945 yang asli merupakan konstitusi pertama yang berlaku di Indonesia pasca kemerdekaan. Di dalam batang tubuh konstitusi yang dirumuskan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) ini tidak

[184] Lihat pertimbangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2011 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid.

mengatur mengenai mekanisme pemakzulan presiden. Kekosongan tersebut dapat dimengerti jika dikaitkan dengan status UUD 1945 sebelum perubahan yang masih bersifat sementara sebagaimana pernah dikemukakan oleh Soekarno dalam sidang PPKI. Status sementara itu disebabkan para anggota PPKI tidak memiliki cukup waktu lagi untuk menyusun sebuah konstitusi yang lengkap karena kondisi politik saat itu muncul keinginan untuk segera memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia.[185]

Namun demikan, sebenarnya terdapat pengaturan mengenai pertanggungjawaban presiden yang tertera di dalam penjelasan UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:[186]

> "Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Untuk mengawasi jalannya pemerintahan negara oleh presiden dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat, yang setiap saat mengawasi tindakan-tindakan presiden, dan jika Dewan ini menganggap, presiden sungguh telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR, Majelis dapat diundang untuk mengadakan Sidang Istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada presiden".

Adanya mekanisme pertanggugjawaban presiden ini merupakan konsekuansi dari bentuk negara republik yang dianut Indonesia. Pada negara yang berbentuk republik pasti melekat prinsip kedaulatan rakyat, sehingga rakyat yang paling berkuasa bukan kepala negara atau presiden. Konsep kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 sebelum perubahan dalam implementasinya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

---

185 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.*, hlm. 31-35.

186 Lihat Penjelasan UUD 1945 Sebelum Perubahan.

yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara.[187] MPR berwenang menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara serta memilih presiden. Oleh karena itu presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR sebagai representasi dari rakyat.

Ketentuan lebih lanjut tentang mekanisme pertanggungjawaban presiden tersebut diatur dalam Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara.[188] Selain itu, ketentuan tersebut juga diatur dalam Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

Di dalam pasal 5 TAP MPR RI No.VI/MPR/1973 disebutkan:

a) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggungan jawab atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.
b) Presiden wajib memberikan pertanggungan jawab di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungan jawab Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

Sementara itu di dalam pasal 4 disebutkan "*Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena: a) atas permintaan sendiri b) berhalangan tetap dan c) sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara"*. Berdasarkan ketentuan ini diketahui bahwa alasan pemberhentian presiden sebenarnya hanya melanggar haluan negara. Alasan ini

[187] Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 Sebelum Perubahan.

[188] Pada saat itu kedudukan TAP MPR tersebut secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang.

sangat elastis karena dapat ditafsirkan secara luas oleh DPR dan MPR. Merujuk pada penjelasan UUD 1945 dan berbagai Ketetapan MPR, yang dimaksud dengan haluan negara ialah segala haluan dan garis-garis yang ditetapkan undang-undang dasar maupun ketetapan-ketetapan MPR. Definisi yang sangat luas ini menjadikan alasan melanggar haluan negara menjadi sangat elastis.

Adapun mekanisme pemakzulan berdasarkan TAP MPR di atas, dimulai dari pengawasan DPR atas tindakan presiden dalam melaksanakan haluan negara. Apabila DPR menyimpulkan presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan undang-undang dasar dan ketetapan-ketetapan MPR, DPR dapat menyampaikan memorandum kepada presiden dengan tujuan mengingatkan presiden bahwa yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara. Apabila dalam waktu tiga bulan, presiden tidak mengindahkannya, DPR menyampaikan memorandum kedua. Apabila dalam jangka waktu satu bulan memorandum kedua inipun tidak diindahkan, DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Kemudian MPR melakukan sidang untuk menentukan diterima atau ditolaknya pertanggungjawaban presiden. Kalau dalam keputusannya MPR menolak maka, jabatan presiden yang bersangkutan akan dicopot, tetapi kalau kalau MPR menerima besar kemungkinan presiden yang bersangkutan akan tetap menjabat.

Mekanisme yang demikian menjadikan MPR memiliki otoritas penuh dalam hal pemakzulan presiden. Alasan yang sangat umum menjadikan MPR

sangat mudah mencari alasan untuk memakzulkan presiden. Oleh karena itu, sebenarnya MPR setiap waktu dapat memberhentikan presiden dari jabatannya *(kan hem op elk gewenst moment onslaan)* atau dapat menjatuhkan hukuman pemecatan *(op straffe van ontslag)*.[189] Hal tersebut sangat bergantung pada pandangan MPR terhadap presiden yang sedang menjabat.

b. Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949

Tidak berbeda dengan UUD 1945 yang asli, dalam konstitusi RIS 1949 juga tidak ditemukan aturan yang jelas dan detail mengenai bagaimana pemakzulan dapat dilakukan. Dalam konstitusi RIS hanya diatur mengenai posisi presiden, sebagaimana tertera dalam pasal 118, menentukan bahwa presiden tidak dapat diganggu gugat. Pengaturan tersebut merupakan konsekuensi logis dari sistem pemerintahan parlementer, yaitu menteri-menteri bertanggungjawab kepada parlemen.[190]

Kekosongan aturan yang jelas mengenai pemakzulan, tampak pula jika dilihat dari hak yang dimiliki oleh anggota DPR. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR dalam Konstitusi RIS 1949 tampaknya memang diarahkan agar tercipta mekanisme *checks and balances* terhadap pemerintah. Namun hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak termasuk hak untuk melakukan pemakzulan terhadap Presiden. Pasal 122 Konstitusi RIS 1949 justru menegaskan bahwa

---

189 Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 102.

190 Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden…… Op. Cit.,* hlm. 89.

DPR tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Hak-hak DPR tersebut yaitu meliputi hak interpelasi (Pasal 120) dan hak angket (Pasal 121).

Dalam konteks *checks and balances*, menurut Pasal 148 ayat (1), presiden, menteri, ketua, dan anggota senat, serta ketua dan anggota lembaga Negara lainnya dapat diuji perbuatannya oleh Mahkamah Agung dalam hal menjalankan jabatan, melakukan kejahatan, dan pelanggaran lain yang ditentukan undang-undang. Sistem ini menganut sistem forum khusus *special legal proceeding* atau *forum previlegiatum*.[191] Akan tetapi, hal ini tidak pernah terjadi dalam periode tahun 1949, justru presiden Soekarno disamping menjadi presiden negara kesatuan, juga dilantik menjadi Presiden RIS.[192]

Sama dengan apa yang terjadi dengan UUD 1945 yang asli, nihilnya aturan yang jelas mengenai pemakzulan dalam Konstitusi RIS 1949 karena pemberlakukan konstitusi ini dimaksudkan untuk sementara waktu. Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Karena itu Pasal 186 Konstitusi RIS menegaskan ketentuan agar Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan

---

[191] Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah …… Op. Cit.,* hlm. 467. *Forum Previlegiatum* dapat memakzulkan presiden atau pejabat lainnya yang telah melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan. Hal tersebut dapat dipahami mengingat sifat dari *forum previlegiatum* tersebut ialah peradilan khusus atas perkara-perkara pidana yang dilakukan orang-orang tertentu, yaitu para pejabat tinggi negara atau para pejabat yang secara khusus ditunjuk menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

[192] Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan …… Op. Cit.,* hlm. 127.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.[193] Pada dasarnya, perumusan Konstitusi RIS hanya dimaksudkan untuk kepentingan menciptakan bentuk negara serikat yang diinginkan oleh Belanda.

c. Masa Berlakunya UUDS 1950

Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 mulai berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950. Lahirnya UUDS ini disebabkan adanya aspirasi dari negara-negara bagian dari negara RIS untuk kembali menjadi negara kesatuan dalam NKRI. Menurut Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 dinyatakan bentuk negara yang dianut yaitu kesatuan, sedangkan sistem pemerintahan yang digunakan adalah kombinasi sistem presidensial dan parlementer. Dalam sistem parlementer ini, Presiden diposisikan sebagai Kepala Negara dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Namun Presiden tidak terlibat menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Kepala pemerintahan diemban oleh Perdana Menteri. Masa-masa kehidupan politik Indonesia di bawah UUDS 1950 ini sering disebut sebagai praktik Demokrasi Parlementer.

Hubungan kelembagaan antara perdana menteri dan parlemen dalam UUDS 1950 berjalan sebagaimana praktik sistem parlementer umumnya. Parlemen dapat melakukan mosi tidak percaya kepada perdana menteri yang berarti jabatan perdana menteri harus diganti. Sementara perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan harus segera menyelenggarakan pemilu setelah

[193] Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.,* hlm. 37.

pembubaran itu. Dialektika pemakzulan terhadap perdana menteri dapat dilakukan melalui kerangka politik sistem parlementer tersebut.

UUDS 1950 juga tidak mengatur secara jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme pemakzulan. Pasal 48 UUDS 1950 hanya mengatur penggantian presiden manakala presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya, presiden yang bersangkutan digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya. Meskipun penggunaan UUDS 1950 berlangsung cukup lama jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS 1949, selama penggunaannya belum pernah terjadi pemakzulan terhadap presiden. Dinamika politik yang terjadi selama penggunaan UUDS 1950 hanya ditandai oleh seringnya terjadi jatuh-bangun kabinet akibat mosi tidak percaya yang dilakukan oleh parlemen.[194]

Sama dengan UUD 1945 yang asli dan Konstitusi RIS, UUDS 1950 juga dimaksudkan sebagai konstitusi sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Namun pada masa berlakunya UUDS 1950 ada kemajuan karena berhasil diselenggarakan pemilihan umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante yang bertugas menyusun konstitusi.[195]

---

[194] Laporan Penelitian, *Mekanisme Impeachment..... Op. Cit.,* hlm. 50-51.

[195] Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme…… Op. Cit.,* hlm. 39.

2. Pengaturan Pemakzulan Presiden setelah Perubahan UUD 1945

Setelah perubahan UUD 1945, terdapat kemajuan yang signifikan di bidang regulasi mengenai pemakzulan presiden. Aturan dan ketentuan mengenai pemakzulan dicantumkan di dalam batang tubuh UUD 1945 yaitu dalam Pasal 7A dan 7B. Berdasarkan ketentuan tersebut mekanisme pemakzulan di Indonesia harus melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda. Tahapan *pertama* proses pemakzulan adalah di DPR. DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan pemakzulan sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib DPR) mengajukan tuntutan pemakzulan tersebut kepada MK.

Berdasarkan pasal 7A UUD 1945 ada dua alasan pemakzulan presiden dari jabatannya, yaitu:

1. Melakukan pelanggaran hukum berupa: 1) Pengkhianatan terhadap Negara, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.[196] 2) Korupsi, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana korupsi

[196] Lihat pasal 10 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

sebagaimana diatur dalam undang-undang.[197] 3) Penyuapan, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.[198] 4) Tindak pidana barat lainnya, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.[199] 5) Perbuatan tercela, dalam UU MK memang tidak dijelaskan secara detail cakupan dari makna "perbuatan tercela" tersebut.

2. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, dalam UU MK dijelaskan bahwa syarat yang dimaksud adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[200] Dalam pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa:

   > Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus 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 kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

   Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

---

197 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf b UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

198 *Ibid.*

199 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf c UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

200 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf e UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

UU yang dimaksud adalah UU No. 42 tahun 2008 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Tahapan *kedua* proses pemakzulan berada di tangan MK. Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Hal ini juga diperjelas dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945. Selanjutnya mengenai proses dan mekanisme pemakzulan di MK diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman beracara dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR, maka tahapan *ketiga* proses pemakzulan berada di MPR. UUD 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses pemakzulan atau usulan pemberhentian kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses pemakzulan dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.

Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna. Komposisi dan tata cara pengambilan suara terbanyak itu juga diatur secara rinci oleh UUD 1945 yaitu rapat paripurna MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari seluruh anggota MPR. Dan persetujuan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus disepakati oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.

BAB IV

DETERMINASI POLITIK ATAS HUKUM DALAM MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA

A. Pemakzulan Presiden sebagai Kolaborasi antara Proses Politik dan Proses Hukum

1. Latarbelakang dan Alasan Kolaborasi Proses Politik dan Proses Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan

Sebagaimana telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya bahwa setelah perubahan, ketentuan mengenai pemakzulan presiden diatur dalam batang tubuh UUD 1945 yaitu dalam pasal 7A dan 7B. Berdasarkan ketentuan tersebut, mekanisme yang dianut mengalami perubahan. Sebelumnya, mekanisme pemakzulan presiden hanya melalui proses politik semata, yaitu melalui DPR dan MPR sebagaimana dilakukan terhadap mantan Presiden Soekarno dan Gus Dur. Namun setelah adanya perubahan, mekanisme pemakzulan tidak hanya melalui proses politik saja, tetapi juga melalui proses hukum dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan tersebut tentunya tidak begitu saja muncul, melainkan ada sesuatu yang melatarbelakanginya. Pengalaman historis ketatanegaraan dalam hal pemakzulan dapat ditengarai menjadi salah satu latar belakangnya. Berdasarkan sejarah pelaksanaan pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan Gus Dur, menunjukkan bahwa sebelum perubahan UUD 1945 dimana

mekanisme pemakzulannya hanya melalui proses politik semata, ternyata lebih banyak didominasi oleh permaian politik (*political game*) dari para politisi, sehingga kebijakan untuk memakzulakan presiden sangat dipengaruhi oleh subyektivitas pendapat para politisi. Mekanisme ini ternyata menimbulkan ekses negatif salah satunya terjadinya instabilitas politik dan pemerintahan.

Selain itu, apabila dilihat dari perjalanan dalam merumuskan ketentuan mengenai pemakzulan dalam UUD 1945, setidaknya ada beberapa hal yang melatarbelakangi sekaligus menjadi alasan, diantaranya; *pertama,* adanya kekosongan hukum (*rechtvacuum)*. Sebelum amandemen UUD 1945 dilakukan belum ada aturan yang jelas mengenai tata cara dan prosedur pemakzulan presiden. Hal ini sangat dikhawatirkan karena masalah pemakzulan presiden merupakan masalah serius dan sangat mungkin terjadi dalam perjalanan sebuah negara. Ketidak jelasaan aturan ini sangat mungkin dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk melengserkan seorang presiden dari jabatannya. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya hal-hal tersebut diperlukan suatu instrumen hukum.

Kedua, manifestasi prinsip negara hukum. Sebagaimana secara universal diketahui bahwa unsur yang paling esensial dari prinsip negara hukum adalah sangat menekankan supremasi hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[201] Agun Gunanjar mengatakan dalam prinsip negara hukum tidak

[201] Lihat misalnya konsep negara hukum yang disampaiakan Julius Stahl dan A.V. Dicey, keduanya mencantumkan supremasi hukum sebagai salah satu cirinya. Sementara itu Jimly Assshddiqie mengatakan Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif atas supremasi hukum

bisa persoalan pemakzulan presiden itu hanya melalui makanisme politik, dalam negara hukum harus ada pembuktian putusan hukum, di sinilah dibutuhkan keterlibatan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman.[202] Hal ini dikarenakan semua persoalan dalam negara hukum penyelesaiannya harus menggunakan mekanisme yuridis. Sehingga keberadaan proses hukum yang saat ini diadopsi UUD 1945 dalam maknisme pemakzulan tidak terlepas dari konsep negara hukum di atas.

Ketiga, sebagai bentuk harmonisasi dari sistem pemerintahan presidensial. Salah satu semangat perubahan UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam kesepakatan dasar yang berkaitan perubahan UUD 1945 yang disusun PAH 1 adalah dalam rangka memperkuat dan mempertegas sistem presidensial di Indonesia. Tujuannya yaitu untuk memperkukuh sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis.[203] Dalam sistem presidensial tidak menerima kemungkinan Presiden itu diberhentikan di tengah jalan karena alasan politik semata karena kekuasaannya bersifat *fixed term* yaitu tetap.[204] Dalam sistem pemerintahan presidensial alasan-alasan pemakzulan hanya didasarkan pada

---

tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'.

202 Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indoesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepeniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 404.

203 Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 …... Op. Cit.,* hlm. 205-207.

204 Soimin, 2009, *Impeachment Presiden…… Op. Cit.,* hal. 14-15. Sebagaimana dikatakan juga oleh Bagir Manan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial salah satu ciri utamanya ialah presiden hanya dapat diberhentikan karena alasan melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius (*treason bribery, or high crime and misdemeanors*). Selengkapnya lihat dalam Bagir Manan, 2006, *Lembaga……*, *Op. Cit.,* hlm. 49-50.

pelanggaran hukum.[205] Artinya alasan-alasan yuridis lebih ditonjolkan dalam memakzulkan seorang presiden dibanding alasan-alasan yang sifatnya politis.

Jimly Asshiddiqie mengatakan *trend* kita menganut sistem presidensial murni, pemilihan presidennya langsung dan selanjutnya, maka presiden itu di masa yang akan datang jangan lagi dimungkinkan diberhentikan karena alasan politik, tapi cukup karena alasan hukum.[206] Dalam rangka mewujudkan hal tersebut maka sangat relevan apabila proses pemakzulan melibatkan lembaga yudikatif untuk menghindari adanya alasan selain hukum yang dapat dijadikan alasan memberhentikan Presiden. Dengan adanya proses hukum maka alasan pemakzulan itu akan diuji secara yuridis, apakah betul melanggar hukum atau tidak, sehingga nantinya pemakzulan presiden hanya dilakukan karena yang bersangkutan benar-benar melakukan pelanggaran hukum atau tindakan kriminal. Mengenai hal tersebut, lembaga yang berkompeten dalam menguji dan mebuktikan apakah seseorang melakukan pelanggaran hukum atau tidak tentunya hanya lembaga yudikatif. Oleh karena itu, dalam UUD 1945 perubahan MK dilibatkan dalam proses pemakzulan.

Keempat, memelihara prinsip *checks and balances.* Prinsip ini menghendaki tidak adanya suatu poros kekuasaan yang absolut. Sebagaimana yang diperkenalkan oleh Montesquieu bahwa dalam suatu negara itu terdapat tiga poros kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Menurutnya ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak boleh melampaui batas kewenangan

---

205 *Ibid.*

206 Naskah Komprehensif…… *Op. Cit.,* hlm. 385.

masing-masing yang telah diberikan oleh konstitusi. Sehingga diperlukan pengawasan dan perimbangan antara satu dan yang lain. Dalam kerangka inilah, diperlukan adanya ajaran mengenai *checks and balances system* di antara lembaga-lembaga negara yang mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *powerful* dari yang lain.

Dalam hal dimasukkannya proses hukum melalui MK dalam mekanisme pemakzulan, tentunya hal ini dimaksudkan untuk memberikan perimbangan dan pengawasan kepada lembaga politik baik DPR maupun MPR dalam menlaksanakan mekanisme pemberhentian Presiden. Dengan adanya prinsip ini dalam mekanisme pemakzulan, maka DPR dapat dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh DPR dalam pemakzulan dapat dicegah dengan sebaik-baiknya.

Kelima, mereduksi subyektifitas politik dalam proses pemakzulan. DPR merupakan lembaga politik yang tentunya penuh dengan kepentingan dan ambisi-ambisi politik. Sering sekali kebijakan-kebijakan yang diambil anggota dewan didasarkan pada hal-hal tersebut. Mengingat proses pemakzulan merupakan suatu hal yang penting dan sangat krusial maka diperlukan suatu upaya yang dapat meminimalisir masuknya kepenting-kepentingan politik anggota dewan dalam proses pemakzulan. Dalam hal inilah mekanisme pemakzulan perlu dikolaborasikan dengan proses hukum. Sehingga dengan adanya proses hukum diharapkan proses pemakzulan berikutnya betul-betul

mendapatkan legitimasi hukum yang kuat dan tidak hanya berdasar atas alasan-alasan politik semata yang sangat mudah untuk direkayasa sesuai dengan kepentingan yang ingin diraih.

Ali Masykur Musa dalam rapat Ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000 mengatakan hilangkan prinsip-prinsip yang bersifat politis dalam mekanisme pemakzulan, karena itu nilai obyektivitas menjadi penting.[207] Dalam rangka menghindari bias kepentingan politik dari kekuatan politik di DPR dan menghindari pemberhentian presiden sebagai permaian politik semata itulah, maka pasca amandemen UUD 1945 proses selanjutnya dilakukan pengujian secara hukum oleh MK untuk menguji apakah pendapat atau dugaan DPR itu benar secara yuridis. Sehingga kemungkinan pemebrhentian Presiden akibat subyektivitas pandangan DPR dapat dicegah.

Keenam, menjaga stabilitas politik. Stabilitas politik dalam suatu negara sangat penting. Keberlangsungan suatu negara sangat bergantung salah satunya pada kondisi politik yang stabil. Kalau dalam perjalannya ternyata mengalami stabilitas politik yang cukup baik maka, keberlangsungan suatu negara dapat terjamin dan tidak akan menghadapi masalah yang begitu berarti, tetapi sebaliknya apabila terjadi ketidakstabilan (instabilitas) politik maka dapat dipastikan perjalanan suatu negara akan menghadapi permasalahan yang cukup serius dan tidak menutup kemungkinan berimplikasi pada suatu kekacauan.

---

[207] Naskah Komprehensif…… *Op. Cit.,* hlm. 381.

Valina Singka Subekti mengatakan jangan sampai demikian mudah melakukan pemakzulan pada seorang Presiden karena hanya akan mengundang instabilitas politik.[208] Sehingga harus ada upaya mempersulit terjadinya pemakzulan. Dalam hubungan ini Hamdan Zoelva mengatakan:

> Alasan mempersulit terjadinya pemakzulan itu juga karena pemilihan presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat. Karena *legitimate* itu maka Presiden harus mendapat jaminan tidak ada lagi ancaman Sidang Istimewa atau sidang tahunan yang membuat instabilitas politik selama lima tahun. Pengeculaian Presiden benar-benar melanggar pasal-pasal pemakzulan.[209]

Dengan demikian jelaslah bahwa keterlibatan MK dalam proses pemakzulan dilandasi semangat untuk mempersulit terjadinya pencopotan Presiden dan Wakil presiden dari jabatannya. Upaya mempersulit itu dilakukan untuk menjaga stabilitas politik di pemerintahan yang dengannya negara melalui aparaturnya dapat menjalankan kehidupan kenegaraan dengan baik dan mampu menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya.

2. Proses Politik dan Proses Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden

Alur mekanisme pemakzulan berdasarkan pasal 7B UUD 1945 hasil perubahan dimulai dari proses politik kemudian dilanjutkan dengan proses hukum dan diakhiri dengan proses politik lagi. Adapun pelembagaannya dimulai dari DPR kemudian dilanjutkan di MK dan diakhiri di MPR.

---

208 *Ibid.,* hlm. 383

209 *Ibid.,* hlm. 384

Berdasarkan skema tersebut, dapat disimpulkan bahwa mekanisme pemakzulan terdiri dari proses politik di parlemen (DPR dan MPR) dan proses hukum di MK.

Proses awal pemakzulan merupakan proses politik di DPR. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan menyatakan bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam rangka pelaksanaan salah satu fungsi DPR tersebut yaitu fungsi pengawasan, maka DPR dapat mengajukan usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam pasl 7B ayat (1) disebutkan:

> "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"

Proses fungsi pengawasan dari DPR dalam rangka usul pemakzulan presiden ini dimulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR. Namun, biasanya hal tersebut merupakan langkah politik lanjutan dari hak angket DPR. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa yang menjadi salah satu cika bakal pemakzulan ialah hak angket DPR.

Tujuan diberikannya hak angket kepada DPR oleh UUD 1945 ialah agar prinsip *checks and balances* dan prinsip kesetaraan kedudukan di antara lembaga negara terjaga dengan baik, sehingga DPR dapat melakukan

pengawasan terhadap Pemerintah.[210] Hal ini dilakukan terlebih lagi untuk mengontrol kekuasaan yang diberikan rakyat kepada presiden agar tidak disalahgunakan.[211] Sejalan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dianut pula prinsip demokrasi dan *accountability*. Prinsip *accountability* berarti adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk memerintah dan karenanya bertanggung-jawab kepada rakyat. Dalam konteks ini DPR sebagai lembaga yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat.[212]

Mekanisme penggunaan hak angket itu sendiri awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang tersebut merupakan warisan UUDS 1950 yang bercorak parlementer, sehingga desain penggunaan hak angket yang tertera dalam undang-undang tersebut lebih cocok dengan konstelasi politik dalam sistem parlementer. Hal tersebut tentunya bertolak belakang dengan politik hukum yang dibangun dalam UUD 1945 hasil perubahan, dimana sistem

---

[210] Secara konseptual, prinsip *checks and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih dan menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya. Lihat Akil Mochtar dalam Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan…… Loc. Cit.*

[211] Winarno Yudho, dkk, 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konrad Adenaur Stiftung dan Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepanaiteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 28.

[212] Dalam pandangan Miriam Budiardjo, *accountability* atau pertanggung-jawaban dari pihak yang memerintah kepada rakyat merupakan suatu keharusan, bahkan sebagai syarat mutlak dari konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut faham atau asas kedaulatan rakyat (negara demokrasi), terselenggaranya *accountability* menjadi suatu keniscayaan.

pemerintahan yang dianut diarahkan ke sistem presidensial. Atas dasar itu pula MK melalui putusannya Nomor 8/PUU-VIII/2010, membatalkan secara keseluruhan undang-undang tersebut sehingga tidak berlaku lagi.

Namun, pengaturan mengenai hak angket masih tertera dalam Undang-Undang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD dan Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI. Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbunyi:

> "Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan."

Berdasarkan pasal 177 Undang-Undang 27 Tahun 2009, 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 minimal memuat materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan.[213] 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

[213] Lihat Pasal 177 ayat (2) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jo Pasal 166 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

hadir.[214] Apabila DPR menerima usul hak angket, maka DPR membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.[215]

Selanjutnya panitia angket wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket.[216] Rapat paripurna DPR ini dimaksudkan untuk mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket. Apabila rapat paripurna DPR tersebut memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.[217]

Hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut atas keputusan DPR tentang penggunaan hak angket. Berdasarkan pasal 184 ayat (1) Undang-Undang 27 Tahun 2009 bahwa hak menyatakan pendapat diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR.[218] Usul tersebut baru akan

---

214 Lihat Pasal 177 ayat (3) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

215 Lihat Pasal 178 ayat (2) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jo Pasal 168 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

216 Lihat Pasal 181 ayat (1) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jo Pasal 170 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

217 Lihat Pasal 182 ayat (1) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

218 Selengkapnya mengenai detail tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat dapat dilihat dalam pasal 171-176 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir.[219] Apabila DPR menerima usul hak menyatakan pendapat, maka DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.[220]

Panitia khusus yang dibentuk harus melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia khusus.[221] Dalam hal rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada MK.[222]

Rangkaian penggunaan hak angket dan hak menyatakan pendapat merupakan proses politik yang dapat mengarah kepada pemakzulan. Proses

---

[219] Lihat Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[220] Lihat Pasal 185 ayat (2) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[221] Lihat Pasal 186 ayat (1) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[222] Lihat Pasal 187 ayat (2) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

angket dan hak menyatakan pendapat sangat bernuansa politis. Sebagaimana secara umum diketahui bahwa DPR merupakan lembaga politik yang diisi oleh politisi dari berbagai partai politik pemenang pemilu dan dalam mengambil keputusan lebih dominan didasarkan pada *majority rule*. Hal tersebut tentunya menjadikan pertimbangan-pertimbangan dalam mengeluarkan keputusan lebih didasarkan pada kepentingan politik. Besaran dukungan politik terhadap penguasa yang memimpin sangat berpengaruh terhadap diteruskan atau tidaknya hak angket dan menyatakan pendapat ke proses pemakzulan, mengingat putusan keduanya sangat bergantung pada suara mayoritas di DPR.

Setelah proses politik di DPR berupa penggunaan hak angket dan penyampaian hak menyatakan pendapat dilakukan, proses selanjutnya ialah proses hukum di MK. Dilibatkannya MK dalam mekanisme pamakzulan sebagaimana diuraikan sebelumnya ialah dalam rangka untuk menjamin agar pelaksanaan pemakzulan tidak hanya didominasi oleh permainan politik semata, tetapi benar-benar karena terdapat alasan-alasan hukum yang jelas. Dalam hal ini MK bertugas menguji secara hukum dugaan DPR yang diperoleh dari hasil hak angket dan hak menyatakan pendapat bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat lagi untuk mengemban jabatannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 jo Undang-undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitus (selanjutnya disebut dengan UU MK) disebutkan bahwa MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR

bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[223] Selanjutnya mengenai hukum acaranya diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman beracara dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Satu-satunya pihak yang memiliki *legal standing* untuk beracara di MK dalam rangka tuduhan pemakzulan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disebutkan secara eksplisit dalam pasal 80 ayat (1) UU MK jo Pasal 2 PMK Nomor 21 Tahun 2009 bahwa "Pemohon adalah DPR".[224] Syarat formil pengajuan dugaan DPR ke MK ini selain mengacu kepada syarat formil pada umumnya dalam hukum acara MK yaitu (a) pemohon memenuhi persyaratan *legal standing* dan (b) perkara tersebut termasuk dalam kewenangan MK untuk mengadilinya, juga mensyaratkan bahwa DPR harus memenuhi prosedur pengambilan keputusan atas tuduhan pemakzulan sesuai dengan UUD 1945 Pasal 7B ayat (3) serta Peraturan Tata Tertib. Persyaratan formil ini secara implisit diatur dalam pasal 80 ayat (3) UU MK jo pasal 5 PMK Nomor 21

---

223 Lihat pasal 10 ayat (2).

224 Dalam Pasal 2 PMK Nomor 21 Tahun 2009 disebutkan DPR apat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kepentingannya di persidangan MK.

Tahun 2009 yang mengatur ketentuan bahwa pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan yang diatur dalam pasal 7B ayat (3) UUD 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR juga bukti-bukti atas tuduhan pemakzulan tersebut.

Mengenai pokok perkara, UUD 1945 dan UU MK seolah membuat klasifikasi pokok perkara ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu (a) Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan (b) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Akan tetapi pengelompokkan ini tidak membawa dampak hukum yang berbeda. Karena apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan salah satu dari perbuatan melanggar hukum sebagaimana termasuk dalam kelompok pertama maupun kelompok kedua maka amar putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR. Namun apabila tidak terbukti maka amar putusan MK adalah menyatakan permohonan ditolak.

Sebagaimana dalam proses persidangan di pengadilan pada umumnya, dalam proses persidangan memutus dugaan DPR ini terdapat beberapa tahapan. Dalam Pasal 9 PMK Nomor 21 Tahun 2009 disebutkan terdapat 6 (enam) tahapan yaitu:

1. Sidang pemeriksaan pendahuluan;
2. Tanggapan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Pembuktian oleh DPR;
4. Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden;
5. Kesimpulan, baik oleh DPR maupun oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
6. Pengucapan putusan.

Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang pleno majelis hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh 7 (tujuh orang hakim). Dalam pemeriksaan pendahuluan, MK memeriksa seluruh kelengkapan permohonan dan kejelsan materi permohonan.[225] Setelah itu MK memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden (dapat melalui kuasa hukumnya) untuk memberikan tanggapan atas pendapat DPR yang dilanjutkan dengan penyampaian tanggapan balik dari DPR.[226]

Tahapan selanjutnya yaitu pembuktian, dimulai dari DPR. Dalam tahapan ini DPR wajib membuktikan dalil-dalil yang disampaikan dengan alat-alat bukti.[227] Mengenai standar alat bukti yang disampaikan tentunya harus mengacu pada standar bukti pada hukum acara pidana mengingat bahwa tuduhan pemakzulan adalah terutama berkaitan dengan perbuatan pidana yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila mengacu pada Pasal 183 KUHAP menentukan bahwa untuk menjatuhkan pidana kepada seseorang, sekurang-kurangnya dibutuhkan 2 (dua) dari 5 (lima) jenis alat bukti yang sah, sebagaimana diatur dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP, bahwa alat-alat bukti yang sah adalah:

a) keterangan saksi;
b) keterangan ahli;
c) surat;

---

225 Pasal 11 PMK Nomor 21 Tahun 2009.
226 Pasal 12 PMK Nomor 21 Tahun 2009.
227 Pasal 14 PMK Nomor 21 Tahun 2009.

d) petunjuk;

e) keterangan terdakwa.

Dalam pasal 14 PMK Nomor 21 Tahun 2009 mengenai jenis alat bukti yang dapat digunakan, pada prinsipnya sama yaitu:

a) alat bukti surat;

b) keterangan saksi;

c) keterangan ahli;

d) petunjuk;

e) alat bukti lain dapat berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima dan disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Setelah DPR menguraikan dalil-dalil beserta alat buktinya, giliran Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menyampaikan bantahan terhadapnya dengan mengajukan alat-alat bukti yang dimilikinya. Apabila sidang-sidang untuk pembuktian dirasa MK cukup, maka MK memberikan kesempatan baik kepada DPR maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan kesimpulan akhir.[228]

Tahapan akhir dari proses hukum di MK ialah pembacaan putusan dengan terlebih melakukan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). Terdapat ada 3 (tiga) kemungkinan putusan yang dijatuhkan MK atas perkara ini. *Pertama* adalah amar putusan MK menyatakan permohonan *tidak dapat diterima (niet*

[228] Pasal 16 PMK Nomor 21 Tahun 2009.

onvankelijk verklaard) apabila permohonan tidak memenuhi persyaratan formil sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya atau sebagaimana mengacu pada Pasal 80 UU MK. *Kedua* adalah apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan *ditolak*. *Ketiga* adalah apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka amar putusan MK menyatakan *membenarkan pendapat DPR*.[229]

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa rangkaian proses memutus dugaan atau pendapat DPR di MK merupakan suatu proses hukum yang berbentuk persidangan. Hal tersebut karena MK merupakan salah satu pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka sebagaimana diamanatkan konstitusi.[230] Oleh karena itu, putusan yang dilahirkan MK merupakan putusan hukum yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yuridis yang obyektif sebagaimana terungkap dalam persidangan.

---

229 Pasal 83 UU MK jo Pasal 19 PMK Nomor 21 Tahun 2009.

230 Jimly Asshiddiqie membedakan Mahkamah Agung sebagai *"court of justice"* dan Mahkamah Konstitusi sebagai "*court of law"*, yang pertama mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, makalah disampaikan pada Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Kamis, 2 September, 2004.

Setelah proses hukum di MK selesai, maka proses selanjutnya kembali lagi ke proses politik di MPR sekaligus menjadi proses akhir pemakzulan. Pada proses inilah nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden yang bersangkutan akan ditentukan, diberhentikan dari jabatannya atau sebaliknya. Dalam Pasal 188 Undang-Undang 27 Tahun 2009 disebutkan dalam hal MK memutuskan bahwa pendapat DPR terbukti, DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Satu kelemahan dari UU susduk maupun peraturan tata tertib DPR ialah tidak diatur lebih lanjut mengenai mekanisme rapat paripurna ini.

MPR setelah menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah MPR menerima usulan tersebut. Tata cara pemakzulan di lembaga MPR diatur dalam bab XV (pasal 83) mengenai Tata Cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya Peraturan Tata Tertib (Keputusan MPR RI nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI) Pimpinan MPR kemudian mengundang Anggota MPR untuk mengikuti Rapat Paripurna yang mengagendakan memutus usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR.Pimpinan MPR juga mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya didalam rapat Paripurna Majelis.

Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir untuk memberikan penjelasan atas usul pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, maka Majelis tetap mengambil putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengambilan Putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan DPR setelah adanya putusan MK dilaksanakan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak. Persyaratan pengambilan suara terbanyak itu adalah diambil dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah Anggota Majelis (kuorum), dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah Anggota yang hadir yang memenuhi kuorum. Dengan demikian, maka keputusan MPR didasarkan pada suara terbanyak artinya sama dengan yang terjadi di DPR yaitu dengan menggunakan mekansime *majority rule*.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan mengenai dasar pengambilan keputusan antara proses politik di DPR dan MPR yang menggunakan *majority rule* (suara terbanyak) dengan proses hukum di MK yang menggunakan pertimbangan fakta-fakta hukum yang obyektif. Selain itu, ternyata proses politik dalam mekanisme pemakzulan lebih dominan dari pada proses hukum. Kondisi ini tentunya berpotensi menimbulkan determinasi politik atas hukum dan apabila hal ini benar-benar terjadi, tentunya akan menimbulkan persoalan mengingat putusan politik sangat elastis dan dinamis.

B. Potensi Determinasi Politik atas Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden

Potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden dapat ditelaah setidaknya dari tiga aspek: (a) sistem politik; (b) sistem pemerintahan; dan (c) dasar hukum pemakzulan. Berdasarkan ketiga aspek tersebut dapat diidentifikasi beberapa faktor penyebab potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan. *Pertama*, implikasi dianutnya sistem politik demokratis di Indonesia. *Kedua*, konsekuensi dari penerapan sistem pemerintahan campuran yaitu presidensial "ala" parlementer dan presidensial-multipartai. *Ketiga*, dasar hukum yang multitafsir dan tidak memberikan kepastian hukum.

1. Sebagai Implikasi Dianutnya Sistem Politik Demokratis di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri bahwa demokrasi[231] ibarat gelombang yang menyapu hambaran pasir pantai benua-benua di dunia. Sapuan ombak demokrasi akhirnya terjadi juga di Indonesia, dalam pusaran gelombang

[231] Demokrasi dari segi etimologi, yaitu berasal dari kata *"demos"* (rakyat) dan *"cratein"* (memerintah). Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah. Lihat dalam Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia,* Yogyakarta, Penerbitan Universitas Atma jaya, hlm. 98. Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding In De Vergelijkende Staatsrechtwetenschap*" perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif Jimly Assshiddiqie menyebut demokrasi sebagai kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya. Lihat Jimly Assshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; *Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 241.

demokrasi ketiga yang dimulai tahun 90-an ketika supremasi sosialisme hancur berkeping-keping di Eropa Timur dan Soviet. Indikator-indikator terpenting proses demokratisasi antara lain lengsernya pemerintahan Suharto, pemilu multipartai yang dilakukan mulai tahun 1999 dan kebebasan pers yang dipertahankan sejak presiden BJ Habibie.[232] Namun, jauh sebelum itu sebenarnya konsep demokrasi di Indonesia sudah dikenal di semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Semua konstitusi tersebut telah secara jelas dan eksplisit menetapkan "demokrasi" sebagai asasnya yang fundamental.[233]

Derasnya gelombang demokrasi tersebut salah satunya dipengaruhi oleh sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO, pada awal 1950-an yang menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.[234] Sementara itu, Winston Churchill, Perdana Menteri Inggris mengatakan, "*It has been said that democracy is the worst form of government except all the others*

---

232 Joko J Prihatmoko, 2003, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Press, hlm. 10. Dua hal terakhir menunjukkan suatu perubahan apresiasi terhadap hak-hak sipil dan politik warga Negara.

233 Lihat Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rieneka Cipta, hlm. ix.

234 Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 237.

that have been tried" Demokrasi bukan sistem yang terbaik, tetapi belum ada sistem lain yang lebih baik daripadanya.[235]

Berbicara mengenai demokrasi, tidak bisa terlepas dari konsep kedaulatan rakyat. Bagir Manan mengatakan negara demokratis ialah negara yang menempatkan kekuasaan tertingginya pada rakyat.[236] Dalam hubungan ini, Jimly Assshiddiqie menyatakan bahwa sebenarnya ciri-ciri atau unsur-unsur demokrasi itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peranserta rakyat dalam penyelenggaraan negara.[237]

Konsepsi demokrasi sebagai sistem politik dapat kita jumpai secara nyata dalam beberapa pandangan ahli, misalnya yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo sebagaimana dikutip oleh Mahfud, MD mengemukakan sebagai berikut:[238]

> Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Dalam perkembangan sejarah, sistem demokrasi pertama kali terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno abad ke-6 samapai abad ke-3 S.M. Pada

---

235 Lihat dalam http://ampi.wordpress.com/tulisan-pilihan/sistem-kepartaian-indonesia-menuju-pemilu-2009/, diakses tanggal 7 November 2011.

236 Bagir Manan (ed), 1996, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 56-61.

237 Jimly Assshiddiqie, 2005, *Hukum Tata ..... Op. Cit.,* hlm. 242.

238 Moh. Mahfud, MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The ford Foundation, hl,. 8.

masa ini demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), dimana pembuatan keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.[239] Demokrasi model ini berjalan dengan efektif di Yunani mengingat jumlah penduduknya sangat sedikit dan yang diikutkan dalam mekanisme demokrasi hanya penduduk resmi. Dalam perkembangannya, di negara modern, model demokrasi langsung tersebut tidak dapat diterapkan lagi karena bentuk negara beralih kepada "*Nation State*" dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang banyak, sehingga model demokrasi berubah menjadi demokrasi perwakilan.[240]

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan negara, tetapi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan negara.[241] Untuk menentukan individu-individu yang mewakili keseluruhan jumlah rakyat di Badan Perwakilan Rakyat ini digunakan mekanisme pemilihan umum (Pemilu) yang bercirikan: *pertama*, adanya 2 (dua) atau lebih calon yang harus dipilih dan *kedua,* siapa yang mendapatkan suara

---

239 Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata…… Op. Cit.,* hlm. 239. Pencetus demokrasi yang kemudian diterapakan pada *City State* Yunani adalah JJ. Rousseau. Di tengah situasi kegelapan yang melanda Eropa JJ.Rousseau berpendapat bahwa landasan kehidupan bangsa/masyarakat tidak dapat lagi disandarkan pada kedaulatan Tuhan yang dijalankan oleh Raja dan Otoritas Agama, karena sesungguhnya kedaulatan tertinggi di dalam suatu negara/masyarakat berada ditangan rakyatnya dan bukan bersumber dari Tuhan. Bahkan negara/masyarakat berdiri karena semata-mata berdasarkan Kontrak yang dibuat oleh rakyatnya (Teori Kontrak Sosial). Lihat dalam Muchyar Yara, *Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia*, makalah pada Simposium Nasional "Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI) di Jakarta 8 Agustus 2006, hlm. 4-5.

240 Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata…… Loc. Cit.*

241 Muchyar Yara, *Mencari Model…… Op. Cit.,* hlm. 6.

terbanyak dari calon-calon yang ada, maka dialah yang akan duduk di Badan Perwakilan Rakyat guna mewakili mayoritas rakyat pemilih.[242] Selanjutnya terdapat 4 (empat) prinsip dalam demokrasi perwakilan, yaitu:

a. Prinsip Kedaulatan Rakyat, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) berada ditangan rakyat;
b. Prinsip Perwakilan, dimana Konstitusi negara yang bersangkut harus menetapkan bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu dilaksanakan oleh sebuah atau beberapa lembaga perwakilan rakyat;
c. Prinsip Pemilihan Umum, dimana untuk menetapkan siapakah diantara warganegara yang akan duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kedaulatan rakyat itu, harus diselenggarakan melalui pemilihan umum;
d. Prinsip Suara Mayoritas, dimana mekanisme pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan keberpihakan kepada suara mayoritas.[243]

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem politik demokratis yang kemudian diperkuat implementasinya pasca reformasi. Hal tersebut tertera dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang kemudian diderivasikan ke dalam batang tubuh UUD 1945 hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Model demokrasi yang dianut merupakan *indirect democracy* (demokrasi tidak langsung) atau *representative democracy*, sehingga konstitusi mengatur adanya lembaga-lembaga perwakilan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat lembaga-lembaga perwakilan tersebut memiliki posisi yang sangat kuat dan dominan. MPR misalnya, sebelum perubahan UUD 1945 memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga

---

242 *Ibid.*
243 *Ibid.,* hlm. 7-8.

disebut sebagai lembaga tertinggi negara *(die gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis)*. Hal ini disebabkan konstitusi pada saat itu mengamanatkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, sehingga MPR dapat dikatakan sebagai satu-satunya lembaga pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Namun, setelah perubahan UUD 1945 posisi MPR tersebut berubah menjadi sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya dan mengalami beberapa reduksi kewenangan. Penerapan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan menjadi salah satu penyebabnya.

Walaupun pasca perubahan tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi dengan kewenangan *superbody* karena implementasi *checks and balances*, tetapi kalau dilihat dari segi legitimasi, maka lembaga-lembaga perwakilan dalam hal ini DPR dan MPR, layak disebut sebagai lembaga yang memiliki legitimasi tertinggi selain presiden, karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, apabila dilihat secara lebih komprehensif dalam UUD 1945 hasil perubahan, posisi dominan masih tampak pada lembaga perwakilan rakyat. Perubahan konstitusi hanya merubah supremasi MPR beralih kepada supremasi DPR yang sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat.[244] Dapat dikatakan juga bahwa perubahan tersebut merupakan perubahan semu karena sebenarnya MPR merupakan sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, dengan mayoritas anggota DPR di dalamnya.

---

[244] Saldi Isra, 2004, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sitem Trikameral di Tengan Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, dalam Jurnal *Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 1 Juli, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Beberapa bukti supremasi DPR diantaranya dapat dilihat pada amandemen pertama yang mengalihkan fungsi legislasi dari presiden ke DPR. Amandemen Kedua juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkokoh posisi DPR, diantaranya pemberian fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dilengkapai dengan beberapa instrument hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat serta hak-hak lainnya yang diatur dalam undang-undang. Saldi Isra menggambarkan kuatnya posisi DPR sebagai berikut:

> Tidak hanya dalam proses legislasi, hasil amandemen menempatkan DPR sebagai lembaga penentu kata-putus dalam bentuk memberi "persetujuan" terhadap beberapa agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain; (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; (4) pengangkatan Hakim Agung; (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Di samping itu, beberapa agenda kenegaraan juga "pertimbangan" DPR, seperti: (1) pengangkatan Duta; 2) menerima penempatan duta negara lain; dan (3) pemberian amnesti dan abolisi. Kekuasaan DPR bertambah komplit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti (1) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan, menentukan tiga dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi, dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya *(auxiliary bodies)* seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum. Catatan ini akan bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).[245]

Selain itu, dominasi DPR diperkokoh dengan munculnya rumusan "reaktif" Pasal 7C yang menyatakan bahwa *Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR*. Rumusan ini dapat menimbulkan pertanyaan

[245] *Ibid.*

mendasar yaitu mengapa yang dilarang untuk dibekukan dan/atau dibubarkan hanya DPR?. Berdasarkan hal tersebut, perubahan UUD 1945, baik langsung mapun tidak langsung, mendorong DPR menjadi lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga negara yang ada dan menggeser paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy.*[246]

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa menguatnya posisi DPR dengan kekuasaan yang besar, sedikit banyak dikontribusi oleh penerapan sistem politik demokratis yang menghendaki partisipasi masyarakat yang luas. Sistem politik yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan ruang yang sangat luas bagi peranserta rakyat. Peranserta rakyat tersebut sebagaian besar dimanifestasikan dalam kewenangan yang dimiliki DPR yang begitu besar dalam konstitusi karena anggota DPR dianggap sebagai wakil-wakil rakyat.

DPR sebagai representasi rakyat mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat dengan dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum. Dalam Pasal 67 Undang-Undang 27 Tahun 2009 (UU Susduk) dikatakan DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Berdasarkan ketentuan ini, maka anggota DPR dapat dipastikan juga anggota partai-partai politik peserta pemilu. Dalam prakteknya memang menimbulkan ambivalensi antara DPR sebagai wakil rakyat atau DPR

---

246 *Ibid.*

sebagai wakil partai politik. Sebab dalam perkembangannya saat ini mayoritas anggota DPR lebih terlihat sebagai wakil partai politik daripada wakil rakyat. Hal tersebut terlihat dari kebijakan-kebijakan DPR yang lebih pro kepentingan dan tujuan parpol daripada kepentingan rakyat. Hal demikian tentunya menguntungkan partai-partai politik yang berhasil mendudukkan wakilnya di lembaga perwakilan, karena mereka memiliki posisi yang kuat juga untuk merealisasikan tujuan-tujuan politisnya. Dengan demikian seiring dengan mengutanya posisi DPR dalam sistem ketatanegeraan membuat posisi partai politik semakin strategis.

Kondisi tersebut dapat dipahami mengingat sulit bagi anggota DPR untuk lepas dari kepentingan-kepentingan politis terutama menyangkut parpolnya masing-masing. Ketika anggota DPR terpilih maka, akan selalu dibayang-bayangi oleh kewajiban untuk memberikan kontribusi bagi parpol yang menjadi sarana politiknya. Oleh karena itu, tidak heran kalau DPR lebih banyak menghabiskan energi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat politis. Hal ini juga yang kemudian menyebabkan DPR dipandang sebagai lembaga yang sangat politis.

Tidak ada masalah sebenarnya dengan kondisi yang demikian, sejauh kepentingan-kepentingan politik tersebut sejalan dengan kepentingan-kepentingan rakyat. Akan menjadi masalah ketika kepentingan-kepentingan politik tersebut tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan kepentingan-kepentingan konstituen. Idealnya karena esensinya anggota DPR ialah

representasi dari rakyat (dalam makna yang lebih luas, bukan hanya rakyat yang terafiliasi pada parpol tertentu) maka, seharusnya lebih memprioritaskan kepentingan rakyat. Tetapi, sebagaimana yang sering terjadi, *das sollen* tidak selalu berjodoh dengan *das sein*, sehingga pada kenyataannya DPR lebih memprioritaskan kepentingan politis parpolnya.

Apabila dikaitkan dengan mekanisme pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 hasil perubahan, dimana proses politik dominan dan bahkan berpotensi determinan atas hukum, maka hal tersebut dapat dipahami sebagai implikasi dianutnya sistem politik demokratis. Terkait hal tersebut, setidaknya dapat dikemukakan tiga alasan. *Pertama*, sistem politik demokratis menghendaki partispasi rakyat yang sangat besar sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Termasuk dalam hal pemakzulan, dominasi politik dalam pemakzulan tidak lain akibat pemberian ruang yang besar bagi partisipasi rakyat melalui lembaga perwakilan seperti DPR dan MPR. Namun, dominasi tersebut berpotensi menjadikan politik determinan mengingat meknisme kerja DPR dan MPR pada kenyataannya lebih didominasi oleh mekanisme kerja politik, sehingga dalam mengambil kebijakan dan keputusan lebih mengedepankan logika-logika dan pertimbangan politik.

Selain itu, mekanisme pemilihan presiden setelah perubahan UUD 1945 dilakukan secara langsung oleh rakyat. Logikanya presiden bertanggungjawab kepada pemberi mandat dalam hal ini adalah rakyat. Karena Indonesia menganut demokrasi perwakilan, maka pertanggungjawaban tersebut

disampaikan kepada lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR dan MPR. Sebagaimana dipraktekkan di Amerika yang pemilihan presidennya dilakukan secara langung, dalam hal pemakzulan presiden dilakukan melalui senat. Menurut suwoto mulyosudarmo senat atau MPR merupakan lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat tertinggi.[247] Hal tersebut dapat dilihat misalnya dari kewenangannya merubah UUD 1945 dan mengangkat presiden, sehingga proses pemberhentian presiden akan didominasi oleh MPR. Mengingat anggota MPR mayoritas berasal DPR yang notabene anggotanya adalah orang-orang parpol, tentu politik akan menjadi determinan dalam prosesnya.

Kedua, sistem politik domokratis telah menstimulasi penguatan lembaga perwakilan rakyat, seiring dengan hal tersebut fungsi pengawasan lembaga perwakilan terhadap *performance administratur* dalam melaksanakan tugasnya semakin menguat.[248] Hal yang wajar karena dalam sistem politik yang demokratis, meniscayakan penyelenggaraan negara yang selalu berada di bawah kontrol.[249] Setelah perubahan UUD 1945 yang ingin memperkuat sistem politik demokratis, fungsi pengawasan tersebut diperkuat dengan diberikannya beberapa instrumen hak kepada DPR, meliputi hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Beberapa hak dalam rangka penguatan fungsi pengawasan tersebut dapat berujung pada mekanisme pemakzulan, sehingga

---

247 Naskah Komprehensif, *Op. Cit.,* hlm. 494.

248 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata..... Op. Cit.,* hlm. 48.

249 Denny Indrayana, 2011, *Indonesia….. Loc. Cit.*

wajar kalau posisi lembaga perwakilan khususnya DPR memiliki posisi yang dominan dalam pemakzulan.

Dominasi DPR dalam pemakzulan dapat dipahami sebagai efek dari penguatan tersebut. Dengan menyandang gelar sebagai wakil rakyat, DPR sangat menentukan dalam mekanisme pemakzulan sebagai *ultimate process* dari adanya kewenangan pengawasan DPR. Kekuatan politik di DPR akan sangat berpotensi determinan untuk dapat terlaksana atau tidaknya pemakzulan, sehingga presiden dituntut untuk selalu memperhatikan dukungan politiknya di DPR, karena kalau tidak posisinya bisa terancam. Dengan demikian nyatalah sistem politik demokratis berkontribusi bagi terjadinya determinasi politik dalam mekansime pemakzulan.

Ketiga, sistem politik demokratis sebagaimana dikatakan oleh Henry B. Mayo ialah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat. Samuel P. Huntington mengatakan sistem politik dikatakan demokratis apabila keputusan kolektif memiliki posisi yang sangat kuat.[250] Berdasarkan dua pandangan pakar tersebut dapat disimpulkan bahwa prinsip dasar dalam sistem politik demokratis ialah pengambilan keputusan didasarkan pada *majority rule* (suara mayoritas).

Implementasi *majority rule* dapat dilihat mulai dari proses awal sebagai cikal bakal pemakzulan, yaitu pelakasanaan hak angket. Berdasarkan UU

---

[250] Moh. Mahfud, MD, 1999, *Hukum dan Pilar..... Loc. Cit.*

Susduk usul hak angket harus 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. Selanjutnya dalam penyampaian hak menyatakan pendapat, proses pengambilan putusan dalam proses tersebut juga menggunakan makanisme *majority rule*. Dalam Pasal 184 ayat (4) UU Susduk dikatakan usul tersebut baru akan menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir. Pada dasarnya mekanisme suara terbanyak dalam setiap pengambilan keputusan DPR juga diatur dalam Pasal 275 dan 276 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

Bahkan dalam proses akhir sidang istimewa di MPR mekanisme yang digunakanpun ialah *majority rule*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 bahwa keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Ketentuan tersebut merupakan pengejawantahan dari Pasal 2 (3) UUD 1945 hasil perubahan yang mengatur bahwa segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Berdasarkan mekanisme pengambilan keputusan mulai

dari hak angket, hak menyatakan pendapat sampai sidang istimewa semuanya menggunakan *majority rule*. Artinya suara mayoritas yang dijadikan dasar untuk pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut sekaligus menjadi dasar pengambilan keputusan.

Dengan mekansime suara terbanyak tersebut jelas politik sangat berpotensi determinan dalam mekanisme pemakzulan. Sebab walaupun setelah perubahan MK dilibatkan untuk menguji secara hukum pendapat DPR, tetapi pengambilan putusan akhir berada di ranah politik MPR. Dalam hubungan ini Hamdan Zoelva mengatakan ranah politik merupakan medan yang bebas untuk bertarung, dan yang menang adalah yang memiliki kekuatan mayoritas.[251] I Gede Pasek mengatakan dalam logika suara mayoritas apa yang dianggap benar oleh hukum belum tentu benar secara politis, karena yang menetukan benar dan salah tergantung kepentingan pihak mayoritas.[252] Dengan demikian, jelas mekanisme suara terbanyak dalam sistem politik demokratis menjadi salah satu faktor penyebab potensi determinasi politik dalam pemakzulan.

2. Sebagai Konsekuensi dari Penerapan Sistem Presidensial "Ala" Parlementer dan Presidensial-Multipartai

Salah satu faktor dan penyebab potensi determinasi politik dalam mekanisme pemakzulan di Indonesia ialah karena adanya kerancuan sistem

---

[251] Hamdan Zoelva, 2010, *Pemakzulan…… Op. Cit.,* hlm. 226.

[252] I Gede Pasek merupakan salah satu anggota DPR Periode 2009-2014, kutipan tersebut diambil dalam wawancara dengan TVOne, 13 Januari 2011.

pemerintahan. *Pertama*, Indonesia menganut sistem presidensial dengan kekuasaan parlemen yang besar, sehingga muncul istilah presidensial "ala" parlementer. Di satu sisi setelah perubahan UUD 1945, ada upaya untuk memperkuat sistem presidensial tetapi di sisi lain otoritas konstitusional kekuasaan legislatif (perlemen) sangat besar,[253] sebagaimana dalam kajian terdahulu, sehingga proses pemakzulan akan sangat ditentukan oleh besar-kecilnya kekuatan politik presiden di parlemen. Oleh karena itu, politiklah yang akhirnya berpotensi determinan dalam proses pemakzulan.

Secara konseptual, determinasi politik dalam proses pemakzulan akan terjadi pada negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer dengan supremasi parlemen di dalamnya. Dalam sistem yang demikian pemakzulan presiden menonjolkan alasan-alasan dan pertanggungjawaban politik daripada pelanggaran hukum. Hal ini disebabkan karena eksekutif (perdana menteri) bertanggungjawab kepada parlemen. Berbeda dengan hal itu, sebaliknya dalam sistem pemerintahan presidensial dimana presiden tidak bertanggungjawab secara langsung pada parlemen, proses pemakzulan presiden dalam sistem ini mengeliminir determinasi politik di dalamnya. Mengingat yang ditonjolkan

---

[253] Ketika terjadi amandemen terhadap UUD 1945 muncul beberapa kesepakatan dasar, salah satunya mempertegas dan memperkuat bagunan sistem presidensial. Namun, pada kenyataannya kesepkatan tersebut tidak ditaati dan dilksanakan secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada perubahan pertama tahun 1999, kemudian pengutan kelembagaan DPR pada perubahan kedua tahun 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR, justru menimbulkan ketidakjelasan sistem presidensial yang dibangun melalui UUD 1945 karena kesan "parlementernya" sangat kuat. Lihat Ni'matul Huda, *Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, makalah dalam Seminar "Membedah Undang-Undang Partai Politik" yang diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation Yogyakarta, 9 April 2011, hlm. 3.

dalam pemakzulan dalam sistem presidensial ialah pelanggaran hukum, bukan alasan-alasan yang bersifat politis. Berdasarkan hal tersebut, idealnya dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia determinasi politik tidak berpotensi terjadi dalam proses pemakzulan, namun karena sistem presidensial yang dianut dikawinkan dengan sistem parlementer akhirnya berpotensi terjadi sebaliknya.

Kedua, sistem presidensial disandingkan dengan sistem multipartai yang berakibat pada inefektivitas dan instabilitas pemerintahaan. Sebenarnya persoalan inkompatibilitas antara sistem multipartai dengan sistem presidensial bukan sesuatu yang khas Indonesia, karena telah lama menjadi wacana akademik, terutama dalam memperbincangkan korelasi antara penerapan sistem presidensial di berbagai negara pasca rezim otoriter dengan instabilitas dan efektivitas pemerintahan.[254] Pandangan arus utama tergambar dari argumen yang dibangun oleh Juan Linz yang selanjutnya sering disebut dengan "*The Linzian View.*"[255] Dalam perspektif Linz, penerapan sistem presidensial dalam konteks multipartai bukan kombinasi yang cocok karena akhirnya akan berujung pada apa yang disebutnya "*breakdown of democratic regime*".[256] Pandangan tersebut diperkuat oleh hasil penelitian Scott Mainwaring yang berkesimpulan

---

254 Jose Antonio Cheibub, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press dalam AA GN Ari Dwipayana, *Multipartai, Presidensialisme dan Efektivitas Pemerintahan*, makalah dalam Seminar "Membedah Undang-Undang Partai Politik" yang diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation Yogyakarta, 9 April 2011, hlm. 1-2.

255 The *Linzian View* bersumber dari tulisan Juan Linz, diantaranya: "*The Breakdown Democratic Regime; Crisis, Breakdown and Reequilibrium*", Baltimore: John Hopkins University Press, 1978, "*The Perils of Presidentialism*" dan "*The Virtues of Parlementarism*" yang keduanya dimuat dalam *Journal of Democracy* No. 1 dan No. 4.

256 *Ibid.*

bahwa sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan yang demokratis.[257]

Pandangan arus utama di atas memiliki beberapa argumen pokok. *Pertama*, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen (*minority government*). *Kedua*, koalisi politik yang terbentuk dalam sistem Presidensilalisme cenderung bersifat rapuh dan mudah retak karena ketidakdisiplinan partai politik koalisi. *Ketiga*, untuk membangun loyalitas koalisi pendukungnya, Presiden cenderung bersikap lunak-akomodatif dengan memberikan insentif bagi partai-partai koalisi pendukungnya. Kosekuensinya, Presiden tidak leluasa mengambil keputusan sendiri karena lebih banyak "tersandera" oleh kepentingan koalisi partai yang mendukungnya.[258]

Dalam konteks Indonesia pandangan Linz di atas nampaknya terbukti. Pemilihan presiden yang dilakukan terpisah dengan pemilihan legislatif berimplikasi pada lemahnya dukungan politik di parlemen. Akhirnya mengharuskan partai pengusung presiden berkoalisi dengan partai-partai lain untuk menjaga stabilitas dukungan politik di parlemen. Karena sebagaimana

---

[257] Scott Mainwaring dalam "*Presidentialism in Latin Amerika*" mengatakan: *The combination of a fractionalized party system and presidentialism is inconducive to democratic stability because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress. To be effective, government must be able to push through policy measures, which is difficult to do when the executive faces a sizeable majority opposition in the legislature.* Scott Mainwaring (1992) dalam Saldi Isra, 2009, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1 Juni, Padang: Pusako Andalas, hlm.117-118.

[258] AA GN Ari Dwipayana, *Multipartai…… Op. Cit.,* hlm. 2.

dijelaskan sebelumnya posisi parlemen setelah amandemen kedua sangat kuat, maka bukan tidak mungkin kalau dukungan politik presiden lemah, kekuasaannya akan selalu terganggu bahkan dapat berujung pada pemakzulan.

Namun, pada dasarnya dengan tipologi parpol di Indonesia yang dalam perkembangan sepuluh tahun terakhir masih berkarakter *vote seeking* dan *office seeking,* koalisipun masih sangat rapuh.[259] *Vote seeking* membuat partai hanya hadir pada saat momen-momen pemilihan, baik pemilu lokal maupun pemilu nasional. Dalam banyak hal, perilaku partai juga sangat dipengaruhi oleh logika pemilihan (elektoralis), seperti menjadi lebih berorientasi *catch all party* dibandingkan ideologis-kebijakan.[260] Sedangkan orientasi *office seeking* membuat perilaku partai lebih pragmatis-jangka pendek terutama dalam mengejar posisi-posisi strategis dalam pemerintahan. Kosekuensinya, partai-partai tidak bisa dibedakan satu dengan yang lainnya dari sisi orientasi kebijakannya.[261] Berdasarkan hal tersebut muncul anggapan bahwa koalisi parpol di Indonesia saat ini lebih kepada hanya untuk mendapatkan kekuasaan atau "bagi-bagi kue", dibandingkan karena kesamaan ideologi, visi dan misi.[262] Dengan demikian koalisi akan sangat rapuh apabila tujuan elektoralis dan mendapatkan kekuasaan tidak terwujud, bahkan dalam keadaan yang sangat

---

259 Perilaku partai di Indonesia dapat dikasifikasikan dengan menggunakan tiga dimensi yang disampaikan Steven B. Wolinetz: *pencari-suara (vote-seking), pencari-jabatan (office-seeking), dan pencari-kebijakan (policy-seeking)*. Lihat dalam *Ibid.,* hlm. 4.

260 *Ibid.*

261 *Ibid.*

262 Andy Ramses dan La Bakry, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, dalam Ni'matul Huda, *Sistem Pemerintahan…… Op. Cit.,* hlm. 4.

buruk bukan tidak mungkin parpol bermanuver untuk mengambilalih kekuasaan dari presiden.

Terkait hal tersebut Ari Dwipayana berpendapat bahwa:

> Manuver-manuver parpol di parlemen seringkali terjadi karena dihadapkan pada kepentingan membangun popularitas untuk memenangkan kompetisi berikutnya (elektoralis) maupun terikat keharusan merepresentasi aspirasi konstituen pendukungnya. Ketidakdisiplinan partai yang berada dalam koalisi, membuat setiap saat dukungan partai di palemen melemah, dan selanjutnya bisa hadir "*minority government*". Akibatnya, Presiden yang merupakan *single chief of executive* dalam sistem Presidensialisme tidak bisa bekerja secara efektif karena terganggu dengan konfigurasi politik di parlemen yang sangat fluktuatif. Berbagai manuver yang dilakukan partai-partai melalui wakilnya di parlemen sering berakhir pada instabilitas pemerintahan yang bisa saja berujung pada pemakzulan seorang presiden.[263]

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan kemungkinan pemakzulan, maka dalam sistem presidensial-multipartai hal tersebut akan sangat bergantung pada konfigurasi politik parpol di parlemen. Dengan desain presidensial-multipartai, maka dapat dikatakan bola pemakzulan berada di wilayah politik. Karena kemungkinan terjadi atau tidaknya pemakzulan sangat bergantung pada peta kekuatan politik presiden di parlemen. Apabila kekuatan politik pendukung presiden di parlemen besar, maka sulit untuk terjadi pemakzulan walaupun misalnya secara hukum presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum. Begitu juga sebaliknya, apabila kekuatan politik pendukung presiden di parlemen lemah, maka kemungkinan terjadi pemakzulan sangat besar walaupun misalnya tidak patut diduga secara hukum melakukan pelanggaran, karena

---

[263] AA GN Ari Dwipayana, *Multipartai…… Op. Cit.,* hlm. 2.

mencari celah untuk itu bukan merupakan perkara yang sulit. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa kekuatan konfigurasi politik berpotensi menjadi penentu dalam hal kemungkinan terjadi atau tidaknya pemakzulan.

Bukti konkrit dari kesimpulan tersebut dapat dilihat dari kasus terakhir yang terjadi di Indonesia terkait wacana pemakzulan Wakil Presiden Boediono. Walaupun secara hukum terdapat dugaan pelanggaran yang dilakukan Boediono tetapi mengingat konfigurasi politik di parlemen masih memberikan dukungan politik yang kuat terhadapnya, maka sampai saat ini pemakzulan pun belum kunjung terjadi. Selengkapanya dapat dijelaskan sebagai berikut:

Secara yuridis-konstitusional, kemungkinan untuk melakukan pemakzulan terhadap wapres sebenarnya sangat terbuka lebar. Tindakan wapres telah memenuhi kriteria atau alasan untuk dilakukannya pemakzulan sebagaimana diatur dalam pasal 7A UUD 1945 yaitu melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan wapres. Dalam kebijakan *bail out* Bank Century ada dugaan kuat bahwa Boediono telah melakukan pelanggaran hukum. *Pertama*, sebagai Gubernur BI yang merangkap sebagai anggota KSSK kesalahannya adalah menunjuk LPS untuk mengambilalih hak dan kewenangan RUPS tersebut untuk mengganti direksi dan komisaris Bank Century. Hal ini jelas merupakan pelanggaran yuridis atas pasal 12 a Perppu No. 4 tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

(JPSK) yang mengatur bahwa jika suatu Bank mengalami kegagalan (kesulitan likuiditas), maka BI yang mengambilalih hak dan kewenangan RUPS.[264]

Kedua, Merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelengaraan negara yang bebas KKN, bahwasanya kebijakan publik harus sesuai dengan aturan. Tentunya kebijakan FPJP merupakan pelanggaran yuridis yang tidak bisa dikelabui dengan diskresi atau *freis ermessen,* karena keduanya (*diskresi/freis ermessen*) dibatasi dengan rasionalisasi kebijakan dan kepatuhan pada hukum. Kedua dugaan tersebut lebih diperkuat lagi oleh hasil sidang paripurna DPR terkait kesimpulan akhir panitia angket Century yang menyatakan adanya pelanggaran dalam kebijakan *bail out* Bank Century dan salah satu pihak yang harus bertanggung jawab yaitu Boediono sebagai gubernur BI pada saat itu. [265]

Ketiga, walaupun terjadi pro-kontra apakah kebijakan dapat dikriminalisasikan atau tidak, tetapi pada prinsipnya terdapat kebijakan yang dapat dipidanakan. Sebagaimana dikatakan Mahfud, MD bahwa sebuah kebijakan yang dijalankan oleh pejabat negara dapat dipidanakan jika terdapat indikasi unsur kejahatan dan merugikan negara. Kebijakan *bail out* Bank Century jelas mengandung unsur kejahatan dan merugikan negara sehingga dapat dikriminalkan. *Keempat,* pada sidang paripurna DPR beberapa waktu yang lalu terkait kesimpulan hak angket DPR tentang *bail out* Bank Century,

---

[264] Muhammad Imam Nasef, dkk, *Pemakzulan terhadap Wakil Presiden dalam Kasus Bail Out Bank Century, Content Brief Case* pada Lomba Debat Konstitusi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Mei 2010.

[265] *Ibid.*

DPR menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran dalam kebijakan *bail out* bank Century dengan memilih opsi C.[266]

Pada kenyataannya, dugaan pelanggaran secara yuridis di atas tidak ditindaklanjuti secara konsisten oleh mesin politik DPR. Dukungan politik terhadap Boediono yang secara implisit diperoleh dari partai Demokrat dan mitra koalisinya ternyata masih sangat kuat, sehingga sulit untuk sampai kepada tahapan awal mekanisme pemakzulan yaitu hak menyatakan pendapat. Namun, kondisi ini bisa berbalik arah, kalau koalisi yang dibangun Demokrat dan mitranya rapuh. Hal ini tidak sulit terjadi mengingat koalisi tersebut merupakan koalisi jumlah suara (bukan ideologi) yang relatif labil, apalagi sifat mayoritas parpol saat ini *vote seeking* dan *office seeking* yang berorientasi elektoralis dan kekuasaan.

Apabila wapres yang di-*backup* oleh presiden tidak mampu menjaga hubungan koalisinya dengan baik, maka hak menyatakan pendapat itu akan sangat mudah terjadi. Karena secara matematis kursi Demokrat di parlemen hanya 26 (dua puluh enam) persen, artinya kalau semua anggota parpol koalisi keluar, maka kuorum 2/3 yang berarti 66 (enam puluh enam) persen dukungan anggota DPR untuk mengajukan hak menyatakan pendapat akan terpenuhi. Kalau hal ini terjadi, maka pemakzulan sulit untuk dielakkan. Ilustrasi ini menunjukkan betapa kekuatan politik sangat menentukan dalam proses pemakzulan. Sedangkan kekuatan politik tersebut menjadi sangat labil dengan

---

[266] *Ibid.*

dianutnya sistem presidensial-multipartai. Dalam keadaan ini presiden dituntut untuk selalu memperhatikan dukungan politiknya di parlemen dengan memelihara koalisi sebaik mungkin agar terlepas dari ancaman pemakzulan. Berdasarkan kajian di atas dapat disimpulkan bahwa desain presidensial-multipartai juga menjadi salah satu penyebab politik berpotensi determinan dalam mekanisme pemakzulan.

3. Dasar Hukum Pemakzulan Presiden yang Multi Tafsir dan Tidak Berkepastian Hukum

Dasar hukum pemakzulan presiden secara umum diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 hasil perubahan. Dalam Pasal 7A diatur mengenai alasan-alasan pemakzulan presiden, sedangkan dalam Pasal 7B diatur tata cara dan mekanismenya. Pengaturan lebih *rigid* mengenai tata cara pemakzulan di lembaga-lembaga negara yang terlibat diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, UU 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, PMK Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman beracara dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI dan Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata

Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI.

Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 ada dua alasan pemakzulan presiden dari jabatannya, yaitu:

1. Melakukan pelanggaran hukum berupa: 1) Pengkhianatan terhadap Negara, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.[267] 2) Korupsi, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam undang-undang.[268] 3) Penyuapan, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.[269] 4) Tindak pidana barat lainnya, dalam UU MK dijelaskan yaitu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.[270] 5) Perbuatan tercela, dalam UU MK memang tidak dijelaskan secara detail cakupan dari makna "perbuatan tercela" tersebut.
2. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, dalam UU MK dijelaskan bahwa syarat yang dimaksud adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar

---

267 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

268 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf b UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

269 *Ibid.*

270 Lihat pasal 10 ayat (3) huruf c UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[271] Dalam pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa:

> Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus 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 kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. UU yang dimaksud adalah UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan beberapa alasan yang disebutkan di atas, terdapat klausul yang multitafisr, yaitu alasan "perbuatan tercela". UU MK tidak mengatur lebih rinci perbuatan-perbuatan yang termasuk kategori perbuatan tercela tersebut. Pasal 10 ayat (3) huruf d UU MK hanya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Definisi dari konsep perbuatan tercela yang dijabarkan oleh UU MK ini masih mengandung multitafsir. Hal ini disebabkan definisi tersebut mengandung makna bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang justru malah akan merendahkan martabatnya sendiri. Secara logika konsep ini tentu sangat

---

[271] Lihat pasal 10 ayat (3) huruf e UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

ambigu, terkecuali bagi orang yang memahami bahwa ada perbedaan antara orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sendiri.[272]

Makna yang diinginkan oleh definisi tersebut adalah bahwa mungkin saja orang yang memegang jabatan presiden melakukan perbuatan tercela yang merendahkan martabat jabatan presiden tersebut sehingga dia harus diberhentikan. Akan tetapi bagaimanapun juga orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sangat bertalian sehingga sulit dipahami bahwa ada orang yang juga ingin merendahkan martabatnya sendiri. Bentuk-bentuk perbuatan dari konsep perbuatan tercela ini juga sangat beragam dan mengundang perdebatan penjang, sebagaimana konsep *misdemeanor* dalam alasan *impeachment* di Amerika Serikat yang sampai saat ini masih menjadi perdebatan akademis.[273]

Mengenai tafsir "perbuatan tercela" dalam pasal 7A UUD 1945 tersebut, Hamdan Zoelva mengatakan bahwa yang dimaksud dengan "perbuatan tercela" ialah perbuatan pidana yang ancaman hukumannya di bawah 5 (lima tahun) sebagaimana diatur dalam hukum pidana dan juga termasuk perbuatan yang melanggar moral, agama dan norma adat.[274] Sementara itu, M. Laica Marzuki mengatakan perbuatan tercela yang dimaksud pada pasal konstitusi itu harus

---

272 Laporan Penelitian, *Mekanisme Impeachment..... Op. Cit.,* hlm. 68.

273 *Ibid.*

274 Lihat Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment …… Op. Cit.,* hlm. 69.

dipahami dalam makna perbuatan tercela menurut hukum, artinya perbuatan tercela tersebut berkaitan dengan aturan-aturan hukum tertulis.[275]

Menurut penulis tafsir yang dikemukakan oleh dua orang pakar di atas sebenarnya masih sangat luas. *Pertama*, perbuatan yang melanggar moral, agama dan norma adat merupakan rumusan yang multi-interpretatif. Walaupun terdapat nilai-nilai moral, agama dan adat yang sifatnya universal, tetapi terhadap keadaan tertentu masing-masing kelompok masyarakat mempunyai pandangan yang berbeda-beda, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda pula. *Kedua*, perbuatan tercela berkaitan dengan hukum-hukum tertulis. Tafsir ini pun sebenarnya masih sangat luas karena cakupan hukum tertulis itu sangat luas, dapat berbentuk UUD, UU, PP, Perda dan lain sebagainya.

Klausul alasan pemakzulan yang multitafsir di atas dapat diinterpretasikan secara subjektif untuk kepentingan-kepentingan tertentu non-hukum, sehingga tidak memberikan kepastian hukum. Terutama misalnya oleh lembaga politik di DPR yang di dalamnya terdapat banyak wakil partai politik dengan berbagai macam kepentingan. Tentu saja masing-masing partai memiliki kepetingan politik yang menjadi ego untuk dipertahankan dengan berbagai cara. Alasan pemakzulan yang memancing banyak tafsiran bisa menjadi celah untuk memuluskan hasrat politik tersebut. Apalagi kalau di parlemen misalnya sudah mencuat isu pemakzulan terhadap presiden, alasan perbuatan tercela bisa

---

[275] M. Laica Marzuki, 2010, *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 1, Februari, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hlm. 18.

menjadi alasan yang sangat mudah dicari celahnya. Berdasarkan hal tersebut, maka adanya klausul multitafsir yang tidak berkepastian hukum di atas dapat menjadi faktor pendukung potensi determinasi politik dalam pemakzulan.

Selanjutnya terkait tata cara dan mekanisme pemakzulan diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Satu hal yang menarik untuk dikaji ialah berkaitan dengan sifat putusan MK terhadap dugaan DPR dikaitkan dengan proses akhir pemakzulan di MPR yang tidak terikat oleh putusan MK tersebut. Dalam Pasal 7B ayat (7) dikatakan 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. Ketentuan ini menyiratkan bahwa keputusan akhir pemakzulan di MPR didasarkan pada suara mayoritas MPR bukan pada putusan hukum yang dikeluarkan oleh MK. Ketentuan ini menimbulkan anggapan bahwa putusan MK dalam memutus dugaan DPR tidak bersifat mengikat, karena apabila menggunakan *argumentum a contrario,* maka seandainya putusan MK mengikat, MPR seharusnya wajib mengeluarkan keputusan berdasarkan putusan MK tersebut.

Apabila dilihat dari UUD 1945 hasil perubahan maupun UU MK memang otoritas MK dalam hal memutus dugaan DPR diatur secara terpisah

dan menggunakan redaksi yang berbeda dengan otoritas lainnya. Dalam hal memutus dugaan DPR sebagaimana diatur Pasal 24C UUD 1945 redaksi yang digunakan adalah "wajib", sedangkan terkait otoritas MK lainnya seperti menguji konstitusionalitas undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik dan memutus sengketa tentang hasil pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) menggunakan kata "berwenang". Penafsiran atas pemisahan pancantuman ketentuan dan penggunaan redaksi yang berbeda tersebut adalah bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban.

Terhadap empat kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1), MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final. Sedangkan dalam hal memutus pendapat DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (2) hanya disebutkan bahwa MK wajib memberikan putusan, dengan tidak menyebutkan sifat putusannya. Dengan demikian, apakah hal ini berarti bahwa kewajiban MK untuk memberi putusan atas pendapat DPR tidak pada tingkat pertama dan terakhir? dan apakah putusan MK atas pendapat DPR tidak bersifat final?

Ada dua kelompok pendapat yang menafsirkan hal ini. Kelompok *pertama* yang melihat bahwa pemisahan kewajiban dari kewenangan-kewenangan MK lainnya adalah karena memang putusan MK atas pendapat DPR itu tidak pada tingkat pertama dan terakhir serta sifat putusan tersebut tidaklah final dan mengikat. Landasan pemikiran kelompok pertama ini adalah

karena apabila putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR, maka DPR akan meneruskan proses pemakzulan ke MPR yang berarti bahwa ada institusi lain setelah MK yang menilai pendapat DPR tersebut, sehingga putusan MK bukanlah kata akhir dalam proses pemakzulan. MPR-lah yang memiliki kata akhir atas proses pemakzulan melalui keputusan yang diambil dengan suara terbanyak.[276]

Kelompok *kedua* yang menyatakan bahwa putusan MK atas pendapat DPR bersifat final dan mengikat. Artinya bahwa putusan MK atas pendapat DPR itu adalah final dari segi yuridis dan seharusnya mengikat semua pihak yang terkait dengan putusan ini. Jadi meskipun ada institusi lain yang melanjutkan proses pemakzulan yaitu MPR, maka institusi ini tidak melakukan *review* atas putusan MK yang bersifat yuridis tapi menjatuhkan keputusan dari sisi politis karena menggunakan mekanisme pengambilan suara terbanyak sehingga putusan MK adalah putusan yang final dari sisi yuridis. Mengenai kekuatan mengikat dari putusan MK maka sesungguhnya putusan MK ini juga memiliki kekuatan mengikat kepada MPR. Namun ada semacam celah dalam kelompok ini yang berpendapat bahwa meskipun memiliki kekuatan mengikat, putusan MK ini juga bersifat *non-executable*.[277]

Terkait pro-kontra tersebut beberapa pakar memiliki pandangan-pandangan sebagai berikut. Maruarar Siahaan berpendapat tidak tepat penafsiran yang mengatakan bahwa putusan MK dalam perkara pemakzulan tidak bersifat

---

[276] Laporan Penelitian, *Mekanisme Impeachment..... Op. Cit.,* hlm. 85-86.
[277] *Ibid.*

final dan mengikat. Sebab harus dibedakan antara proses hukum dan proses politik. Putusan yang bersifat final artinya putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh seperti banding, kasasi atau peninjauan kembali. Ukuran untuk menentukan suatu putusan pengadilan bersifat final dan memiliki kekuatan hukum mengikat adalah pada ada tidaknya badan yang berwenang secara hukum meninjau ulang (*review*) putusan pengadilan tersebut, serta ada tidaknya mekanisme hukum acara tentang siapa dan bagaimana peninjauan ulang tersebut dilakukan. Kedua hal tersebut tidak ditemukan baik dalam UUD 1945 maupun undang-undang MK, sehingga walaupun dalam Pasal 24C ayat (2) tidak disebutkan secara eksplisit sifat putusan MK dalam memutus pendapat DPR, terhadap hal ini Pasal 47 undang-undang MK tetap berlaku bahwa putusan MK memiliki kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam siding pleno. Dengan kata lain, putusan MK dalam perkara pemakzulan secara yuridis tetap bersifat final dan mengikat.[278]

Harjono berpendapat putusan MK bersifat final karena tidak dimungkiankan adanya upaya banding. Menurutnya kalau ada banding berarti harus ada institusi di atasnya, sedangkan UUD 1945 tidak mengaturnya. Kalaupun hal itu diadakan tentu akan menjadi suatu ketidak laziman karena MK adalah MK, tidak ada institusi di atasnya atau di bawahnya, kecuali Indonesia menerapkan sistem yang dianut di Amerika di mana *judicial review* bisa

[278] Maruarar Siahaan, 2008, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 409.

diperkarakan di setiap tahapan peradilan sehingga prosesnya sama dengan perkara-perkara biasa.[279]

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa putusan MK dalam perkara pemakzulan hanya memastikan ada tidaknya kesalahan yang terbukti atau tidak, sedangkan yang menjatuhkan sanksi adalah forum MPR. Oleh karena itu, putusan MK tetap bersifat final sepanjang menyangkut kewenangannya. Adapun yang memberi sanksi adalah forum politik, karena memang dalam perkara pemakzulan terdapat campuran antara hukum dan politik.[280]

Penulis sepakat dengan para pakar di atas bahwa putusan MK dalam hal memutus pendapat DPR bersifat final karena UUD 1945 tidak mengatur adanya institusi di atas MK yang dapat meninjau ulang putusan tersebut secara hukum, sehingga tidak dimungkinkan adanya banding, kasasi dan peninjauan kembali. Terkait dengan MPR sebagai penentu akhir proses pemakzulan harus dipahami dalam konteks bahwa proses yang berlangsung di MPR bukan merupakan proses hukum tetapi proses politik, sehingga tidak dapat dikualifikasikan sebagai institusi di atas MK yang dapat melakukan peninjauan ulang secara hukum, mengingat juga tidak terdapat hukum acara tentang tata cara peninjauan putusan MK di MPR. Selain itu, adanya pemisahan pengaturan dan perbedaan redaksi dalam hal kewajiban MK memutus pendapat DPR, hal itu tidak berimplikasi pada sifat putusan MK, karena dalam membaca dan menafsirkan

---

279 Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa. Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH., MCL*, *Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 126-127.

280 Hasil wawancara *online* dengan Jimly Asshiddiqie melalui http://jimly.com/tanyajawab?page=11 pada tanggal 03 Januari 2012 / 10:03:18.

pasal-pasal dalam UUD 1945 tidak dapat dilakukan secara parsial melainkan harus dalam satu kesatuan yang integral dan utuh.

Sifat putusan MK yang final dan mempunyai kekuatan hukum mengikat di atas, sejatinya berkonsekuensi bahwa pihak yang terkait putusan itu harus menanggung akibatnya, dalam artian pihak-pihak tersebut terikat dengan putusan itu. Namun, dalam perkara pemakzulan presiden, hal tersebut dapat disimpangi oleh MPR karena rumusan Pasal 7 ayat (7) dapat ditafsirkan bahwa MPR tidak terikat dengan putusan MK dalam menentukan apakah presiden diberhentikan atau tidak, karena dasar keputusan MPR menggunakan suara mayoritas, yang memungkinkan untuk tidak tunduk pada putusan MK. Adanya ketentuan yang multitafsir tersebut tentunya berpotensi menyebabkan politik determinan atas hukum, karena putusan hukum berpotensi untuk disimpangi oleh keputusan politik.

Berkaitan dengan hal ini, Harjono dari fraksi PDIP dalam perumusan pasal pemakzulan ketika proses amandemen UUD 1945 berlangsung mengatakan bahwa terdapat tiga persoalan yang harus diperhatikan dalam mekanisme pemakzulan, pertama *issue of fact* yaitu berkaitan dengan faktanya. Kedua, *Issue of law* yaitu berkaitan dengan hukumnya dan ketiga *political process* atau proses politiknya. Menurutnya untuk *issue of law* akan diserahkan ke Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa apakah dugaan atau dakwaan DPR bahwa presiden telah melanggar hukum terbukti secara hukum atau tidak. Kalau dalam putusannya MK menyimpulkan terbukti, proses selanjutnya diserahkan

kepada proses politik di MPR. Di MPR akan diputuskan secara politik apakah presiden yang bersangkutan akan diberhentikan atau tidak. Dalam arena politik segala sesuatunya bisa terjadi, misalnya walaupun presiden yang bersangkutan telah terbukti korupsi, tetapi karena korupsinya kecil, MPR berpendapat tidak perlu dilakukan pemberhentian atau pencopotan dari jabatannya.[281]

Berdasakan hal tersebut, Harjono sebenarnya sudah memberikan "sinyal" bahwa ada kemungkinan putusan hukum MK dikesampingkan dalam mekansime pemakzulan. Sinyal tersebut semakin kuat karena pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur sifat putusan MK dalam memutus pendapat DPR dan dasar keputusan MPR dalam proses akhir pemakzulan menimbulkan multitafsir, sehingga tidak memberikan kepastian hukum. Kondisi tersebut memungkinkan keputusan politik MPR sebagai proses akhir pemakzulan tidak linier dengan putusan hukum MK. Dalam hal ini keputusan politik dapat menyimpangi keputusan hukum. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dasar hukum yang multitafsir dan tidak berkepastian hukum di atas menjadi salah satu penyebab kekuatan politik berpotensi determinan atas hukum.

C. Implikasi Determinasi Politik atas Hukum dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden

Berdasarkan analisis sebelumnya diketahui bahwa desain mekanisme pemakzulan presiden menurut ketentuan UUD 1945 hasil perubahan berpotensi

[281] Naskah Komprehensif…… *Op. Cit.,* hlm. 520.

menjadikan politik determinan atas hukum dalam prosesnya. Dalam hal politik determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden tentunya akan menimbulkan berbagai macam implikasi baik yuridis maupun non-yuridis yang akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Mendistorsi Supremasi Hukum, Menciderai Prinsip Negara Hukum

Perubahan Keempat UUD 1945 tahun 2002, telah menegaskan kembali akomodasi prinsip Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" di Indonesia yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan disebutkan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Dalam konsep negara hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena Indonesia telah menyatakan secara tegas menganut prinsip negara hukum, maka supremasi hukum tidak dapat ditawar lagi.

Mahfud MD mengatakan arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar negara hukum itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham kedaulatan hukum adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum.[282] Paham ini memunculkan keharusan imperatif agar seluruh kekuasaan negara termasuk kekuasaan politik harus tunduk pada hukum, sehingga hukum ditempatkan pada posisi yang *supreme* dalam penyelenggaraan negara.

[282] Mahfud MD, *Kedudukan Mahkamah…… Loc. Cit.*

Apabila melihat desain mekanisme pemakzulan presiden sebagaimana telah dikaji dalam pembahasan terdahulu, nampaknya prinsip negara hukum belum diimplementasikan secara konsisten dalam UUD 1945 hasil perubahan. Desain pemakzulan presiden yang memungkinkan terjadinya determinasi politik atas hukum tentunya melanggar paham kedaulatan hukum yang menempatkan hukum pada posisi yang *supreme*. Desain sebagaimana dimaksud justru menempatkan politik pada posisi yang *supreme* yang memungkinkan putusan politik mengesampingkan atau 'mengalahkan' putusan hukum, sehingga memunculkan supremasi politik dalam mekanisme pemakzulan. Hal ini tentunya akan mendistorsi supremasi hukum sebagai unsur utama negara hukum.

Menurut John Austin hukum dapat lahir melalui proses legislasi (*legislative act*) atau putusan hakim (*judiciary law*).[283] Untuk yang pertama yaitu setiap hukum yang dibuat secara langsung atau melalui proses legislasi dengan semestinya. Sedangkan yang kedua yaitu hukum yang dibuat secara tidak langsung atau melalui peradilan.[284] Senada dengan hal itu, Van Apeldoorn mengatakan hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat tetapi juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa.[285]

---

283 John Austin sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konpres, hlm. 13.

284 *Ibid.*

285 L.J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terj, Cetakan ke-30, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, hlm. 4-5. Lihat juga dalam C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu..... Loc. Cit.*

Berdasarkan pandangan Austin dan Apeldoorn tersebut maka, putusan MK merupakan suatu bentuk hukum yang lahir melalui proses peradilan. Oleh karena itu, putusan MK juga memiliki dua sifat sebagaimana sifat hukum pada umumnya yaitu mengatur dan mengikat. Dengan demikian apabila ingin konsisten untuk menerapkan prinsip negara hukum, sudah seharusnya putusan MK ditempatkan pada posisi yang *supreme* sebagaimana telah ditegaskan dalam UUD 1945 bahwa putusan MK bersifat final sebagai putusan pengadilan tertinggi karena tidak dimungkinkan banding, kasasi dan peninjauan kembali serta mengikat sejak diucapkan (*erga omnes*).

Namun, pada kenyataannya UUD 1945 sendiri memperlihatkan inkonsistensinya dalam penerapan prinsip negara hukum. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 7B ayat (7) jo Pasal 37 ayat (3) UU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD yang memungkinkan bagi MPR dalam pengambilan putusan politiknya tidak mengikuti atau mengesampingkan putusan hukum MK karena didasarkan pada suara terbanyak. Sementara dalam Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 10 ayat (2) UU MK tidak menyebutkan secara eksplisit sifat putusan MK dalam memutus pendapat DPR dalam rangkain proses pemakzulan. Ketentuan ini menjadikan politik berpotensi determinan atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

Apabila hal di atas terjadi, maka supremasi hukum akan terdistorsi. Seiring dengan hal itu prinsip negara hukum yang diadopsi dan dipertegas setelah amandemen tentunya hanya akan menjadi “hiasan pemanis” konstitusi

belaka. Plato dan Arsitoteles sebagai sarjana yang pertama kali mengemukakan gagasan negara hukum, telah memperingatkan pentingnya menjadikan hukum sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik.[286] F.J. Stahl[287] dan A.V. Dicey juga telah mengatakan bahwa unsur utama dari prinsip negara hukum ialah supremasi hukum dalam penyelenggaaraan kekuasaan negara.[288] Dengan demikian apabila supremasi hukum telah terdistorsi oleh supremasi politik, maka sebenarnya Indonesia tidak layak disebut sebagai negara hukum karena telah kehilangan ruh utamanya.

Lebih lanjut Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih mengatakan:

> Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan pada aturan hukum. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas hukum.[289]

Berdasarkan hal tersebut, apabila suatu negara mengakui dirinya sebagai negara hukum, maka setidaknya manifestasi dari pengakuan tersebut dilakukan melalui dua hal yaitu secara normatif harus menjadikan konstitusi sebagai hukum tertinggi dan secara empirik menjadikan hukum sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, nampaknya

---

286 Tahir Azhari, 1995, *Negara Hukum..... Loc. Cit.* Lihat juga dalam Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum..... Loc. Cit.*

287 Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar…… Loc. Cit.*

288 *Ibid.*

289 Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2000, *Ilmu…… Op. Cit.,* hlm. 56.

manifestasi pengakuan negara hukum yang disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) belum diimplementasikan secara komprehensif. Karena secara empirik dalam hal pelaksanaan pemakzulan presiden sebagai bagian dari dinamika penyelenggaraan pemerintahan masih memungkinkan untuk tidak tunduk pada hukum.

Apabila Indonesia masih memiliki iktikad baik untuk melaksanakan prinsip negara hukum secara utuh dan konsisten, maka seluruh penyelenggaraan pemerintahan harusnya tunduk pada hukum. Termasuk dalam perkara pemakzulan presiden sudah seharusnya putusan MK dijadikan putusan yang bersifat imperatif, sehingga diwajibkan bagi proses politik di MPR sebagai proses akhir pemakzulan untuk mematuhinya. Dengan demikian supremasi hukum akan terjaga dan prinsip negara hukum dapat dijalankan dengan baik.

Selain sebagai manifestasi prinsip negara hukum, menurut penulis hal di atas juga penting dilakukan karena beberapa alasan sebagai berikut: *pertama*, putusan MK lebih dekat kepada kepastian hukum dan keadilan dibandingkan dengan putusan politik MPR. Mekanisme pengambilan putusan di MK dilakukan melalui suatu proses persidangan dengan didasarkan pada fakta-fakta yang terungkap dan alat bukti serta pertimbangan yang bersifat yuridis sebagaimana diatur dalam UU MK dan PMK Nomor 21 Tahun 2009. Oleh karena itu, putusan yang dilahirkan MK lebih dekat kepada kepastian hukum dan keadilan.

Sedangkan mekanisme pengambilan putusan dalam arena politik di MPR dilakukan dengan suara mayoritas yang sudah barang tentu didasarkan pada kepentingan politik yang sangat dinamis misalnya sejauhmana putusan tersebut memberi keuntungan terhadap partai tertentu untuk meraih atau ekspansi kekuasaan atau sejauhmana putusan tersebut dapat meningkatkan *bargaining* politik golongan tertentu sehingga lebih mudah dalam merealisasikan tujuannya dan seterusnya. Oleh karena itu, putusan yang dilahirkan lembaga politik MPR sangat fleksibel mengikuti konfigurasi politik yang berkembang.

Kedua, sejak awal keterlibatan MK dimaksudkan untuk mengawal mekanisme pemakzulan secara hukum dengan menilai dan menguji dakwaan DPR. Dalam hal ini MK merupakan lembaga penentu apakah preisden yang didakwa terbukti bersalah menurut hukum atau tidak. Sebagaimana terlihat dalam proses perumusan pasal-pasal pemakzulan pada rapat PAH I BP MPR, Suwoto Mulyosudarmo mengatakan bahwa desain proses pemakzulan yang perlu dirumuskan ialah *pertama*, terkait dengan alasan-alasan pemakzulan. *Kedua*, lembaga yang berwenang melakukan usul pemakzulan sekaligus sebagai lembaga yang mendakwa/penuntut presiden telah melakukan perbuatan yang termasuk dalam kategori alasan-alasan pemakzulan tersebut. *Ketiga*, perlu ada lembaga yang menilai *guilty or not guilty*, dalam artian menguji dakwaan yang dilayangkan kepada presiden yang bersangkutan. *Keempat*, perlu ada lembaga

yang berwenang memberikan *punishment*.[290] Dari perdebatan yang berlangsung pada rapat akhirnya muncul kesepekatan bahwa untuk lembaga penuntut atau pendakwa diserahkan ke DPR, kemudian lembaga yang menilai dakwaan tersebut diserahkan ke MK dan lembaga pemberi *punishment* diserahkan ke MPR.

Berdasarkan pemaparan di atas, apabila mengikuti gagasan yang disampaikan Suwoto Mulyosudarmo, maka tidak ada alasan sebenarnya bagi MPR untuk tidak mengikuti putusan MK. Argumentasinya adalah MPR merupakan lembaga pemberi hukuman (*punishment*), sedangkan yang menetukan hukuman itu sendiri MK dalam artian yang menilai apakah yang bersangkutan dinyatakan bersalah dan harus dihukum atau sebaliknya ialah MK. Oleh karena itu, adalah aneh kalau MPR tidak dilekatkan kewajiban untuk mengikuti putusan MK atau putusan MK tidak bersifat mengikat MPR, apakah fair kalau misalnya MK menyatakan bersalah tetapi MPR menolak memberikan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan presiden.

Lebih lanjut dalam logika hukum formil adanya pembedaan antara lembaga yang membuktikan kesalahan terdakwa dan lembaga yang memberi hukuman (*punishment*) merupakan hal yang tidak lazim. Sebagaimana dalam proses peradilan pada umumnya, selain mebuktikan bersalah atau tidaknya terdakwa, hakim bertindak sebagai pihak yang menentukan dan memberi hukuman, sehingga proses pembuktian dan pemberian hukum merupakan satu

---

[290] Naskah Komprehensif…… *Op. Cit.,* hlm. 509-510.

paket kewenangan hakim. Konstruksi demikian dapat dipahami mengingat hakim yang paling mengetahui kesalahan terdakwa, sehingga hakim pula yang lebih pantas memberikan hukuman. Oleh karena itu, dalam peradilan pemakzulan, idealnya lembaga yang memberi hukuman adalah pengadilan dalam hal ini MK, atau setidak-tidaknya putusan yang dikeluarkan MK harus dipatuhi oleh MPR kalau pun otoritas pemberi hukuman dalam pemakzulan presiden tetap diserahkan kepada MPR.

Ketiga, apabila dilihat dari teori hubungan kausalitas antara hukum dan politik, seharusnya dalam mekanisme pemakzulan, hukum yang determinan atas politik bukan sebaliknya. Pada dasarnya politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.[291] Berdasarkan hal itu, dapat dipahami bahwa dalam proses pembentukan hukum (undang-undang) memang tidak dapat dipungkiri bahwa politik determinan atas hukum karena otoritas pembentukan hukum berada di lembaga politik, tetapi ketika hukum itu telah menjelma, maka hukum harus determinan atas politik dalam artian seluruh kegiatan politik wajib tunduk pada hukum, karena hukum memiliki sifat mengatur (*regeld*) dan memaksa (*dwingen/imperatif*).[292]

---

[291] Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum…… Loc. Cit.*

[292] C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu…… Loc. Cit.*

Dalam konteks pemakzulan harus dipahami bahwa hukum determinan atas politik, karena hukum lahir terlebih dahulu melalui putusan MK sebelum proses politik di MPR. Konsekuensinya proses politik tersebut harus tunduk pada hukum dalam hal ini putusan MK, karena ketika hukum telah menjelma maka ia memiliki sifat mengatur dan memaksa.[293] Hal ini sejalan dengan teori hubungan kausalitas di atas, bahwa ketika hukum itu telah ada, maka hukum harus determinan atas politik. Oleh karena itu, apabila mengacu pada teori tersebut sebenarnya tidak ada pilihan lain bagi MPR dalam mengambil putusan politiknya selain mematuhi putusan yang telah dibacakan oleh MK.

Berdasarkan ketiga alasan di atas, menurut penulis penguatan hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden sudah seharusnya dilakukan untuk memperkokoh bangunan prinsip negara hukum di Indonesia. Penguatan tersebut dilakukan dengan memperjelas status putusan MK yang bersifat final dan mengikat sehingga tidak dimungkinkan multi tafsir yang dapat berakibat pada terdistorsinya hukum akibat determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

Selanjutnya terkait gagasan yang penulis sampaikan di atas, tentunya masih menimbulkan pertanyaan dalam kaitannya dengan penerapan sistem politik demokratis. Sebagaimana diketahui demokrasi menempatkan kadaulatan rakyat pada posisi yang *supreme* dan sistem politik demokratis mensyaratkan

---

[293] Sebagaimana dikatakan oleh John Austin dan Van Apeldoorn bahwa putusan pengadilan dalam hal ini putusan MK merupakan salah satu bentuk hukum yang secara otomatis memiliki sifat mengatur dan memaksa.

proses pengambilan keputusan didasarkan pada *majority rule*. Apabila dikaitkan dengan upaya memperkokoh bagunan negara hukum dengan menempatkan kedaulatan hukum pada posisi yang *supreme*, timbul pertanyaan mana yang lebih *supreme* antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dan mana yang harus lebih dikedepankan *rule of law* atau *rule by majority*.

Terkait hal ini, Mahfud MD mengatakan antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum tidak bisa dikonfrontir satu dengan yang lain, melainkan keduanya harus disinergikan dalam implementasinya. Dalam kaitan inilah perlu pemahaman yang utuh tentang keseimbangan antara kedaulatan rakyat dengan kadaulatan hukum.[294] UUD 1945 sebenarnya telah mengakomodir hal tersebut, sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Berdasarkan ketentuan ini, maka implementasi kedaulatan rakyat harus tunduk pada aturan hukum, sehingga terjadi keseimbangan antara keduanya.

Keseimbangan antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum merupakan manifestasi dari prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum demokratis. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memberikan konsekuensi penerapan

---

[294] Mahfud MD, *Kedudukan Mahkamah…… Loc. Cit.* Jimly Asshiddiqie mengatakan demokrasi konstitusional atau negara hukum demokratis meniscayakan bahwa demokrasi selalu dibatasi oleh aturan main (*rules and procedures*) secara hukum, sehingga akan lebih terarah dalam mencapai tujuan-tujuan substansialnya. Sejalan dengan hal iru, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi untuk Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis*, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan. 29 Desember 2007, hlm. 5.

demokrasi yang harus didasarkan pada konstitusi atau dapat diartikan juga bahwa penerapan prinsip negara hukum di Indonesia harus didasarkan pada nilai-nilai demokrasi, sehingga keduanya harus saling mengisi dan mengimbangi satu sama lain. Demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi.[295] Tujuannya tidak lain agar demokrasi tidak berujung pada anarki dan pembentukan hukum tidak dilakukan secara otoriter.

Apabila dikaitkan dengan mekanisme pemakzulan presiden, maka proses-proses pengambilan keputusan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat terutama di MPR harus tunduk pada hukum. Dalam negara demokrasi rakyat memang memiliki posisi sentral dalam pengambilan keputusan-keputusan politik kenegaraan melalui wakilnya, sehingga dalam mekanisme pemakzulan presiden pun, posisi lembaga perwakilan rakyat (MPR) menjadi penentu dari proses akhir pemakzulan. Namun, sebagai negara yang juga menjunjung tinggi supremasi hukum dalam kerangka negara hukum demokratis, maka sudah seharusnya proses-proses demokrasi di MPR juga tunduk pada hukum. Oleh karena itu, tidak diragukan lagi bahwa putusan hukum MK sudah selayaknya dipatuhi oleh MPR.

Selanjutnya dalam sistem politik demokratis juga dikenal adanya prinsip *majority rule* dalam proses pengambilan suatu keputusan.[296] Prinsip ini tentunya berkaitan erat dengan adagium "*vox populi vox dei*" (suara rakyat adalah suara

---

295 Mahfud MD, *Kedudukan Mahkamah…… Loc. Cit.*

296 Lihat Henry B. Mayo dalam Mahfud, MD, 1999, *Hukum dan Pilar..... Loc. Cit.*

tuhan) sebagai pedoman fundamental dalam negara demokrasi. Dalam paham ini, suara rakyat yang paling menentukan dalam setiap proses pengambilan keputusan. Tidak heran kalau mekanisme pemakzulan menempatkan MPR yang notabenenya adalah wakil rakyat sebagai penentu dengan mekanisme suara terbanyak.

Namun, perlu diingat bahwa pengambilan suatu keputusan hanya dengan *majority rule* saja bisa mengarah kepada anarki dan kekacauan, sehingga di sinilah perlunya norma hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingan atas nama hukum, kebenaran dan keadilan dalam rangka melindungi minoritas.[297] Dalam kerangka ini *majority rule* perlu selalu dikompromikan dengan *rule of law*, sehingga prosesnya dapat selalu berada dalam koridor hukum.

Dalam perkara pemakzulan, pengambilan keputusan akhir diberhentikan atau tidaknya presiden oleh MPR tidak bisa hanya menggunakan *majority rule* yaitu hanya dengan didasarkan pada suara terbanyak. Mekanisme tersebut harus didasarkan pada koridor hukum dengan mematuhi putusan MK, karena MK telah membuktikan secara hukum alasan-alasan pemakzulan yang didakwakan DPR melalui suatu proses peradilan.

Perlu dipahami bahwa pada pokoknya pembentukan MK tidak hanya berfungsi memutus suatu perkara, melainkan juga berfungsi membatasi kekuasaan mayoritas dan mengawasi proses politik agar berjalan pada koridor konstitusi. Ada pertanyaan penting yang pernah diajukan Tocqueville yaitu *how*

---

[297] Kelsen dalam Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan…… Op. Cit.,* hlm. 226.

can courts, and judges whom serve on them, *constraint governing majorities in practice*?[298] Pertanyaan itu tentu saja membuat lapisan mayoritas *ketar-ketir*. Esensi pertanyaan ini adalah bahwa peradilan tidak hanya berfungsi sebagai organ pemutus, tetapi juga berperan secara pasif membatasi kekuasaan politik kelompok terbesar. Hal itu menyebabkan *majority rule* kerap menempatkan peradilan sebagai ancaman potensial bagi aras kebijaksanaan negara yang dicanangkan oleh mereka.[299] Tetapi hal itu merupakan konsekuensi dari penerapan prinsip negara hukum.

Akan tetapi, pada kenyataannya fungsi membatasi kekuasaan mayoritas di atas justru sering dicederai oleh lapisan mayoritas itu sendiri. Termasuk dalam mekanisme pemakzulan presiden hal itu pun berpotensi terjadi, karena proses akhir di MPR yang mendasarkan putusannya pada *majority rule*, tidak dilekatkan kewajiban mengikuti putusan MK, sehingga berpotensi keluar dari koridor hukum.

Berdasarkan uraian di atas, cita-cita dari desain mekanisme pemakzulan dengan melibatkan MK untuk mengawal prosesnya secara hukum menjadi utopis (terkesan sebagai kedok semata). Karena sejatinya pelibatan proses hukum tidak memiliki signifikansi untuk diterapkan dan dijadikan acuan, mengingat proses akhirnya di MPR tidak memiliki kewajiban untuk mengikuti

---

298 Tentang hal ini lihat Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Specially Edited and Abridge for the Modern Reader by Richard D. Heffner, (New York: A Mentor Book Published by The New American Library, 1956), hlm. 74-75 dalam Ahmad Syahrizal, 2007, *Problem Implementasi Putusan MK*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 4, No. I, Maret, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 107-108.

299 *Ibid.*

putusan hukum. Oleh karena itu, sebagai upaya memperkokoh prinsip negara hukum, kedepan perlu ditegaskan bahwa putusan MK mengikat bagi MPR dalam menentukan diberhentikan atau tidaknya presiden dalam proses akhir pemakzulan.

2. Melahirkan Superioritas Lembaga Politik, *Checks and Balances* Terabaikan

Salah satu prinsip yang diakomodasi setelah perubahan UUD 1945 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ialah *checks and balances*. Prinsip ini menghendaki adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi. Tujuannnya tidak lain agar tidak terjadi *overlapping* dan meminimalisir *abuse of power* akibat tidak adanya kontrol.[300] Dalam konstitusi hasil amandemen, prinsip tersebut diimplementasikan dalam hubungan antar lembaga-lembaga negara.

Dalam mekanisme pemakzulan, dilibatkannya MK ialah dalam rangka implementasi prinsip tersebut. Keterlibatan MK dimaksudkan untuk mengimbangi kekuasaan DPR dan MPR dalam mekanisme pemakzulan. Sebagaimana diketahui praktek pemakzulan terhadap Soekarno dan Gus dur yang hanya melibatkan DPR dan MPR menghasilkan proses yang tidak fair karena terlalu didominasi oleh "permainan politik". Alasan-alasan yang digunakan dalam memakzulkan kedua mantan presiden itu pun hanya berdasarkan alasan-alasan politik. Masuknya MK dimaksudkan untuk

[300] Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan…… Loc. Cit.*

mereduksi subyektifitas lembaga politik, sehingga menghasilkan mekanismse yang lebih fair dan obyektif.

Namun, mekanisme pemakzulan presiden yang saat ini ada, ternyata masih menjadikan lembaga politik (DPR dan MPR) superior. Mekanisme pemakzulan masih didominasi lembaga politik, bahkan politik berpotensi determinan sehingga dapat dikatakan belum tercipta *checks and balances.* Memang ada kemajuan dengan dilibatkannya MK, tetapi ternyata putusan MK bagaikan "macan ompong" karena MK melalui putusannya tersebut tidak bisa menjadi penyeimbang dan sarana kontrol secara hukum atas keputusan lembaga politik (MPR).

Raoul Berger mengatakan idealnya seorang presiden, bagaimanapun juga tidak dapat diberhentikan dari jabatannya hanya karena memiliki perbedaan pandangan dengan parlemen. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dianggap sebagai bagian dari *checks and balances* dari konstitusi yang didesain untuk menumpulkan akibat negatif dari aturan mayoritas (*majority rules*).[301] Kekuatan mayoritas parlemen tidak dapat memakzulkan presiden tanpa alasan-alasan hukum dan konstitusi. Begitu juga sebaliknya apabila presiden yang bersangkutan telah terbukti melakukan pelanggaran hukum, maka parlemen tidak dapat menghalang-halangi untuk dilakukan pencopotan dari jabatannya.

Sementara itu, Dennis C. Mueller mengatakan sebagai konsekuensi penerapan *checks and balances*, maka perlu dilembagakan adanya peranan

---

[301] Raoul Berger, 1974, *Impeachment: The Constitutional Problems*, USA: Harvard University Press, hlm. 273.

hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip *majority rule*.[302] Dalam mekanisme pemakzulan, keterlibatan MK sangat relevan karena dapat mengontrol keputusan lembaga politik agar tidak keluar dari koridor hukum. Namun, keterlibatan tersebut akan menjadi tidak signifikan apabila putusannya tidak mempunyai daya ikat bagi lembaga politik. Kenyataannya hal itulah yang berpotensi terjadi dalam mekanisme pemakzulan berdasarkan konstitusi, sehingga berpotensi juga untuk diabaikannya prinsip *checks and balances*.

Kondisi tersebut tentunya dapat berdampak negatif terhadap proses penyelenggaraan negara. Mengingat pelaksanaan kekuasaan negara yang bebas dari kontrol, terutama kontrol secara hukum berpotensi untuk disalahgunakan. Terkait hal ini Montesquieu pernah mengingatkan bahwa "*political liberty is to be found only in moderate governments, and only when the power is not abused. To prevent this abuse, it's necessary from the very nature of things that power should be a check to power*".[303] Dengan demikian implementasi secara konsisten prinsip *checks and balances* menjadi kebutuhan yang mendasar termasuk dalam mekanisme pemakzulan agar tidak disalahgunakan oleh kekuasaan politik.

---

302 Hal ini merupakan wujud dari dokrtin demokrasi berdasar atas hukum atau *constitutional democracy* yang berimbangan dengan doktrin negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*. Lihat Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, 1996 dalam Ahmad Syahrizal, 2007, *Problem Implementasi…… Loc. Cit*. Baca juga Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

303 Lane V. Sunderland, 1996, *Popular Government and The Supreme Court: Securing The Public Good and Private Rights*, Lawrence, Ks, USA: University Press of Kansas, hlm, 23.

3. Berpotensi Melahirkan Pemimpin yang *Illegitimate* (Kehilangan Legitimasi)

Sebagaimana diketahui pengisian jabatan presiden dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung. Salah satu tujuannya ialah dalam rangka memperkuat demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena melalui pemilu langsung, rakyat secara langsung dapat menyalurkan aspirasinya dalam memilih pemimpin yang dikehendaki tanpa perantara. Di sisi lain, legitimasi yang diperoleh presiden menjadi lebih kuat karena diperoleh secara langsung dari rakyat.

Dalam menjalankan jabatannya, bukan tidak mungkin seorang presiden mengalami kehilangan legitimasi dari rakyatnya, dalam artian rakyat tidak mengakui dan menerimanya lagi untuk menjalankan jabatan tersebut. Konsep legitimasi berkaitan dengan sikap masyarakat terhadap kewenangan. Artinya apakah masyarakat menerima dan mengakui hak moral pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat masyarakat ataukah tidak. Apabila masyarakat menerima dan mengakui hak moral pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat masyarakat maka kewenangan itu dikategorikan sebagai berlegitimasi. Maksudnya, legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat dan melaksanakan keputusan politik.[304]

Implikasi yang ditimbulkan dari determinasi politik atas hukum dalam

[304] Franz Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm. 54.

mekanisme pemakzulan presiden salah satunya ialah berpotensi mereduksi legitimasi presiden bahkan dalam keadaan yang sangat buruk presiden bisa kehilangan legitimasinya. Perlu diketahui implikasi itu hanya akan terjadi apabila MK memutuskan bahwa presiden yang bersangkutan terbukti melakukan pelanggaran terhadap alasan-alasan pemakzulan.

Sebagaimana telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, bahwa ketentuan mengenai proses akhir pemakzulan di MPR tidak memberikan jaminan untuk dipatuhinya putusan MK. Oleh karenanya, ada kemungkinan walaupun presiden yang didakwa DPR telah terbukti melakukan pelanggaran yang termasuk alasan-alasan pemakzulan, tetapi tidak diberhentikan dari jabatannya karena masih mendapat dukungan yang besar dari MPR. Kalau hal demikian terjadi maka akan muncul seorang presiden yang berstatus "melanggar hukum" dalam pemerintahan negara.

Apabila seorang presiden yang telah terbukti melakukan pelanggaran hukum walaupun masih memungkinkan memimpin pemerintahan, dapat dipastikan akan mengalami kehilangan legitimasi dari rakyatnya. Rakyat tentu akan berpikir ulang untuk mempertahankan legitimasinya kepada presiden yang bersangkutan. Sebaliknya rakyat akan cenderung menarik kembali legitimasi yang diberikannya. Hal demikian wajar mengingat tidak ada rakyat di negara manapun yang mau dipimpin oleh seorang presiden yang berstatus melanggar hukum. Integritas dan kredibilitas suatu negara akan sangat dipertaruhkan karenanya.

Jika legitimasi terhadap seorang presiden telah hilang, kendati yang bersangkutan pada kenyataannya masih memimpin, tetapi sejatinya ia telah kehilangan esensi kepemimpinannya, karena rakyat yang dipimpinnya secara moral sudah tidak mengakui dan menerimanya lagi. Akibatnya, rakyat akan menjadi apatis terhadap seluruh program dan kebijakan pemerintah. Kondisi demikian pada akhirnya akan bermuara pada inefektifitas pemerintahan yang apabila berlarut-larut dibiarkan akan melahirkan negara yang *"collapse"*.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden dapat ditelaah setidaknya dari tiga aspek: (a) sistem politik; (b) sistem pemerintahan; dan (c) dasar hukum pemakzulan. Berdasarkan ketiga aspek tersebut teridentifikasi tiga faktor penyebab potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan yaitu *pertama*, sebagai implikasi dianutnya sistem politik demokratis di Indonesia. *Kedua*, konsekuensi dari penerapan sistem pemerintahan campuran yaitu presidensial "ala" parlementer dan presidensial-multipartai. *Ketiga*, dasar hukum yang multitafsir dan tidak memberikan kepastian hukum.
2. Implikasi dari determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden yaitu: (1) mendistorsi supremasi hukum sehingga menciderai prinsip Negara Hukum (2) melahirkan superioritas lembaga politik sehingga mengabaikan prinsip *checks and balances* dan (3) berpotensi memunculkan pemimpin yang *illegitimate* (kehilangan legitimasi) dari rakyat. Implikasi-implikasi ini hanya akan muncul apabila detreminasi politik atas hukum

dalam mekanisme pemakzulan benar-benar terjadi, dalam artian putusan hukum MK tidak dipatuhi oleh lembaga politik.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis menyampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Dominasi kekuasaan lembaga politik (DPR dan MPR) dalam mekanisme pemakzulan hendaknya diimbangai dengan penguatan lembaga hukum melalui penguatan daya ikat putusan MK. Hal ini dilakukan untuk megeliminasi potensi determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemazkulan presiden.
2. Perlu adanya revitalisasi eksistensi lembaga perwakilan rakyat, agar benar-benar bertindak sebagai wakil rakyat bukan hanya wakil partai politik, sehingga kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan merupakan benar-benar kepentingan rakyat dalam arti yang sesunggunya (bukan rakyat yang hanya terafiliasi pada parpol tertentu).
3. Perlu dilakukan penguatan sistem pemerintahan presidensial dengan membatasi kekuasaan parlemen dan menyederhanakan sistem kepartaian yang diiringi dengan revitalisasi orientasi dan tipologi partai-partai politik.
4. Perlu dipertegas dan diperinci aturan mengenai perbuatan yang termasuk kategori “perbuatan tercela” agar tidak terjadi multi tafsir dan memberikan

kepastian hukum, sehingga tidak disalahgunakan untuk kepentingan-kepentingan politik yang pragmatis dan oportunis.

5. Perlu ditegaskan secara eksplisit aturan tentang status putusan MK dalam memutus dakwaan DPR. Bersamaan dengan hal itu, perlu dibuat aturan mengenai kewajiban MPR mematuhi putusan MK dalam menentukan diberhentikan atau tidaknya presiden. Hal ini dilakukan untuk menumpulkan akibat negatif dari determinasi politik atas hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*), Jakarta: PT Gunung Agung, cetakan ke-2.

Adnan Buyung Nasution, 1995, *Pemerintahan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika.

Al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, terj. Fadli Bahri, Jakarta: Darul Falah.

Anwar, 2009, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jawa Timur: In-Trans Publishing.

Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press.

---------- (ed), 1996, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gaya Media Pratama.

Bagiyo Kadaryanto, 2004, *Peranan Mahkamah Kosntistusi dalam impeachment Presiden dan Konsekuensinya bagi Penegakan Hukum (Kajian dari Sudut pandang Hukum Tata Negara,* Tesis, Yogyakarta: FH UII.

C.F. Strong, 2010, *Konstitusi-Kosntitusi Politik Modern,* Cetakan Ke III, Bandung: Nusa Media.

C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Cetakan ke-8.

Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Cetakan ke-II, Yogyakarta: Liberty.

---------- & dkk, 2006, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.

Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan.

----------, 2011, *Indonesia Optimis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Ellydar Chaidir, 2007, *Hukum dan Teori Konstitusi,* Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Franz Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia.

Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni*: *Dasar-Dasar Imu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriftif*, Jakarta: Rimdi Press.

Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.

----------, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa. Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH., MCL*, *Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Cet. I, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia.

Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia,* Yogyakarta, Penerbitan Universitas Atma jaya.

Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru.

Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* Jakarta: UI-Press.

----------, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press.

----------, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; *Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press.

----------, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Cetakan Pertama edisi revisi, Jakarta: Konstitusi Press.

----------, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

----------, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konpres.

----------, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Joko J Prihatmoko, 2003, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Press.

Kunthi Dyah Wardani, 2007, *Impeachment dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press.

Lane V. Sunderland, 1996, *Popular Government and The Supreme Court: Securing The Public Good and Private Rights*, Lawrence, Ks, USA: University Press of Kansas.

L.J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terj, Ctk Ke-30, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Mahfud MD, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

----------, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation.

----------, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.

----------, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rieneka Cipta.

----------, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, 2007, *Sejarah Realita dan Dinamika*, Sekretariat MPR RI.

Maruarar Siahaan, 2008, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Masdar Hilmy, 2009, *Teologi Perlawanan, Islamisme dan Diskursus Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Impulse-Kanisius.

Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1980, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Cetakan ke III.

---------- dan Bintan Siragih, 2000, *Ilmu Negara,* Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Muhammad Husain Haekal, 2007, *Usman bin Affan, antara Kekhalifahan dengan Kerajaan*, terj. Ali Audah, Bogor: Litera Antar Nusa.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indoesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepeniteraan Mahkamah Konstitusi.

Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press.

----------, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.

----------, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

----------, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.

----------, dan Sri Hastuti Puspita Sari (ed.), 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 tahun Prof. Dr. Moh Mahfud MD., SH, (Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan),* Yogyakarta: FH UII Press.

----------, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press.

----------, 2010, *Ilmu Negara,* Jakarta: Rajawali Press.

Raoul Berger, 1974, *Impeachment: The Constitutional Problems*, USA: Harvard University Press.

R.M. Mac Iver, 1977, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru.

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.

Soehino, 1993, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara,* Yogyakarta: Liberty.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

----------, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Editor: A. Mukti Fajar dan Harjono, Bandung: Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama.

Soimin, 2009, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, Yogyakarta: UII press.

Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara,* Bandung: Alumni.

----------, 2002, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Badung: Unpad Press.

Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang.

----------, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press.

Winarno Yudho, dkk, 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konrad Adenaur Stiftung dan Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepanaiteraan Mahkamah Konstitusi.

Wirdjono Projodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.

Victoria Neufeldt, 1991, *Webster's New World Dictionary,* New York: Prentice Hall.

Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Gema Insani Press.

Jurnal

Ahmad Syahrizal, 2007, *Problem Implementasi Putusan MK*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 4, No. 1, Maret, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

M. Laica Marzuki, 2010, *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 1, Februari, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Saldi Isra, 2004, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sitem Trikameral di Tengan Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat***,** dalam Jurnal *Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 1 Juli, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

----------, 2009, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1 Juni, Padang: Pusako Andalas.

Todung Mulya Lubis, *Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan*, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1, November 2010, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.

Hasil Penelitian

Laporan Penelitian, 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung.

Makalah

AA GN Ari Dwipayana, *Multipartai, Presidensialisme dan Efektivitas Pemerintahan*, makalah dalam Seminar "Membedah Undang-Undang Partai Politik" yang diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation Yogyakarta, 9 April 2011.

Elizabeth B. Bazan and Anna C. Henning, *Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice*, paper on Congressional Research Service, April 26, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, makalah disampaikan pada Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Kamis, 2 September, 2004.

----------, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi untuk Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis*, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan. 29 Desember 2007.

----------, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah dalam Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam Fokus Group Discussion di LEMHANNAS, 15 November 2010.

Mahfud, MD, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan*, makalah disampaikan pada seminar konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya terhadap Sistem Ketatanegaraan", diselenggarakan oleh PB-PMII di Jakarta tanggal 12 April 2007.

----------, *Hukum, Moral dan Politik*, Makalah dalam Studium Generale untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008.

Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, makalah disampaikan pada acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, diselenggarakan oleh PSHK FH UII bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, tanggal 18 Desember 2010.

Muchyar Yara, *Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia*, makalah pada Simposium Nasional "Membangun Negara dan Mengembangkan Demokrasi dan Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI) di Jakarta 8 Agustus 2006.

Muhammad Imam Nasef, dkk, *Pemakzulan terhadap Wakil Presiden dalam Kasus Bail Out Bank Century, Content Brief Case* pada Lomba Debat Konstitusi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Mei 2010.

Ni'matul Huda, *Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, makalah dalam seminar "Mengupas Tuntas UU Partai Politik" yang diselengggarakan oleh Hanns Seidel Foundation bekerjasama dengan PSHK FH UII di Yogyakarta, 9 April 2011.

Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* makalah dalam simposioum tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan dalam Rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga-Surabaya, 3 November 1994.

Surat Kabar

Denny Indrayana, *Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden*, dalam Harian Kompas tanggal 27 Juli 2001.

Sumber Elektronik

http://ampi.wordpress.com/tulisan-pilihan/sistem-kepartaian-indonesia-menuju-pemilu-2009/, diakses tanggal 7 November 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, makalah dalam http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada tanggal 10 November 2011.

Mahfud MD, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Mendorong Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, makalah dalam http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_17.pdf, diakses pada tanggal 10 November 2011.

http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Checks_and_balances, diakses pada tanggal 10 November 2011.

Henkin, Louis., 2000, "*Elements Of Constitutionalism*." unpublished manuscript dalam Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balances System (Sebuah Tinjauan Konseptual dan Praktis)*, makalah dalam www.rusmadwiyana.files.wordpress.com/2008/09/rusma-konstitusionalisme1.doc, diakses pada tanggal 08 Desember 2011.

Rita Uli Hutapea, *Impeachment Ditolak, Roh Kembali Memimpin Korsel*, dalam http://preview.detik.com/detiknews/read/2004/05/14/102749/156871/10/impeachment-ditolak-roh-kembali-memimpin-korsel, diaskes tangggal 20 Desember 2011.

http://jimly.com/tanyajawab?page=11 pada tanggal 03 Januari 2012 / 10:03:18.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

TAP MPRS Nomor XV/MPRS/1966.

TAP MPRS Nomor XXX/III/ MPRS/1967.

TAP MPR RI Nomor VI/MPR/1973 sebagaiman diubah dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2011 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid.

Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI.

Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

.