

PEMAKZULAN DAN PELAKSANAAN MEKANISME CHECKS AND BALANCES DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Andy Wiyanto*

Abstract

Historiography of Indonesia constitutional has noted that the President of Indonesia has twice lowered in the middle of his tenure. The historical record apparently leaves a polemics. In this case under the leadership of Mohammad Amien Rais, MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) make changes UUD 1945 to be one of the purposes of the reform. The changes are not only revise mechanism of impeachment in Indonesia, but also makes the 1945 Constitution no longer as temporary as stated Soekarno in the PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) Indonesia Independence Preparatory Committee meeting dated August 18, 1945. even impeachment process after reformation is form of Checks and balances on the direct election of the President. so there is legitimacy in the Government on the one hand in one side, and the other side it is balanced measurable accountability process. Academically, the concept is certainly based on science. How this implemented in the form of regulation, start from basic laws to other rules it below to be explanations more detail and clear. This paper try to explain these cases started from criticism structure of Indonesia constitutional after the reform that embracing Checks and Balances principle. Then followed by a review of the impeachment process in Indonesia, and then the end of two variables are elaborate more deeply with theories Checks and Balances system in the state system in a country.

Kata Kunci: Perubahan UUD 1945, *checks and balances*, dan pemakzulan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, alasan pemberhentian Presiden disesuaikan dengan lampiran Keputusan MPR No. IX/MPR/2000, yaitu masuk dalam kewenangan MPR dengan dua alternatif. Alternatif pertama tanpa melibatkan Mahkamah Konstitusi, yaitu “Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan tercela”. Dan alternatif

* Penulis adalah Tenaga Ahli DPR RI A-124, email: bung.andywiyanto@gmail.com

kedua dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi, yaitu “Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan MK”. Pada dasarnya semua Fraksi bersepakat bahwa MK harus dilibatkan dalam proses pemakzulan. Meskipun demikian, setiap fraksi memiliki pemikiran yang berbeda-beda dalam implementasinya.¹

Berdasarkan hasil pembahasan perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai peranan Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam pasal tersendiri yaitu Pasal 24C ayat (2). Kewenangan ini dipisahkan dari kewenangan Mahkamah Konstitusi lainnya yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1). Ketentuan ini terkait dengan ketentuan dalam Pasal 7A yang mengatur tentang pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden dan terkait juga dengan ketentuan dalam Pasal 7B ayat (1) yang mengatur prosedur atau tata cara beracara dalam rangka pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.²

Dalam hal ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyatakan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat. Mahkamah Konstitusi hanya diletakkan sebagai salah satu mekanisme yang harus dilalui dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewajiban konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah untuk membuktikan dari sudut pandang hukum, mengenai benar tidaknya dugaan pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jika terbukti pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden, putusan Mahkamah Konstitusi tidak secara otomatis dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena hal itu bukan wewenang Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan terbukti bersalah, maka DPR meneruskan usul pemberhentian itu kepada MPR. Persidangan MPR nantinya, yang akan menentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diusulkan pemberhentiannya oleh DPR, dapat diberhentikan atau tidak dari jabatannya.³ Konteks peletakan ketentuan Pasal 24C ayat (2) dipisah dari ayat (1) dimaksud harus dilihat dari proses yang sudah mulai diatur dalam Pasal 7B tersebut, di mana proses hukum

¹ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VI: *Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 541.

² *Ibid*, hlm. 718.

³ *Ibid*, hlm. 595.

ketatanegaraan kita masih diteruskan walaupun proses hukum di Mahkamah Konstitusi telah selesai.⁴ Menanggapi kondisi ini Iwan Permadi berpendapat bahwa hal ini sangatlah bertolak belakang dengan semangat demokrasi, karena telah menganulir keputusan hukum yang bersifat final dengan suatu kebijakan yang bersifat politik.⁵

Menarik untuk menjadikan hal tersebut sebagai sebuah diskursus pasca perubahan UUD 1945, karena Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat,⁶ sehingga memberikan legitimasi yang kuat bagi Presiden dan Wakil Presiden. Pilihan ini merupakan penegasan terhadap sistem presidensil⁷, dalam hal ini adalah adanya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti (*fixed term*). Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti ini tercermin dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Sehingga dalam hal sistem pemerintahan, pasca perubahan UUD 1945 Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil yang lebih murni sifatnya.⁸ Hal ini sesuai dengan kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang terdiri atas lima butir yaitu:⁹

⁴ *Ibid*, hlm. 719.

⁵ Iwan Permadi, “*Impeachment MK terhadap Presiden dan Kekuasaan Mayoritas di MPR*” Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 3 (September, 2007), hlm. 132.

⁶ Pasal 6A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”

⁷ Dalam sistem presidensil, setidaknya terdapat ciri-ciri: 1) Adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (*fixed term*); 2) Presiden disamping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan; 3) Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi; 4) Adanya mekanisme *impeachment*. [Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 56.]

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hal. 317. Menurut Sri Soemantri Mertosuwigno sebelum diubah, UUD 1945 juga menganut ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. [Sri Soemantri Mertosuwigno, *Kapabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Menjalankan Mekanisme “Check And Balances” Dalam Hubungan Antara Eksekutif Dan Legislatif*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan), Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2006, hal. 5.] Ia menambahkan bahwa sistem pemerintahan presidensil untuk pertama kali dianut dan dilaksanakan di Amerika Serikat. Itulah sebabnya sistem pemerintahan ini oleh Maurice Duverger diberi nama sistem pemerintahan pola Amerika Serikat. Dalam kepustakaan Inggris oleh SL. Witman dan JJ. Wuest sistem pemerintahan ini juga disebut *Presidential Government* dan oleh CF. Strong disebut sebagai *the fixed executive*. [*Ibid*, hal. 3.]

⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *op.cit.*, 13.

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;¹⁰
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal (batang tubuh);
5. Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Sekalipun demikian, sebagai bentuk imbalan atas legitimasi yang besar tersebut dirumuskan dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sehingga Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali karena hal-hal yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Disini terlihat konsistensi penerapan paham negara hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap Presiden sekalipun.¹¹ Mengenai hal ini penulis berpendapat bahwa:

“Dalam sistem Pemilihan Presiden secara langsung, tidaklah mungkin dapat memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya oleh MPR yang jumlahnya hanya beberapa ratus orang, sementara yang memilih presiden adalah mayoritas rakyat yang jumlahnya ratusan juta orang. Hal ini akan menjadi pengecualian ketika Presiden telah melakukan pelanggaran yang begitu besar sehingga tidak terampuni lagi dan dapat diturunkan dari jabatannya.”¹²

Implikasi dan konsekuensi hukum dari pengisian jabatan Presiden melalui pemilihan langsung adalah pertanggungjawaban Presiden harus langsung kepada rakyat, tidak lagi kepada MPR. Karena tidak ada lagi hubungan pertanggungjawaban antara Presiden dengan MPR, maka sebagai gantinya diperlukan adanya pranata pemakzulan dalam hubungannya dengan konsep tindakan terhadap pelanggaran

¹⁰ Kesepakatan ini dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial. Penyempurnaan dilakukan dengan perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidensial adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden. [Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Perubahan UUD 1945*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan), Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2006, hal. 4.]

¹¹ *Ibid*, hlm. 56.

¹² Andy Wiyanto, “Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3 (Juni, 2010), hlm. 212.

oleh Presiden.¹³ Penulis menangkap hal yang mendasar dari implikasi dan konsekuensi hukum tersebut adalah karena legitimasi Presiden yang begitu besar. Maka harus dibuat mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Untuk itulah ada mekanisme pertanggungjawaban Presiden yang merupakan pertanda adanya penyeimbang kekuatan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dan yudikatif.¹⁴ Oleh sebab itu, pemakzulan dan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi menarik untuk dikaji.

B. Perumusan dan Pembatasan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah di atas, maka untuk dapat menjawab persoalan-persoalan yang berkenaan dengan pemakzulan dan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* di Indonesia perlu diadakan kajian secara akademis. Penulis akan membatasi permasalahan dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perspektif ilmu hukum memandang proses pemakzulan di Indonesia baik sebelum maupun sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dan
2. Bagaimanakah perspektif ilmu hukum memandang mekanisme *checks and balances* dalam proses pemakzulan di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang diuraikan diatas bertujuan untuk:

1. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum mengenai proses pemakzulan di Indonesia baik sebelum maupun sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
2. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum mengenai mekanisme *checks and balances* dalam proses pemakzulan di Indonesia.

Sedangkan manfaat dari penelitian dengan uraian latar belakang dan permasalahan seperti diatas adalah untuk memberikan kontribusi pemikiran terkait dengan pemakzulan di Indonesia, khususnya berkenaan dengan pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam prosesnya.

¹³ Jimly Asshiddiqie, et al, *Gagasan Perubahan UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 47-48.

¹⁴ Andy Wiyanto, *op.cit.*, hal. 227.

D. Metodologi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis melakukan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Data-data tersebut amat berguna dalam memahami teori-teori hukum dan perundang-undangan yang digunakan dalam proses pemakzulan di Indonesia. Dari data-data tersebut pula, kemudian dihubungkan satu sama lain dan/atau ditafsirkan dalam usaha mencari jawaban atas masalah penelitian.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Perlu kita ketahui bahwa konsep negara hukum tidak terlepas dari sejarah panjang terbentuknya konsep negara hukum itu sendiri. Konsep negara hukum yang biasa kita pahami sebagai konsep yang lahir dalam tradisi Eropa Kontinental dan Anglo Saxon tidak lahir dalam waktu sekejap dan tanpa pengorbanan yang besar. Konsep negara hukum terlahir dengan latar belakangnya masing-masing dan seringkali harus dibayar dengan nilai yang tidak sedikit.

Sudjito bin Atmoredjo merujuk pada Satjipto Rahardjo¹⁵ menggambarkan bahwa sejarah panjang terbentuknya negara hukum dalam kerangka *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:

“*Rechtsstaat* adalah konsep negara modern yang pertama kali muncul di Eropa dan kemudian menyebar ke seluruh penjuru dunia. Kemunculannya bukan secara tiba-tiba melalui sebuah rekayasa penguasa, melainkan melalui sejarah pergulatan sistem sosial. Secara singkat dapat diceritakan bahwa Eropa sebelum abad 17 diwarnai oleh keambrokan sistem sosial yang berlangsung secara susul-menyusul dari sistem sosial satu ke sistem sosial lain. Dimulai dari feodalisme, *Staendestaat*, negara absolut, dan baru kemudian menjadi negara konstitusional. Eropa, sebagai ajang persemaian negara hukum membutuhkan waktu tidak kurang dari sepuluh abad, sebelum kelahiran *rule of law* dan negara konstitusional. Masing-masing keambrokan sistem sosial tersebut memberi jalan kepada lahirnya negara hukum modern. Ambil contoh, Perancis. Negara ini harus membayar mahal untuk bisa menjadi negara konstitusional, antara lain diwarnai dengan pemenggalan kepala raja dan pengebolan penjara Bastille. Belanda, harus memeras negeri jajahan (Indonesia) dengan cara mengintroduksi sistem tanam paksa (kultur *stelsel*, supaya bisa tetap hidup (*survive*)). Hanya dengan pemaksaan terhadap petani di Jawa untuk menanam tanaman tertentu dan pengurusan hasil pertanian, Belanda bisa berjaya kembali.”¹⁶

¹⁵ Satjipto Rahardjo, “58 Tahun Negara Hukum Indonesia, Negara Hukum, Proyek yang Belum Selesai.”, Kompas, 11 Agustus, 2003

¹⁶ Sudjito bin Atmoredjo, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila* (Makalah untuk Kongres Pancasila, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta, 2009, hal. 6.

Secara umum dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, dapat dilihat dari bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).¹⁷ Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri akan adanya:¹⁸

- a. Jaminan perlindungan hak asasi manusia;
- b. Peradilan yang merdeka;
- c. Legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara, maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.

Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan negara hukum di dunia, yaitu negara hukum dalam tradisi eropa kontinental yang disebut *rechtsstaat* dan negara hukum dalam tradisi anglo saxon yang disebut *rule of law*.¹⁹ Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law*.²⁰ Menurut Roscoe Pound karakteristik *rechtsstaat* adalah administratif, sedangkan karakteristik *rule of law* adalah judicial.²¹ Sedangkan menurut Mohammad Mahfud MD perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut:

“Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *Rechtsstaat* terletak pada ketentuan bahkan pembuktian tertulis. Hakim yang bagus menurut paham *civil law* (*legisme*) di dalam *Rechtsstaat* adalah hakim yang dapat menerapkan atau membuat putusan sesuai dengan bunyi undang-undang. Pilihan pada hukum tertulis dan paham *legisme* di *Rechtsstaats* karena menekankan pada ‘kepastian hukum’. Sedangkan kebenaran hukum dan keadilan di dalam *the Rule of Law* bukan semata-mata hukum tertulis, bahkan di sini hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum-hukum tertulis. Putusan hakimlah yang lebih dianggap hukum yang sesungguhnya daripada hukum-hukum tertulis. Hakim diberi kebebasan untuk menggali nilai-nilai keadilan

¹⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 46.

¹⁸ *Ibid*, hal. 46-47.

¹⁹ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, di Inggris sebutan untuk istilah Negara Hukum adalah *Rule of Law*, sedangkan di Amerika Serikat *Government of Law, But Not of Man*. [Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hal. 161.]

²⁰ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 20.

²¹ Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen), Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2006, hal. 12.

dan membuat putusan-putusan sesuai dengan rasa keadilan yang digalinya dari masyarakat. Pemberian keleluasaan bagi hakim untuk tidak terlalu terikat pada hukum-hukum tertulis disini karena penegakan hukum di sini ditekankan pada pemenuhan ‘rasa keadilan’ bukan pada hukum-hukum formal.”²²

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum mengalami perumusan yang bermacam-macam. Misalnya dalam kerangka *rechtsstaat*, Immanuel Kant menyebutkan bahwa negara hukum memiliki unsur-unsur sebagai berikut:²³

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pemisahan kekuasaan.

Sementara itu Frederich Julius Stahl menambahkan unsur-unsur yang disebutkan oleh Kant tersebut menjadi:²⁴

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pemisahan kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

Negara Anglo Saxon tidak mengenal Negara Hukum dalam kerangka *rechtsstaat*, tetapi mengenal atau menganut apa yang disebut dengan *rule of law*. A.V. Dicey salah seorang pemikir Inggris yang termasyur, mengemukakan tiga unsur utama pemerintah yang kekuasaannya di bawah hukum (*rule of law*), yaitu *supremacy of law*, *equality before the law* dan *constitution based on individual right*.²⁵ Unsur-unsur tersebut sebagaimana tergambar dalam uraiannya mengenai doktrin *rule of law* sebagai berikut:²⁶

- a. Tidak seorang pun yang dihukum atau membayar denda atas perbuatan yang tidak secara jelas dilarang oleh hukum;
- b. Hak hukum atau kewajiban setiap orang hampir tanpa kecuali ditentukan oleh pengadilan umum di wilayahnya; dan
- c. Hak hukum setiap individu sama sekali bukan hasil dari konstitusi, melainkan landasan konstitusi.

Sejak awal kemerdekaannya, Indonesia telah didesain sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat.²⁷ Hal ini kemudian dipertegas dalam Pasal

²² *Ibid.* hal. 12.

²³ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hal. 17.

²⁴ *Ibid.*, hal. 18.

²⁵ *Ibid.*, hal. 18-19.

²⁶ AV. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, terjemahan Nurhadi, Bandung: Nusamedia, 2007, hal. 37.

²⁷ Lihat Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan “Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum ” dan lihat juga Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, “ maka disusunlah Kemerdekaan Kebagsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ” Menurut Bung Hatta apabila kekuasaan negara digantungkan kepada diri seorang raja ataupun digenggam oleh seorang diktator yang bukan raja,

1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁸ Konsepsi Negara hukum yang dahulu dikesankan menganut *rechtsstaat*²⁹ sekarang dinetralkan menjadi Negara hukum saja³⁰, tanpa embel-embel *rechtsstaat* di belakangnya yang diletakkan di dalam kurung. Oleh sebab itu politik hukum Indonesia tentang konsepsi negara hukum Indonesia menganut unsur-unsur yang baik dalam *rechtsstaat* dan *rule of law* atau bahkan sistem hukum lain sekaligus.³¹ Di Indonesia unsur negara hukum dalam *rechtsstaat* salah satunya terlihat dengan adanya Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pengadilan administrasi negara.³² Sedangkan unsur negara hukum dalam *rule of law* terlihat dengan adanya jaminan konstitusional mengenai kesamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*).³³

maka kedaulatan tersebut tidaklah bisa kekal. Karena dengan lenyapnya dia dari muka bumi atau dari kedudukannya, maka lenyap pula kekuasaan itu. Oleh karena itu, dasar yang teguh untuk susunan negara haruslah diserahkan kepada pemerintahan yang berdasar pada pertanggungjawaban yang luas dan kekal, yaitu dalam paham kedaulatan rakyat. Karena rakyat adalah jenis yang kekal, yang hidupnya tak bergantung pada umur manusia yang menyusunnya. Manusia akan lenyap berganti, tetapi rakyat tetap ada. Selama ada negara, ada rakyatnya. [Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Surabaya: Usaha Nasional, 1980, hal. 17.] Pada hakikatnya kedaulatan rakyat adalah inti dari partisipasi umum rakyat dalam kehidupan bernegara. Adanya kesempatan melakukan partisipasi umum secara efektif adalah wujud sebenarnya dari kebebasan dan kemerdekaan. [Nurcholish Madjid, "Menata Kembali Kehidupan Bermasyarakat dan Bernegara" *Jurnal Dialog Peradaban*, Volume 2 Nomor 1 (Juli-Desember, 2009), hal. 27.]

²⁸ Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum dalam Pasal UUD 1945 dimaksudkan untuk memperteguh paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. [Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 46.]

²⁹ Vide Penjelasan UUD 1945, "Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)".

³⁰ Vide Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum."

³¹ Mohammad Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, 50-51. Dalam tulisan yang lain Mahfud MD mengatakan bahwa UUD 1945 yang telah diperubahan memberi arahan kepada hukum adat untuk dipertahankan sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut pasal tersebut hukum adat yang diakui adalah hukum adat yang masih nyata-nyata hidup, jelas materi dan lingkup masyarakat adatnya dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. [Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional...*, *op.cit.*, hal. 16.]

³² Vide Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

³³ Vide Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

Dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah negara hukum Pancasila, yaitu konsep negara hukum yang memenuhi kriteria dari konsep negara hukum pada umumnya dan diwarnai oleh aspirasi-aspirasi keindonesiaan yaitu nilai fundamental dari Pancasila.³⁴ Sehingga menurut Darji Darmodiharjo dan Shidarta materi hukum di Indonesia harus digali dan dibuat dari nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat Indonesia.

“Nilai-nilai itu dapat berupa kesadaran dan cita hukum (*rechtsidee*), cita moral, kemerdekaan individu dan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian, cita politik, sifat, bentuk dan tujuan negara, kehidupan kemasyarakatan, keagamaan, dan sebagainya. Dengan perkataan lain, sedapat mungkin hukum Indonesia harus bersumber dari bumi Indonesia sendiri.”³⁵

Negara hukum Indonesia merupakan konsep yang khas Indonesia. Indonesia merupakan negara hukum, namun Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat.³⁶ Dari ketentuan tersebut telah nyata bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat yang dibingkai dalam hukum yang terukur kebenaran dan keadilannya.³⁷ Menurut Jean Jacques Rousseau dalam teori kontrak sosialnya sumber dari segala sumber hukum menurut paham ini adalah kedaulatan rakyat itu sendiri.³⁸ Akan tetapi catatan diberikan oleh Darji Darmodiharjo dan Shidarta bahwa:

³⁴ Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia, 2005, hal. 86.

³⁵ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006, hal. 209.

³⁶ Vide Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan sebelum perubahan kedaulatan sepenuhnya dilakukan oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan ketentuan setelah perubahan ini kedaulatan berada tetap ditangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional kepada organ-organ konstitusional. [Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Perubahan UUD 1945*, ..., *op.cit.*, hal. 3-4.]

³⁷ Kedaulatan rakyat yang dibingkai dalam hukum adalah sebagaimana konsepsi Bung Hatta mengenai kedaulatan rakyat sebagai pemerintahan rakyat yang dijalankan menurut peraturan yang telah dimufakati dengan bermusyawarah. [Mohammad Hatta, *op.cit.*, hal. 18.] Paham negara hukum Indonesia juga terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materil yang sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. [Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 48.]

³⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *op.cit.*, hal. 212.

“Teori kedaulatan rakyat dari Rousseau tidak sama dengan teori kedaulatan rakyat dari Negara Pancasila, karena kedaulatan rakyat kita dijiwai dan diliputi oleh Ketuhanan Yang Maha Esa dan sila-sila lain dari Pancasila. Demikian pula, teori kedaulatan rakyat kita pun berbeda dengan teori kedaulatan rakyat dari Hobbes (yang mengarah ke absolutisme) dan John Locke (yang mengarah ke demokrasi parlementer).”³⁹

Mohammad Hatta memaksudkan kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat di atas dasar permusyawaratan. Kedaulatan rakyat memberi kekuasaan yang tertinggi kepada rakyat, tetapi juga memberi tanggung jawab yang terbesar. Sehingga merupakan dasar pemerintahan yang adil, karena siapa yang mendapat kekuasaan dia itulah yang bertanggung jawab. Manakala rakyat seluruhnya merasa kewajibannya untuk mencapai keselamatan bersama, maka tertanamlah sendi negara yang kokoh.⁴⁰

Berbicara mengenai Negara Hukum tidak akan lepas dari sejarah ketatanegaraan pemerintahan-pemerintahan di berbagai macam belahan dunia, yang mana hal ini turut menentukan hingga akhirnya konsep Negara Hukum menjadi populer hingga saat ini. Jika kita tarik ke belakang, hingga abad ke-18 seringkali pemerintahan dalam suatu negara bersifat despotis, hingga pada akhirnya seorang pemikir besar mengenai negara dan hukum dari Perancis bernama Charles de Secondat baron de LaBrede et de Montesquieu memisahkan kekuasaan memerintah negara yang dilaksanakan oleh masing-masing badan yang berdiri sendiri. Dengan ajarannya itu Montesquieu berpendapat bahwa:

“Apabila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga, yaitu: kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, dan kekuasaan kehakiman, dan masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh badan yang berdiri sendiri, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa, atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme.”⁴¹

Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu kedalam tiga pusat kekuasaan oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politika = kekuasaan) atau tiga Pusat/Poros Kekuasaan Negara.⁴² Ajaran *Trias politica* ini sesungguhnya merupakan penyempurnaan dari ajaran John Locke. Menurut John Locke, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu meliputi:⁴³

³⁹ *Ibid.* hal. 212.

⁴⁰ Mohammad Hatta, *op.cit.*, hal. 14-15.

⁴¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2004, hal. 117.

⁴² Mohammad Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hal. 74.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 13.

- a. Fungsi Legislatif;
- b. Fungsi Eksekutif; dan
- c. Fungsi Federatif.

Dalam kuliah Ilmu Negara pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia tahun ajaran 1961-1962, Padmo Wahjono membandingkan keduanya sebagai berikut:

“Fungsi pengadilan dalam ajaran John Locke dimasukkan dalam bidang Eksekutif, sebab Pengadilan itu adalah melaksanakan hukum. Jadi dalam hal adanya perselisihan, maka itu menjadi wewenang daripada fungsi Eksekutif! Tapi Montesquieu mengeluarkannya dari Eksekutif karena Montesquieu melihat kedalam di Perancis dengan adanya penggabungan itu timbul kesewenang-wenangan. Oleh karena itu harus dipisahkan agar supaya jangan timbul ketidakadilan.!

Disini terletak perbedaan peninjauan fungsi Yudikatif antara Montesquieu dengan John Locke.

John Locke melihat secara prinsipel yaitu sebagai pelaksanaan hukum. Dilihat hasilnya untuk keadilan, maka fungsi yudikatif itu dikeluarkan dari bidang Eksekutif oleh Montesquieu. Dan ajaran Montesquieu lebih populer daripada John Locke. Hanya kemudian, dimanakah disalurkan wewenang Diplomasi dalam Trias Montesquieu? Dan ini oleh Montesquieu dimasukkan dalam fungsi legislatif, oleh karena hubungan Diplomasi menciptakan ketentuan-ketentuan yang berlaku buat negara itu dengan negara lain. Jadi dimasukkan dalam bidang Legislatif karena membuat peraturan-peraturan.”⁴⁴

Sejalan dengan perkembangan konsep pemisahan kekuasaan dalam negara hukum, dikenal pula konsep *checks and balances* di dalamnya. *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary* mendefinisikan *Checks and Balances* menjadi *“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 Sedangkan *Black’s Law Dictionary* mengartikannya sebagai *“arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches.”* Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa *checks and balances* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar-cabang kekuasaan satu dengan yang lain. Tujuan dari konsepsi ini adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan

⁴⁴ Teuku Amir Hamzah, *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono*, Jakarta: Indo Hill Co., 2003, hal. 164-165.

⁴⁵ <http://masnurmarzuki.blogspot.com/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html> diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

tertentu.⁴⁶ Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan, dan pertama kali diadopsi kedalam konstitusi Amerika Serikat (US Constitution 1789). Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem *checks and balances* yang efektif jika tidak ada satupun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya (A government is said to have an effective system of checks and balances if no one branch of government holds total power, and can be overridden by another).⁴⁷

Secara tersirat dapat ditangkap bahwa esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, inti gagasan demokrasi konstitusional adalah menciptakan keseimbangan dalam interaksi sosial politik. Namun, upaya menciptakan keseimbangan tersebut tidak dilakukan dengan melemahkan fungsi, mengurangi independensi, atau mengkooptasi kewenangan lembaga lain yang justru akan mengganggu kinerja lembaga yang bersangkutan. Dengan demikian, *checks and balances* sesungguhnya bukanlah tujuan dari penyelenggaraan entitas politik bernama negara. Konsep ini lebih merupakan elemen pemerintahan demokratis untuk mewujudkan cita-cita besar membangun sosok pemerintahan yang demokratis, bersih dan kuat melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan dalam negara.⁴⁸ Konsep inilah yang mengilhami MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 untuk tidak meletakkan kekuasaan pemerintah yang hendak dibangun pada satu badan, hingga terjadilah *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi diperlukan untuk memastikan bahwa tidak ada ruang bagi absolutisme di Indonesia.

III. ANALISIS

A. Pemakzulan di Indonesia

Semenjak proklamasi kemerdekaan, Indonesia telah mencatat bahwa telah sebanyak dua kali MPR memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya. Pertama adalah pada saat pemberhentian Presiden Soekarno yang dianggap bersalah karena ketidakmampuannya memberikan pertanggungjawabannya atas

⁴⁶ <http://gunawantauda.wordpress.com/2010/03/14/pembatasan-kekuasaan/> diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

⁴⁷ <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/menyimak-kembali-checks-and-balances.html> diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

⁴⁸ *Ibid.*

peristiwa Gerakan Tiga Puluh September (G30S)⁴⁹ serta kemerosotan ekonomi dan kemerosotan akhlak rakyat. Kedua adalah pada saat pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid yang dianggap bersalah karena ketidakmampuan (keengganan) Presiden memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa MPR, kesalahan Presiden yang dengan sengaja mengeluarkan maklumat pembubaran MPR serta tidak menjalankan ketetapan-ketetapan MPR dan undang-undang yang berlaku di Indonesia.⁵⁰

Dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, MPR dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya. Hal ini tertuang dalam Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang menjelaskan alasan pemberhentian tersebut sebagai berikut:

1. Atas permintaan sendiri;
2. Berhalangan tetap; dan
3. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Tap MPR No. III Tahun 1978 mengatur prosedur pemakzulan sebelum perubahan konstitusi.⁵¹ Prosedur ini mensyaratkan dikeluarkannya dua kali surat peringatan secara berturut-turut. Memorandum pertama memperingatkan Presiden tentang pelanggaran-pelanggaran yang dituduhkan kepadanya. Jika setelah tiga bulan kemudian Presiden tidak menanggapi surat peringatan itu secara memuaskan, memorandum kedua dilayangkan. Dan jika satu bulan kemudian tanggapan Presiden masih juga tidak memuaskan, MPR akan menggelar sebuah Sidang Istimewa untuk membahas kedua memorandum itu berikut tanggapan dari Presiden. Sidang ini kemudian akan memutuskan apakah Presiden akan diberhentikan atau tidak. Menurut Denny Indrayana prosedur pemakzulan Indonesia ini problematik, apalagi kalau dibandingkan dengan prosedur serupa milik Amerika Serikat.⁵² Hal inilah yang turut menjadikan alasan untuk mengakomodir mekanisme pemakzulan yang lebih adil dalam perubahan ketiga UUD 1945.

Munculnya mekanisme pemakzulan secara limitatif dalam perubahan UUD 1945 sesungguhnya sebagai konsekuensi logis dari adanya penegasan sistem

⁴⁹ Tulisan ini tidak lagi menggunakan istilah rezim orde baru yaitu G30S/PKI melainkan Gerakan 30 September saja. Ada beberapa versi tentang peristiwa itu dan PKI hanya salah satu versi. Oleh sebab itu lebih objektif dengan menyebut Gerakan 30 September tanpa embel-embel apapun. [Asvi Warman Adam, *Pelunasan Sejarah Indonesia*, Yogyakarta: Ombak, 2007, hal 176.]

⁵⁰ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 81

⁵¹ *Ibid*, pasal. 7.

⁵² Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, hal. 245-246.

presidensial dalam perubahan UUD 1945. Dalam Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa:

“Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Jadi, adanya ketentuan tersebut berarti memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang kita anut dengan salah satu cirinya adalah adanya periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*) dari Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal ini masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia lima tahun. Dengan demikian Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional yang populer disebut *impeachment*.”⁵³

Sekalipun Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya, namun karena alasan-alasan tertentu dalam rangka pertanggungjawaban dengan mekanisme yang diatur secara konstitusional Presiden dan/atau Wakil Presiden masih memungkinkan untuk diberhentikan, sebagaimana pendapat Mohammad Laica Marzuki berikut:

“Hal dimaksud merupakan pengecualian yang diberikan konstitusi bagi pemberhentian presiden dan wakil presiden hasil pemilihan langsung, yang sesungguhnya -dalam keadaan biasa (*normal procedure*)- tidak dapat diberhentikan selama masa jabatan. Pengecualian yang diberikan konstitusi terhadap MPR tidak dapat dipahami seketika selaku wewenang MPR”⁵⁴

Dalam hal ini Mohammad Mahfud MD berpendapat dengan membandingkan proses pemakzulan pada saat pra dan pasca perubahan UUD 1945 sebagai berikut:

“Pada masa lalu pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya hanya didasarkan pada pertimbangan politik yang diatur dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1978 dengan alasan melanggar haluan negara yang penafsirannya sangat luas. Namun pada saat ini Presiden hanya dapat dijatuhkan (melalui *impeachment*) dengan alasan-alasan tertentu yang harus dibuktikan lebih dulu secara hukum (melalui *forum privilegiatum*). Di sini, memenangkan suara dalam demokrasi dipadukan (bahkan diuji) dengan substansi dan prosedur hukum berdasar nomokrasi”⁵⁵

Kendatipun mekanisme pemakzulan telah diatur secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun masih terdapat beberapa persoalan yang belum sepenuhnya dapat terjawab dengan

⁵³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 56.

⁵⁴ Mohammad Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 40.

⁵⁵ Mohammad Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara....*, *op.cit.*, hal. xvi.

sepenuhnya dalam konstitusi hasil perubahan tersebut. Menurut hemat penulis, masalah yang paling mendasar adalah mengenai tidak mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR setelah diteruskan DPR kepada MPR. Artinya sejauh apa pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam rapat paripurna MPR.⁵⁶ Akan memungkinkan ketika Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR atas alasan pemakzulan, namun dalam rapat paripurna MPR majelis justru tidak memutuskan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan alasan-alasan yang bersifat politis. Dengan kondisi ini, mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga tidak terjadi sebagaimana gagasan dasar dalam hasil perubahan UUD 1945.

Penulis menilai hal ini juga tidak sejalan dengan semangat pengawasan yang dilakukan oleh DPR kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena pasca perubahan UUD 1945 ada perumusan secara limitatif terhadap alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi alasan hukum saja, maka bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPR yang berujung pada pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah masuk dalam pengawasan hukum.⁵⁷ Oleh sebab itu dalam hal ini bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah pertanggungjawaban hukum tata negara. Sementara itu pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal kebijakan yang telah diambil oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dijadikan sebagai landasan pemakzulan karena masuk dalam pengawasan politik yang sanksinya ada pada pemilihan umum selanjutnya. Karena semakin sering DPR menggunakan haknya⁵⁸ dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, maka dapat disimpulkan oleh rakyat bahwa kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden bukanlah merupakan kebijakan yang berpihak bagi rakyat, atau setidaknya menurut DPR. Sehingga

⁵⁶ Bahkan menurut Ali Murtopo dalam mekanisme ini terdapat kerancuan karena efektifitas putusan Mahkamah Konstitusi tertunda sebab DPR harus meneruskan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. [Ali Murtopo, "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Bidang Impeachment Presiden di Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3 Nomor 1 (Februari, 2006), hal. 69.]

⁵⁷ Pasal 7B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan "Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat."

⁵⁸ Pasal 20A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat."

dalam pemilihan umum selanjutnya rakyat dapat menilai bahwa mereka atau partai politik yang mengusung mereka tidak layak untuk dipilih kembali apabila kembali mencalonkan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, sejatinya apabila fungsi itu telah dijalankan yang didukung oleh putusan Mahkamah Konstitusi⁵⁹, maka semestinya putusan Mahkamah tersebut turut mengikat MPR sebagai tindak lanjut dari proses pengawasan tersebut. Perumusan dalam Pasal 7B Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945⁶⁰ yang tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai putusan Mahkamah Konstitusi yang mengikat MPR justru membuat fungsi pengawasan yang telah dilakukan oleh DPR menjadi serba tidak pasti. Karena pasal tersebut bukannya menguatkan fungsi pengawasan yang telah dilakukan DPR, melainkan justru membuat fungsi pengawasan tersebut menjadi terombang-ambing dengan keputusan sidang MPR yang sarat kepentingan karena tidak terikat kepada putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi pun turut membuat kondisi ini menjadi semakin larut dalam ketidakpastian. Melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 dirumuskan dalam Pasal 19 Ayat (5) bahwa “Putusan Mahkamah bersifat final secara yuridis dan mengikat bagi DPR selaku pihak yang mengajukan permohonan.”. Perumusan pasal ini dapatlah dimaklumi, sebab sebagaimana visi Mahkamah Konstitusi, peraturan yang dibuatnya pun haruslah dibuat dalam rangka menegakkan konstitusi.⁶¹

Menjadi ironis dan kedepannya hal ini akan menjadi preseden buruk bagi penegakan hukum di Indonesia karena senyatanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan putusan yang terbingkai dengan norma hukum yang terukur kebenarannya. Ironisnya terletak pada kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya penjaga dan penafsir UUD dan diberi wewenang untuk memutuskan pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden, tetapi keputusan terakhir yang memberi sanksi pemberhentian atau sanksi lainnya terhadap Presiden berada pada MPR.⁶²

⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud adalah yang membenarkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶⁰ Pasal 7B Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan “Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.”

⁶¹ Visi Mahkamah Konstitusi RI adalah “Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.”

⁶² Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya, 2007, hal. 176-177.

B. Mekanisme *Checks and Balances* dalam Proses Pemakzulan di Indonesia

Turut sertanya Mahkamah Konstitusi dalam proses pemakzulan merupakan langkah tepat agar dalam proses pembuktian bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bisa terlepas dari biasanya kepentingan partai politik yang bertarung dalam proses ini. Pelibatan Mahkamah Konstitusi juga sebagai konsekuensi logis karena dasar-dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut merupakan alasan hukum, sehingga yang bisa membuktikannya hanya lembaga yang masuk dalam ranah kekuasaan kehakiman. Selain itu bila proses tersebut diserahkan hanya kepada DPR dan MPR saja sebagaimana pengalaman di masa lalu, maka proses pembuktian tersebut akan tidak memiliki batasan yang jelas dan mudah dibajak oleh kepentingan sesaat para politisi yang bermain kekuasaan, sehingga untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya ketidakadilan yang timbul karena proses pemakzulan Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi suatu keniscayaan.

Dalam Putusan ini akan nampak terbukti atau tidaknya pelanggaran yang telah dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun hal ini tidak ditujukan pada pertanggungjawaban pidana melainkan untuk pertanggungjawaban hukum tata negara Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan konstruksi ini, maka Putusan Mahkamah Konstitusi berkedudukan sebagai landasan berhentinya Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan. Putusan ini menjadi jembatan bagi eksekusi pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR.

Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, menurut penulis secara filosofis Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan suatu jabatan yang harus diemban oleh orang yang baik mulai dari awal pencalonannya hingga pada saat menjabat. Kategori baik ini dirumuskan dalam persyaratan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian ketika Presiden dan/atau Wakil Presiden telah menjabat, maka kategori baik berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah tidak melakukan hal-hal yang dilarang sebagai dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dirumuskan dalam pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga menjadi tidak layak seseorang mencalonkan dan menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila tidak memenuhi kriteria orang yang baik tersebut.

Untuk itulah ketika seseorang telah menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden kemudian ada dugaan bahwa ia tidak memenuhi kriteria tersebut, maka hal itu haruslah dibuktikan, baru kemudian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Pembuktian tersebut bukanlah dengan maksud untuk mempertanggungjawabkan tindak pidana sebagaimana yang telah dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun lebih karena pertanggungjawaban hukum tata negara Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena menurut hukum tata negara Presiden dan/atau Wakil Presiden haruslah orang baik sebagaimana telah dirumuskan oleh MPR yang tercermin dari Pasal 6 dan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Karena kedua pasal tersebut terdapat dalam Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum tata negara⁶³, maka dengan demikian konsep pertanggungjawaban berdasarkan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah pertanggungjawaban hukum tata negara dan bukan merupakan pertanggungjawaban pidana, apalagi pertanggungjawaban politik.

Kemudian timbul persoalan secara filosofis, Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di satu sisi bila turut mengikat bagi MPR, artinya merupakan kemenangan bagi kedaulatan hukum sebab dengan itu menjadi optimal fungsi pengawasan yang telah dilakukan oleh DPR sebagai pertanda adanya mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendek kata, tiada kekuasaan yang tidak terbatas. Namun di sisi lain MPR yang merupakan gabungan dari anggota DPR dan DPD yang *notabene* dipilih oleh rakyat merupakan gambaran dari kemenangan kedaulatan rakyat bila putusan Mahkamah Konstitusi hanya diposisikan hanya sebatas jembatan bagi proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Untuk menjawab problematika ini, selanjutnya akan diulas (juga) secara filosofis mengenai pertarungan antara paham kedaulatan hukum dengan paham kedaulatan rakyat yang terjadi sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam negara hukum yang demokratis, kekuasaan haruslah dibatasi. Bentuk pembatasan itu adalah dengan tidak meletakkan kekuasaan pada satu tangan atau

⁶³ Menurut Mahfud MD, hukum tata negara adalah bukan apa yang ada di dalam teori atau yang berlaku di negara lain, betapapun itu dianggap sudah sangat mapan. Hukum tata negara adalah apa yang digagas dan kemudian ditulis di dalam konstitusi oleh bangsa suatu negara, jadi hukum tata negara adalah apa yang diperdebatkan dan ditulis sebagai pilihan politik di dalam konstitusi. Lebih lanjut dengan meminjam ungkapan KC Wheare, Mahfud mengatakan bahwa konstitusi adalah *resultante* atau kesepakatan yang dibuat oleh bangsa yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhan tempat dan waktu serta situasi. [Mohammad Mahfud MD, *Komisi Yudisial Dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita*, dalam Saiful Rachman, et al, (editor), *Bunga Rampai Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2007, hal. 10.]

satu lembaga negara. Sehingga antara lembaga negara tersebut memiliki kekuasaan yang sama kuat dan dapat saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain antar lembaga negara. Dalam konteks pemakzulan, sesungguhnya hal ini merupakan bentuk dari pengawasan antara lembaga legislatif terhadap eksekutif. Masuknya lembaga yudikatif dalam proses pengawasan ini disebabkan karena yang menjadi alasan dalam *pemakzulan* Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah merupakan alasan hukum. Sehingga dalam mekanisme pemakzulan dapat ditemukan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis, karena terdapat fungsi saling mengawasi dan mengimbangi antara lembaga legislatif dan yudikatif terhadap lembaga eksekutif. Prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis tersebut akan dengan jelas tergambar ketika pemakzulan sebagai fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden dapat berjalan dengan optimal tanpa dikaburkan dengan hasil sidang MPR yang dimungkinkan beda simpulan dari serangkaian proses sebelumnya.

Namun bagi penganut paham demokrasi mau tidak mau suara rakyat harus benar-benar diperhatikan, artinya dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan kehendak rakyat. *Vox Populi Vox Dei*⁶⁴ kata pepatah politik kuno, pepatah yang menunjukkan betapa tingginya rakyat dalam konteks negara, terutama negara yang menganut paham demokrasi. Sekalipun ungkapan itu tidak dimaksudkan untuk membandingkan kekuasaan Tuhan yang sakral dengan kekuasaan politik yang sekuler, namun itu bermakna bahwa bagaimanapun tanpa kehadiran rakyat, tanpa keterlibatannya, suatu negara demokratis tidak akan pernah ada. Hal ini adalah sejalan dengan paham kedaulatan rakyat.

Akan tetapi menurut Mohammad Mahfud MD dalam kuliah umum bertema “Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Hukum dan Demokrasi”, demokrasi adalah konsep yang biasanya setiap keputusannya berdasarkan menang-kalah, berdasarkan suara terbanyak, meskipun mungkin belum tentu benar hasil yang disepakatinya. Hal ini justru berbahaya, untuk itu demokrasi harus tetap dipertahankan tanpa menggesernya dari konsep asli dengan cara membangunnya bersama-sama dengan nomokrasi (negara berdasar hukum). Demokrasi dan nomokrasi dibangun secara interdependen. “Politik tanpa hukum itu dzalim. Sebaliknya, hukum tanpa dikawal kekuasaan politik akan lumpuh.”⁶⁵ Pendapat Ketua Mahkamah Konstitusi tersebut sesuai dengan maksud Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

⁶⁴ *Vox Populi Vox Dei* (Suara Rakyat Adalah Suara Tuhan). Dalam konteks ini pepatah tersebut sesuai dengan prinsip *Salus Populi Suprema Lex* (Suara Rakyat Adalah Hukum Tertinggi).

⁶⁵ Wiwik Budi Wasito, “Demokrasi dan Nomokrasi dibangun secara Interdependen”, *Majalah Konstitusi*, No. 34 (November, 2009), hal. 62.

Bila diteliti sesungguhnya terdapat hubungan yang erat antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum. Menurut Krabbe hukum itu berdaulat karena ia bersumber kepada kesadaran-kesadaran hukum dari rakyat, sehingga kedaulatan hukum merupakan kelanjutan dari kedaulatan rakyat.⁶⁶ Kesadaran-kesadaran hukum dari rakyat tersebut bila dikaitkan dengan paham kedaulatan rakyat Rousseau adalah merupakan kehendak umum (*volonte generale*). Sebagaimana perkataan Rousseau mengenai kedaulatan rakyat, bahwa kehendak umum merupakan pimpinan tertinggi atau kekuasaan tertinggi (kedaulatan). Berikut rumusnya:

“Masing-masing dari kita menyerahkan diri dan seluruh kekuasaan untuk kepentingan bersama, di bawah pimpinan tertinggi yaitu kehendak umum, dan di dalam korps kita menerima setiap anggota sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan. Pribadi sosial yang dibentuk sedemikian itu oleh penyatuan semua pribadi, dahulu disebut Negara kota, sedangkan sekarang disebut Republik atau korps politik. Sebagai korps yang pasif disebut Negara oleh anggotanya, sebagai korps yang aktif disebut Souverain, dan disebut kekuasaan apabila dibandingkan dengan korps-korps yang sejenis.”⁶⁷

Secara filosofis, kehendak umum sejatinya adalah gagasan bahwa kekuasaan tidak dapat dijalankan oleh kehendak pribadi. Dengan kata lain kekuasaan harus dibatasi, sehingga manifestasi dari kehendak umum adalah hukum. Sebagaimana yang dikatakan oleh Kant bahwa individu hanya menaati hukum yang diamini secara rasional dan kolektif. Hukum mendapatkan kekuatannya apabila dikehendaki sebagai aturan umum.⁶⁸ Dari rangkaian logika diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum baru akan menjadi kedaulatan tertinggi bila hukum itu sudah sesuai dengan kehendak umum sebagai manifestasi kedaulatan rakyat.

Bila dihubungkan dengan konstruksi ini, maka kaitan antara putusan Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme pemakzulan dengan prinsip supremasi hukum adalah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut baru akan memiliki kekuasaan tertinggi bila sudah sejalan dengan kehendak umum rakyat. Persoalannya adalah kehendak umum rakyat tersebut tidak lagi dapat digambarkan dalam keputusan MPR. Sebab MPR tidak lagi seperti dahulu sebelum perubahan UUD 1945 yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*) dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD 1945 adalah didistribusikan secara langsung kepada tiap

⁶⁶ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hal. 135.

⁶⁷ Jean Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, terjemahan Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat, Jakarta: Dian Rakyat, 1989, hal. 16.

⁶⁸ Donny Gahril Adian, *Demokrasi Substansial: Risalah Kebangkruatan Liberalisme*, Depok: Penerbit Koekoesan, 2010, hal. 97.

lembaga tinggi negara sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Polemik selanjutnya timbul ketika kenyataan sosiologis berbicara bahwa MPR kini tidak lagi merepresentasikan rakyat yang telah memilihnya, tarik ulur dalam pengambilan keputusan selama ini hanya berdasarkan kepentingan partai politik yang ada di belakang mereka. Terlebih yang menjadi alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah alasan hukum, tentunya putusan Mahkamah Konstitusi merupakan parameter yang jelas dan menjadi realistis bila turut mengikat MPR sebagai pertanda kuatnya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

IV. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 relatif belum sejalan dengan prinsip supremasi hukum dan mekanisme hukum tata negara dalam proses ini turut dicampuri oleh mekanisme politik. Sehingga mekanisme *checks and balances* dalam proses ini belum terjadi. Belum sejalannya mekanisme pemakzulan dengan prinsip supremasi hukum disebabkan karena hakikat pemakzulan sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan sebagai pertanda adanya mekanisme *checks and balances* menjadi sumir akibat putusan Mahkamah Konstitusi yang dijadikan jembatan dalam mekanisme tersebut tidak secara eksplisit ditentukan turut mengikat bagi MPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengawasan tersebut adalah pengawasan terhadap pelanggaran hukum tata negara yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden atas proses ini masuk dalam kategori pertanggungjawaban hukum tata negara.

Sekalipun mekanisme *checks and balances* tersebut belum terjadi dengan sempurna karena MPR dimungkinkan memberikan putusan yang berbeda dari putusan Mahkamah Konstitusi, akan tetapi mekanisme yang ada tetaplah merupakan mekanisme hukum tata negara. Sebab pemakzulan terjadi dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap eksekutif sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* yang merupakan sendi dari prinsip supremasi hukum. Hanya saja karena MPR dimungkinkan memberikan putusan yang berbeda, maka mekanisme hukum tata negara dalam proses pemakzulan juga dicampuri oleh mekanisme politik. Hal ini menjadi persoalan ketika pemakzulan yang merupakan manifestasi dari pengawasan hukum tata negara dimaksudkan

dalam rangka pertanggungjawaban hukum tata negara. Sehingga untuk mekanisme politik seharusnya cukup diletakkan dalam menjalankan fungsi pengawasan politik (pengawasan atas kebijakan) dalam rangka pertanggungjawaban politik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sekalipun mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia pasca perubahan UUD 1945 masih memiliki kekurangan bila disandingkan dengan prinsip *checks and balances* dalam konsep negara hukum. Namun secara garis besar setidaknya proses tersebut menjadi koreksi atas proses sebelumnya ketika belum diadakan perubahan UUD 1945. Pembentukan sistem lebih lanjut tidak dapat dilakukan dengan melakukan perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Tata Tertib DPR, Peraturan Mahkamah Konstitusi maupun peraturan-peraturan terkait lainnya, melainkan dengan melakukan perubahan UUD 1945 kembali dengan menyempurnakan proses pemakzulan di Indonesia. Penyempurnaan tersebut tentu haruslah menempatkan pelaksanaan-pelaksanaan fungsi DPR, Putusan Mahkamah Konstitusi serta Putusan MPR sebagai satu kesatuan yang linear dan utuh apabila kemudian MPR tetap mempertahankan gagasan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adam, Asvi Warman. *Pelurusan Sejarah Indonesia*. Yogyakarta: Ombak, 2007.
- Adian, Donny Gahral. *Demokrasi Substansial: Risalah Kebangkrutan Liberalisme*. Depok: Penerbit Koekoesan, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly, et al. *Gagasan Perubahan UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Atmoredjo, Sudjito bin. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila* (Makalah untuk Kongres Pancasila, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta, 2009.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Dicey, AV. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi (Introduction to the Study of the Constitution)*, diterjemahkan oleh Nurhadi. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia, 2005
- Firdaus. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Bandung: Yrama Widya, 2007.
- Hamzah, Teuku Amir. *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono, SH*. Jakarta: Indo Hill Co., 2003.
- Hatta, Mohammad. *Kedaulatan Rakyat*. Surabaya: Usaha Nasional, 1980.
- Indrayana, Denny. *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.

- Koesnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Koesnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Kurde, Nukthoh Arfawie. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Mahfud MD, Mohammad. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- , *Komisi Yudisial Dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita*, dalam Saiful Rachman, et al, (editor), *Bunga Rampai Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2007.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Perubahan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.
- Marzuki, Mohammad Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Rousseau, Jean Jacques. *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik (Du Contrat Social)*, diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2004.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI: Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Jurnal/Majalah

Madjid, Nurcholish. *Menata Kembali Kehidupan Bermasyarakat dan Bernegara*.
Jurnal Dialog Peradaban, Volume 2 Nomor 1. Juli-Desember 2009.

Murtopo, Ali. *Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Bidang Impeachment Presiden di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3 Nomor 1. Februari 2006.

Permadi, Iwan. *Impeachment MK terhadap Presiden dan Kekuasaan Mayoritas di MPR*. Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 3. September 2007.

Wasito, Wiwik Budi. *Demokrasi dan Nomokrasi dibangun secara Intrerdependen*,
Majalah Konstitusi, No. 34. November 2009.

Wiyanto, Andy. *Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3. Juni 2010.

Surat Kabar

Rahardjo, Satjipto. *58 Tahun Negara Hukum Indonesia, Negara Hukum, Proyek yang Belum Selesai*. Kompas, 11 Agustus 2003.

Website

<http://gunawantauda.wordpress.com/2010/03/14/pembatasan-kekuasaan/>
diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

<http://masnurmarzuki.blogspot.com/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html> diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

<http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/menyimak-kembali-checks-and-balances.html> diakses pada Rabu, 12 Juni 2013

Makalah

Asshiddiqie, Jimly. *Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Perubahan UUD 1945*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia), Jakarta, 2006.

Mertosuwignyo, Sri Soemantri. *Kapabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Menjalankan Mekanisme "Check And Balances" Dalam Hubungan Antara Eksekutif Dan Legislatif*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia), Jakarta, 2006.

-----, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Makalah untuk Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia), Jakarta, 2006.