

**KEKUATAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM PROSES *IMPEACHMENT* PRESIDEN DAN/ATAU
WAKIL PRESIDEN**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagai Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Progam Studi Hukum Tata Negara



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Oleh:

Darmawan

NIM. 02040421005

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini saya:

Nama : Darmawan

NIM : 02040421005

Progam : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 10 Oktober, 2022

Saya yang menyatakan,



METERAL
TEMPER
HA241AJX610523958

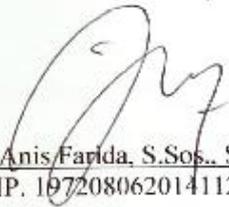
DARMAWAN

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses
Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden” telah disetujui pada
10 Oktober 2022

Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si
NIP. 197208062014112001

PEMBIMBING II



Dr. Khoirul Yahya, S.Ag., M.Si
NIP. 197202062007101003

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul "Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden" yang ditulis oleh Darmawan NIM. 02040421005 ini telah diuji dalam
Ujian Tesis
Pada tanggal 21 Oktober 2022

Tim Penguji:

1. Dr. Hj. Anis Farida, S. Sos., S.H., M. Si (Ketua/Penguji)
2. Dr. Khoiril Yahya, S.Ag, M.Si (Sekretaris/Penguji)
3. Dr. Achmad Fageh, M.H.I (Penguji I)
4. Dr. Sanuri, S.Ag, M.Fil.I (Penguji II)



Surabaya, 26 Oktober 2022

Direktur,



Prof. H. Masdar Hilmi, M.Ag. Ph.D

NIP. 197103021996031002

U:\2022\000001_00000001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : DARMAWAN
NIM : 02040421005
Fakultas/Jurusan : MAGISTER HUKUM TATA NEGARA
E-mail address : wawandharmawan877@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

KEKUATAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PROSES
IMPEACHMENT PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 05 Januari 2023

Penulis

(DARMAWAN)

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kerangka teori negara hukum. Untuk menjawab rumusan masalah bagaimana kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* dan bagaimana kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Untuk mengkaji isu hukum diatas, digunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan *statue approach*, *historical approach* dan *comparative approach*, untuk menemukan jawaban atas isu hukum yang dikaji. Dalam hal pengumpulan bahan hukum digunakan teknis studi kepustakaan yang diambil dari sumber-sumber bahan hukum yang representatif, bahan hukum bersumber dari perundang-undangan yang berlaku diantaranya UUD NRI 1945, UU No. 24 Tahun 2003, UU No. 17 Tahun 2014 terakhir diubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 dan PMK No. 21 Tahun 2009. Semua bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif deskriptif.

Hasil penelitian ini dapat diperoleh kesimpulan bahwa peran serta Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan bentuk penegasan terhadap konsep negara hukum. Kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat DPR atas pelanggaran yang dilakukan Presiden, yang putusannya bersifat final dan mengikat. Artinya Mahkamah Konstitusi sebagai *guardion of constitution* mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya mengikat untuk umum (*erga omnes*). Hal ini sebagai bentuk *checks and balances* antara lembaga negara.

Pelaksanaan tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi tersebut perlu diagendakan sebuah mekanisme dan sebuah hukum acara yang lebih rinci mengenai *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik ditingkat DPR, Mahkamah Konstitusi maupun dengan undang-undang. Karena tanpa aturan yang rinci tersebut proses *impeachment* Presiden akan lebih menonjolkan aspek politik dari pada aspek hukum dan konstitusi. Jika aspek hukum dan konstitusi diabaikan, hal ini akan merugikan semua pihak, khususnya tegaknya prinsip-prinsip negara hukum Indonesia.

ABSTRACT

This study examines the legal power of the Constitutional Court's decision in the impeachment process of the President and/or Vice President within the framework of the rule of law theory, when it clashes with constitutional politics in Indonesia. To answer the question of the formulation of the problem, what are the obligations of the Constitutional Court in the impeachment process and what is the legal force of the decisions of the Constitutional Court in the impeachment process of the President and/or Vice President.

To examine the above legal issues, normative legal research methods are used, using the statue approach, historical approach and comparative approach, to find answers to the legal issues studied. In terms of collecting legal materials, technical literature studies are used which are taken from representative sources of legal materials, legal materials are sourced from applicable laws including the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 24 of 2003, Law Number 17 of 2014 and the last amended by Law Number 13 of 2019 and Regulation of the Constitutional Court Number 21 of 2009. All legal materials that have been collected were analyzed qualitatively and descriptively.

*The results of this study can be concluded that the participation of the Constitutional Court in the impeachment process of the President and/or Vice President is a form of affirmation of the concept of the rule of law. The obligation of the Constitutional Court to decide the opinion of the DPR on violations committed by the President, whose decision is final and binding. This means that the Constitutional Court as the guardian of the constitution adjudicates at the first and last levels, whose decisions are binding on the public (*erga omnes*). This is a form of checks and balances between state institutions.*

The implementation of the duties and functions of the Constitutional Court requires an agenda for a mechanism and a more detailed procedural law regarding the impeachment of the President and/or Vice President, both at the DPR, Constitutional Court and by law. Because without these detailed rules, the impeachment process of the President will highlight the political aspects more than the legal and constitutional aspects. If the legal and constitutional aspects are ignored, this will be detrimental to all parties, especially the upholding of the principles of the Indonesian rule of law.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM-----	i
PERNYATAAN KEASLIAN -----	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING-----	iii
PENGESAHAN-----	iv
MOTTO -----	v
ABSTRAK-----	vii
KATA PENGANTAR-----	viii
DAFTAR ISI -----	x
DAFTAR TRANSLITERASI-----	xii
BAB I PENDAHULUAN -----	1
A. Latar Belakang -----	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah-----	9
C. Rumusan Masalah -----	10
D. Tujuan Penelitian -----	11
E. Kegunaan Penelitian-----	11
F. Kerangka Teoritik-----	12
G. Penelitian Terdahulu-----	19
H. Metode Penelitian-----	23
I. Sistematika Pembahasan-----	28
BAB II KAJIAN TEORI -----	30
A. Teori Negara Hukum-----	30
B. Konsep <i>Impeachment</i> -----	36
1. <i>Impeachment</i> di Amerika Serikat -----	40
2. <i>Impeachment</i> di Korea Selatan -----	42
C. Konsep Kausalitas Hukum dan Politik -----	48
D. <i>Checks and Balances System</i> -----	52
BAB III KEDUDUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PROSES <i>IMPEACHMENT</i> PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN -----	65

A. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi-----	65
1. Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar ---	70
2. Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara -----	71
3. Memutus Pembubaran Partai Politik-----	72
4. Memutus Perselisihan Hasil Pemilu -----	73
B. Kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam Proses <i>Impeachment</i> -----	74
C. Makna Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi -----	82
D. Alasan dan Faktor Penghambat Putusan Mahkamah Konstitusi -----	89
BAB IV KEKUATAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PROSES <i>IMPEACHMENT</i> PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN -----	94
A. Supremasi Hukum dalam Proses <i>Impeachment</i> di Mahkamah Konstitusi -----	94
B. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses <i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden -----	107
BAB V PENUTUP -----	119
A. Kesimpulan -----	119
B. Saran -----	120
DAFTAR PUSTAKA -----	121

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ide ataupun konsep negara hukum pada dasarnya dimaksudkan dalam rangka menghindari negara atau pemerintah dari perbuatan sewenang-wenang. Karena bagaimanapun bahwa suatu pemerintahan yang tidak di kontrol dengan perangkat hukum yang tegas dan konkret akan sangat rentan dengan berbagai bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada hukum yang baik.

Gagasan ini kemudian didukung oleh Aristoteles yang menuliskannya dalam bukum *Politia*, menurutnya suatu negara yang baik adalah yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon bahwa kemunculan negara dalam konsep hukum, selalu ditautkan dengan konstitusi negara terutama dalam hal pengaturan dan penegasan tentang pembatasan kekuasaan.¹

Indonesia sendiri mengatakan secara tegas sebagai negara hukum, konsepsi Negara Hukum atau *rechtsstaat* dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum mengehendaki hukum sebagai panglima tertinggi dalam

¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), 145.

suatu kekuasaan negara. Karena itu jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris adalah *the rule of law, not of man*.

Menurut Julius Stahl konsep negara hukum yang disebutkan dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen yaitu: pengakuan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*), pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*), pemerintahan berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) dan peradilan administrasi (*administrative rechtspraak*). Pembagian dan pemisahan kekuasaan merupakan suatu keniscayaan hal ini berdasarkan adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”. Untuk itu dalam rangka mencegah *abous of power* tersebut perlu diadakan pembagian dan pemisahan kekuasaan negara. Kekuasaan negara tidak hanya tersentral kepada satu lembaga negara saja, melainkan ke dalam beberapa cabang kekuasaan negara yang memiliki kedudukan sama dan saling melakukan kontrol serta pengawasan satu sama lain *checks and balances*.²

Salah satu bentuk *checks and balances* pasca amandemen adalah dengan dimuatnya ketentuan tentang *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sebuah Pasal di UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut memuat mekanisme dan tahapan-tahapan pemberhentian Presiden secara general. Dimana Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR. Selain itu alasan penjatuhan Presiden oleh MPR disebutkan secara limitatif yaitu “pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain,

² Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill Co, 1989), 30.

perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden³.

Proses *impeachment* terhadap Presiden diawali dari proses politik di DPR, dimana DPR dengan haknya yang diberikan oleh konstitusi yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, digunakan dalam hal Presiden dirasa telah benar-benar melanggar konstitusi. Selain proses politik yang berlangsung di DPR, *impeachment* Presiden juga harus melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C ayat (2) tentang kewajiban Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas permohonan dari DPR terhadap Presiden. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman menjalankan tugas dan fungsinya secara yuridis, yaitu melalui proses-proses hukum acara Mahkamah Konstitusi sebagaimana digunakan dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Dalam proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, bentuk putusannya dapat berupa, *peratama* Mahkamah menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat secara formil. *Kedua* Mahkamah dapat mengabulkan permohonan DPR dalam hal Presiden terbukti telah melakukan perbuatan sebagaimana yang didakwakan oleh DPR dalam proses persidangan yang terbuka untuk umum. *Ketiga* dalam hal Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa tuduhan DPR atas Presiden tidak terbukti, maka amar putusannya adalah menolak permohonan dari DPR.⁴

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), 42-43.

⁴ Pasal 83 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Pelibatan Mahkamah konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden merupakan konsekuensi logis dari ajaran konsep negara hukum. Bahwa segala bentuk pengambilan keputusan tidak hanya dilakukan semata-mata berdasarkan hal-hal yang bersifat politis, melainkan harus mendapatkan legitimasi secara hukum sebagaimana yang diatur dalam sebuah konstitusi negara. Kondisi ini tidak terlepas dari penegasan konsep presidensial di Indonesia yang digagas dan disepakati dalam rapat Panitia Ad Hoc I Badan pekerja MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945.

Penegasan konsep presidensial yang memberikan kekuasaan besar kepada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, dicirikan dengan. *Pertama* pengaturan tetap tentang masa jabatan Presiden, sebagaimana di Indonesia, Presiden hanya bisa menjabat selama waktu 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan lagi. Penegasan ini untuk menghindari kekuasaan yang bersifat absolut yang bisa menafsirkan konstitusi sesuai dengan keinginannya sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru. *Kedua* adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan yang bersifat *checks and balances*, dan *keempat* adanya mekanisme *impeachment*.⁵

Ketentuan ini mencoba berangkat dari problem pemberhentian Presiden di Indonesia pada masa lampau. Dimana pemberhentian Presiden dilakukan secara politis, artinya Presiden dapat dijatuhkan berdasarkan alasan-alasan secara politis. Kondisi ini menjadi sebuah fenomena yang tidak lazim ditemui dalam

⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), 24-25.

negara-negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Sehingga pada perubahan ketiga UUD NRI 1945 dibuatlah mekanisme bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya setelah sebelumnya melalui proses hukum yang berdasarkan pada konstitusi. Pemberhentian secara hukum itulah yang kemudian dalam literatur ketatanegaraan disebut dengan istilah *impeachment*.

Menurut Richard A. Posner dalam buku *the investigation, impeachment and trial of President Clinton*, disebutkan bahwa secara historis praktek *impeachment* pertama kali dikenal di Inggris pada abad ke-14. *Impeachment* digunakan sebagai kontrol oleh lembaga parlemen terhadap pejabat-pejabat negara yang melakukan perbuatan tercela seperti korupsi, penyalahgunaan wewenang dan lain sebagainya. Karena jabatan yang melekat padanya sehingga hal ini bukan merupakan kewenangan lembaga peradilan biasa. Di Inggris kewenangan untuk melakukan *impeachment* diberikan kepada parlemen yang bertindak sebagai *a grand jury*, yang bertugas untuk memutus salah tidaknya pejabat yang didakwa telah melakukan pelanggaran secara konstitusional. Dalam hal terjadi *impeachment* di parlemen maka *the house of lord* yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan memberhentikan.⁶

Dalam perkembangannya Inggris menyebarkan konsep *impeachment* kepada negara jajahannya, yaitu Amerika Serikat pada abad ke-17. Meskipun Inggris sebagai pelopor konsep *impeachment*, tetapi dalam prakteknya

⁶ Naf'an Tarihoran, "Makna *Impeachment* Presiden Bagi Orang Amerika" (Tesis--Universitas Indonesia, 1999), 75.

impeachment lebih sering dikenal dan di Amerika Serikat. *Impeachment* di Amerika Serikat diatur dalam sebuah konstitusi yang menyatakan “*the house of representative* (DPR) memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment* sedangkan senat mempunyai kekuasaan untuk mengadili semua tuntutan *impeachment*”.⁷

Dalam sejarah perkembangan Korea Selatan menjadi salah satu negara di Asia yang pernah melakukan *impeachment* kepada Presiden. Ketentuan *impeachment* diatur dalam konstitusi Korea Selatan yang memberikan kewenangan kepada Majelis Nasional atau dalam penyebutannya disebut *National Assembly* untuk melakukan tuntutan/dakwaan atas perbuatan yang dilakukan oleh Presiden ataupun pejabat tinggi negara, yang hasilnya akan diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diadili dan diputuskan, yang sifat putusan final dan mengikat. Jika putusan Mahkamah Konstitusi mengukuhkan hasil putusan *impeachment* Majelis Nasional, maka Presiden diberhentikan, dan jika putusan Mahkamah Konstitusi membatalkan putusan *impeachment* dari Majelis Nasional itu maka Presiden kembali menjabat lagi sampai masa jabatannya berakhir.⁸

Impeachment digunakan sebagai instrumen untuk membatasi suatu kekuasaan agar tidak sewenang-wenang. Pembatasan tersebut dituangkan dalam sebuah konstitusi negara. Hal ini dapat dilihat ketika pada tahun 1787 *the*

⁷ Jimly Asididqie, “Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta (2005), 8.

⁸ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), 272-273.

founding father Amerika Serikat melihat adanya kecenderungan seorang pemimpin untuk melakukan tindakan yang sewenang-wenang dan korup. Sehingga muncul sebuah gagasan untuk membatasi kekuasaan tersebut dalam sistem *checks and balances* dalam rangka untuk mencegah dan meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Untuk itu diletakkan sebuah kewenangan kepada lembaga lain untuk bisa meng-*impeach* seorang pejabat yang melanggar konstitusi.

Seperti yang ditulis oleh Gehard, *impeachment* yang dalam konteks lain juga biasa disebut dengan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah keputusan legislatif yang unik, karena dapat dilakukan sesuai kerangka yang dibatasi konstitusi. Paling tidak ada tiga model peradilan *impeachment* yang diatur dalam konstitusi suatu negara diantaranya:⁹

1. Mekanisme *impeachment* dengan menggunakan sistem pertanggungjawaban dua tingkat seperti yang dilakukan di Amerika Serikat yaitu proses di *house of representative* dan proses di senat,
2. Mekanisme *impeachment* dengan menggunakan sistem pertanggungjawaban tiga tingkat seperti yang terjadi di Prancis, dan Jerman. Dimana *impeachment* selain melalui dua tingkat proses di lembaga parlemen juga harus melalui proses satu tingkat di lembaga peradilan,
3. Mekanisme *impeachment* dengan menggunakan model campuran, yaitu seperti yang dilakukan di Indonesia dan Rusia dengan mengakomodir dua

⁹ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 35.

proses sebelumnya yaitu proses *impeachment* dua tingkat dengan melibatkan lembaga yudikatif.

Di Amerika Serikat pengaturan *impeachment* terdapat dalam *article 2 section 4* yang menyatakan “*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*”. Ketentuan tersebut kemudian diakomodir dan dimasukkan dalam muatan Pasal UUD NRI Tahun 1945, dengan menambahkan frasa korupsi sebagai alasan pemberhentian Presiden di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD NRI 1945. Hanya saja dalam sistem Pemerintahan Presidensial yang memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, membuat proses *impeachment* akan sulit untuk dilakukan. Hal ini juga sebagai antisipasi agar tidak terjadi konflik yang berkepanjangan sehingga merugikan negaranya secara keseluruhan.

Prosedur yang digunakan di Indonesia dalam proses *impeachment* Presiden menggunakan dua proses yaitu proses politik yang dilakukan di DPR dan MPR serta proses hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi,¹⁰ proses hukum di Mahkamah Konstitusi lazim disebut dengan istilah *forum privilegium*. Yaitu proses pertanggungjawaban Presiden melalui lembaga peradilan yang didasarkan pada suatu kesalahan yang bersifat yuridis. Suatu peradilan khusus yang dibuat untuk menyelenggarakan fungsi peradilan dalam hal

¹⁰ Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), 138-139.

terjadi suatu pelanggaran berat yang dapat mengakibatkan Presiden diberhentikan dari masa jabatannya. Lembaga yang diberikan kewenangan untuk itu adalah Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardion of constitution* memiliki kewenangan untuk mengadili persoalan politik yang bertentangan dengan konstitusi negara.¹¹ Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menimbulkan dua interpretasi/penafsiran, *pertama* putusan Mahkamah Konstitusi belum bersifat final karena masih akan dipertimbangkan oleh MPR, *kedua* putusan Mahkamah Konstitusi sudah bersifat final karena putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal *impeachment* yang menyatakan Presiden dan/atau wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai putusan badan peradilan yang bersifat yuridis, tidak dapat diajukan banding, kasasi atau peninjauan kembali (PK) dan putusan itu bukan untuk menjatuhkan atau memerintahkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melainkan hanya menyatakan terbukti atau tidak terbukti dugaan DPR itu sehingga putusan Mahkamah Konstitusi hanya bersifat deklaratif.¹²

Persoalan yang kemudian muncul adalah apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat dan DPR telah melakukan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR,

¹¹ Ibid., 139.

¹² Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), 496.

mengingat putusan MK yang memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat tidak mengikat MPR, apakah ini bisa diartikan bertentangan dengan prinsip supremasi hukum (*supreme of law*) yang dikenal dalam hukum tata negara. Hal ini menjadi penting, tidak ada satu ketentuanpun di dalam konstitusi kita maupun ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengharuskan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mematuhi dan melaksanakan secara efektif putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini semakin mengawatirkan ketika Presiden memiliki dukungan mayoritas pula di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam konteks hukum tata negara Indonesia, persoalan *impeachment* masih memerlukan beberapa penelitian yang lebih mendalam, khususnya berkaitan dengan kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam kaitanya dengan asas supremasi hukum (*supreme of law*). Berdasarkan pandangan diatas sebagai tolak merupakan titik tolak yang melatar belakangi pembahasan masalah ini, dalam sebuah Penelitian yang berjudul **“Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden”**.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang masalah diatas, persolan *impeachment* perlu dikaji secara akademis untuk mendapat jawaban-jawaban akademis pula terhadap berbagai persoalan yang terkait dengannya seperti mengingat putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa

Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat tidak mengikat kepada MPR, apakah bisa diartikan bertentangan dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yang dikenal dalam hukum tata negara.

Dengan merujuk pada ketentuan di atas ada beberapa persoalan yang terangkum dalam identifikasi dan batasan masalah yang diteliti sebagai berikut:

1. Landasan konseptual proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku (hukum positif),
2. Apakah diperlukan semacam *special prosecutor* yang dibentuk secara khusus untuk melakukan proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui proses hukum,
3. Mengingat putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat tidak mengikat MPR, apakah bisa diartikan bertentangan dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yang dikenal dalam hukum tata negara,
4. Melihat suatu perbandingan proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden di negara-negara yang lain yang memiliki kemiripan prosedural seperti Amerika Serikat dan Korea Selatan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta identifikasi dan batasan masalah diatas maka di sajikan rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden?
2. Bagaimana kekuatan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden?

D. Tujuan Penelitian

Rumusan masalah tersebut di atas menurut penulis perlu dan mendesak diteliti dengan tujuan untuk:

1. Menganalisis konsep kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. Menganalisis konsep kekuatan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun tulisan ini diharapkan dapat memberikan suatu manfaat maupun kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis kajian ini diharapkan dapat mengembangkan konsep putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment*, dalam kajian negara hukum, yang secara normatif masih memunculkan sebuah perdebatan dalam kajian hukum tata negara. Dengan menggunakan pisau analisis konsep

negara hukum dan *checks and balances system* diharapkan dapat memberikan kejelasan mengenai konsep *impeachment* tersebut terkhusus keterlibatan Mahkamah Konstitusi sebagai *judicialization of political*.

2. Kegunaan Praktik

Secara praktik meskipun belum pernah terjadi proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden terutama yang melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam prosesnya. Namun penelitian ini diharapkan dikemudian hari jika terjadi suatu persoalan yang konkrit diharapkan dapat mengisi kekosongan tersebut. Sehingga tidak menimbulkan suatu problematika dalam pelaksanaannya.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum pertama kali di kemukakan oleh Plato dan dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato penyelenggaraan negara yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Sedangkan Aristoteles menganggap bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Seorang filosof Romawi kuno Cicero mengatakan *ubi societas ibi ius* yang berarti bahwa dimana ada masyarakat disitu ada hukum.¹³

Lebih lanjut Immanuel Kant mengatakan bahwa negara harus menjamin tata tertib dari perseorangan yang menjadi rakyatnya. Ketertiban

¹³ Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 16.

hukum perseorangan adalah sebagai syarat utama dari tujuan suatu negara. Tujuan negara adalah untuk membentuk dan memelihara hukum disamping menjamin kebebasan dan hak-hak warga negara. Lebih lanjut Aristoteles mengatakan suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Selanjutnya AV. Dicey dalam teorinya mengatakan bahwa ada tiga elemen prinsip negara hukum diantaranya:¹⁴

- a. *absolute supreme of law*,
- b. *equality before the law*,
- c. *due process of law*.

Kemudian *The International Commission of Juris* mengemukakan tiga ciri penting yang dianggap sebagai ciri negara hukum yaitu *pertama* negara harus tunduk pada hukum, *kedua* pemerintah menghormati hak-hak setiap individu warga negara, *ketiga* peradilan yang bebas dan tidak memihak. Selain itu dalam perkembangan negara hukum di Eropa Kontinental sebagaimana yang di sampaikan oleh Julius Stahl memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁵

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia,
- b. Pemisahan kekuasaan,
- c. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan,

¹⁴ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 18.

¹⁵ Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum.*, 18.

d. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

2. Teori *Impeachment*

Melton sebagaimana di kutip oleh Darnell Weeden mengatakan bahwa “*the impeachment process debate has historically concertrated on whether an impeachable offense is limited to any crime or if it includes non criminal offenses and fiduciary breaches as well*”. Teori *impeachment* sebenarnya juga berlaku terhadap pejabat-pejabat negara lainya karena sifatnya masih dugaan. Thailand dalam konstitusinya *Article 234* lebih memilih istilah *accusation* (dugaan). Secara hukum tata negara terdapat dua cara *impeachment*. *Pertama* adalah cara *impeachment* di tengah masa jabatannya yang dilakukan oleh legislatif. *Kedua impeachment* melalui prosedur forum pengadilan khusus (*special legal proceeding*) atau forum *privilegiatum* (forum pengadilan khusus yang diadakan untuk itu).¹⁶

Ketentuan perundang-undangan di Indonesia mengamankan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR. Dalam hal mengadili, Mahfud MD berpendapat bahwa penjatuhan Presiden melalui sebuah pengadilan yang khusus ketatanegaraan, dengan berdasarkan pelanggaran hukum berat dan akan ditentukan dalam konstitusi dengan sebuah putusan hukum.

Mahfud MD juga mengemukakan bahwa secara teoritis cara penjatuhan Presiden menurut UUD 1945 menggunakan sistem campuran antara sistem

¹⁶ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 23-24.

impeachment dan sistem forum *privilegiatum*. *Impeachment* dimaksudkan bahwa Presiden dijatuhkan secara politik oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat.¹⁷ Sedangkan forum *privilegiatum* adalah teori untuk melakukan pemberhentian terhadap para pejabat tinggi negara yang memiliki posisi strategis di pemerintahan.¹⁸

3. Konsep Kausalitas 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 peraturan 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

¹⁷ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 143.

¹⁸ Reza, “Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan)”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. No. 6 (Desember, 2010), 73.

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

akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses studi komparatif sebelum dan sesudah perubahan bekerjanya.²⁰

Apabila dilakukan kajian tentang kausalitas antara hukum dan politik, maka paling tidak ada tiga macam jawaban dalam menjelaskannya, *pertama* hukum determin terhadap politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua* politik determin terhadap hukum karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. *Ketiga* politik dan hukum sebagai sub-sistem 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

4. *Checks and Balances System*

Kaitanya dengan konsep negara hukum tidak akan terlepas dari sejarah ketatanegaraan pemerintahan di berbagai macam belahan dunia. Jika ditarik ke belakang, hingga abad ke 18 seringkali pemerintah dalam suatu negara bersifat depostis, hingga pada akhirnya seorang pemikir besar bernama Charles de Secondrat Baron de Labrede et de Montesquie memisahkan kekuasaan memerintah negara yang dilaksanakan oleh masing-masing badan yang berdiri sendiri.²² Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga

²⁰ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1979), 16.

²¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 16.

²² Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2004), 117.

pusat kekuasaan oleh Imanuel Kant diberi nama Trias Politika. Ajaran ini sendiri pada dasarnya merupakan penyempurnaan dari ajaran John Locke.

Montesquieu membagi kekuasaan menjadi 3 cabang yaitu kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif. Dalam pemikirannya ada penegasan terhadap kekuasaan yudikatif yang sebelumnya dalam pemikiran John Locke dimasukkan dalam lingkup kekuasaan eksekuti. Montesquieu menempatkan kekuasaan yudikatif sebagai sebuah kekuasaan yang berdiri sendiri dan bersifat mandiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Penegasan tersebut lantaran Montesquieu melihat bahwa kekuasaan yudikatif sebagai penegak dan penjaga hak individu warga negara yang dilindungi oleh konstitusi. Hal ini untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dan warga negara yang dilakukan oleh penguasa.²³

Sejalan dengan perkembangan konsep pemisahan kekuasaan dalam negara hukum, dikenal pula konsep *checks and balances* yang diartikan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lain. Tujuan dari konsep ini adalah untuk menghindari adanya konsekuensi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.²⁴ Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan, dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi Amerika Serikat (*US Constitution* 1789). Berdasarkan ide ini suatu negara dikatakan memiliki sistem *checks and balances* yang efektif jika tidak ada satu cabang kekuasaan yang

²³ Dahlan Thalib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1993), 19.

²⁴ Teuku Amir Hamzah, *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono* (Jakarta: Indo Hill Co, 2003), 164.

memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang kekuasaan lainnya.

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 lainnya. Dengan kata lain gagasan dalam gagasan demokrasi konstitusional konsep *checks and balances* ini ingin menciptakan keseimbangan dalam interaksi sosial politik. Namun upaya untuk 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 demokratis, bersih dan kuat melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantaranya pilar-pilar kekuasaan dalam negara. Konsep inilah yang mengilhami MPR dalam melakukan perubahn UUD NRI 1945 untuk tidak meletakkan kekuasaan yang tersentral dalam sebuah kekuasaan saja. Hingga terjadilah *checks and balances* dalam sistem ketetnegeraan indonesia. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi diperlukan untuk memastikan bahwa tidak ada ruang bagi absolutisme di Indonesia.

G. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan deskripsi ringkasan tentang kajian atau penelitian karya tulis ilmiah yang sebelumnya sudah pernah dilakukan penelitian diseputar pokok masalah yang akan diteliti. Sehingga untuk memperjelas bahwasanya penelitian yang sedang atau akan dilakukan ini tidak merupakan pengulangan atau duplikasi penelitian yang sudah pernah ada.²⁵

1. Hamdan Zoelva telah melakukan penelitian disertasi dengan judul Pemakzulan Presiden di Indonesia, pada Progam Studi Dokotor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung 2010. Setidaknya ada tiga poin penting yang dihasilkan dari penelitian tersebut:
 - a. Pemakzulan presiden merupakan peristiwa hukum tata negara yang penyelesaiannya melibatkan proses peradilan tata negara yang harus tunduk pada prinsip peradilan yang independen dan parsial. Akan tetapi karena proses pemakzulan melibatkan dua intansi politik tidak dapat dihindari khususnya perimbangan kekuasaan, posisi partai politik, popularitas presiden dan berlakunya prinsip *majory rule* dalam proses demokrasi,
 - b. Pengalaman pemakzulan presiden Indonesia menunjukkan sulitnya menegakan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi pada proses pemakzulan,

²⁵ Fakultas Syari'ah UIN Sunan Ampel, *Petunjuk Teknis Penulisan Sklripsi* (Surabaya, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, 2016), 8.

- c. Dari aspek hukum, pemakzulan harus didasari alasan-alasan dan prosedur hukum yang benar dengan keputusan lembaga peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi.

Disertasi penelitian Hamdan Zoelva tersebut mencoba melihat proses pemakzulan Presiden dari sudut pandang teori negara hukum, teori demokrasi dan konstitusi. Setidaknya penelitian tersebut memberikan sebuah kerangka yang mendalam mengenai proses pemakzulan Presiden secara general, baik melalui proses politik di DPR, proses hukum di MK, hingga kepada Proses politik di MPR untuk mengambil keputusan secara final dan mengikat.

2. Tesis Siti Partiah *Judicial Order* oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶ Dalam konklusi penulis mengatakan bahwa makna final dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Undang-Undang mengartikan bahwa semenjak putusan itu dibacakan di depan pengadilan dalam sidang terbuka untuk umum merupakan putusan pertama dan terakhir. Sehingga tidak ada upaya hukum lagi, dan secara otomatis akan mengikat secara umum kepada semua orang sebagaimana asas *erga omnes* dan akan mempengaruhi kehidupan sosial maupun politik negara Indonesia.
3. M. Agus Maulidi dalam tulisannya berjudul menyoal kekuatan eksekutorial putusan final dan mengikat Mahkamah Konstitusi.²⁷ Problem utama dalam tulisan ini, penulis mencoba berangkat dari konsep putusan Mahkamah

²⁶ Siti Partiah, “*Judicial Order* oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia” (Tesis--UIN Sunan Ampel, 2020).

²⁷ M. Agus Maulidi, “Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 2 (Juni 2019).

Konstitusi final dan mengikat, yang secara *das sein* tidak bisa diimplementasikan begitu saja. Hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi yang belum dilaksanakan sama sekali dan cenderung untuk diabaikan keberadaannya. Penulis melihat hal tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor diantaranya, tenggang waktu pelaksanaan putusan dan anomali ketentuan undang-undang.

Faktor yang lain adalah karena kekuasaan Mahkamah Konstitusi yang luas dan cenderung melampaui batas. Mahkamah Konstitusi keluar dari batas-batas normatifnya sebagaimana diatur dalam undang-undang sehingga seringkali seolah tampil sebagai lembaga yang *superbody*. Hal ini tentu akan berpengaruh pada kerja sama, koordinasi, dan keharmonisan antar cabang kekuasaan negara, yang juga memungkinkan lembaga negara lainnya kehilangan *self-respect* terhadap MK. Padahal, dilaksanakan atau tidaknya putusan MK tergantung *addressat* putusan.

Ada keterkaitan yang prinsipil terhadap penelitian yang akan saya lakukan, yaitu kaitannya dengan kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, yang tidak serta merta mengikat dan dilaksanakan secara otomatis, hal ini tidak terlepas dari teori yang digunakan yaitu *checks and balances* artinya ada keterkaitan antar cabang kekuasaan negara, yang tidak bisa dilepaskan dalam proses eksekutorial sebuah putusan yudikatif. Meskipun demikian objek penelitian yang akan dikaji berbeda sama sekali dengan penelitian diatas, pasalnya penelitian diatas berangkat dari

kewenangan Mahkamah Konstitusi bukan dari kewajiban Mahkamah dalam proses *impeachment*.

4. Tulisan yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi terkait laporan penelitian mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi²⁸, yang dalam konklusi tidak menemukan kesamaan pendapat dalam hal kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, meskipun sudah dilakukan komparasi dengan proses *Impeachment* di Amerika tetapi tetap saja rumusan dalam Pasal dan 7B terkait prosedural *Impeachment* masih meninggalkan ruang untuk dilakukan interpretasi.

Penelitian tersebut mencoba melihat problem-problem yang masih ada di lingkungan Mahkamah Konstitusi khususnya kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait proses *Impeachment* Presiden, yang dikaji dari sudut pandang teori negara hukum dan sistem akuntabilitas pejabat publik, karena pada dasarnya penelitian ini membahas persoalan-persoalan Mahkamah Konstitusi secara luas dalam rangka evaluasi, maka hasilnya hanya sebatas kajian secara general dan tidak spesifik sehingga mampu memberikan sebuah gagasan yang sifatnya konstruktif. Keadaan semacam ini yang oleh penulis mencoba untuk disempurnakan dalam bentuk gagasan teoritik yang lebih sistematis dan mendalam dalam kajian *impeachment* Presiden.

Dari beberapa kajian diskursus diatas memang masih menjadi sebuah perdebatan di dalam kajian hukum tata negara. Antara putusan Mahkamah

²⁸ Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta (2005).

Konstitusi bersifat final dan mengikat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau sifat putusannya hanya sebatas deklaratif/rekomendatif sehingga MPR dalam proses politiknya tidak terikat oleh putusan tersebut. Dari penjelasan tersebut diatas kemudian penulis mencoba untuk memberikan suatu pemikiran terkait kajian ini dalam lapisan teori hukum (*recht theory*).

Tidak bisa dipungkiri bahwa proses pemakzulan melalui beberapa tahapan-tahapan yang rumit, yang sudah di kotak-kotakkan sesuai dengan tahapan masing-masing. Sehingga memerlukan sebuah spesifikasi kajian yang mengarah ke suatu tahapan-tahapan tertentu yang itu belum ditemukan dalam penelitian lain. Spesifikasi tahapan tersebut mencoba dikaji lebih mendalam dan sistemik oleh penulis dengan mengambil pemakzulan pada tahapan proses hukum di Mahkamah Konstitusi dengan melihat dari sudut pandang teori hukum, konsep kausalitas hukum dan politik dan *checks and balances system*.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara yang tepat dalam melakukan sesuatu menggunakan pikiran secara mendalam dalam sebuah penelitian untuk mencapai tujuan penelitian yang ingin di capai. Sedangkan penelitian merupakan serangkaian kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan sesuatu yang diteliti.²⁹ Metode penelitian yang dilakukan adalah:

²⁹ Chalid Nurboko, *Metode Penelitian* (Jakarta: Aksara, 1997), 1.

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan metode yang sesuai dengan karkter yang khas (*suei generis*) dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) dan/atau ilmu alam (*natural science*).³⁰ Berdasarkan karakteristik tersebut, Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau yuridis normatif.³¹ Yang ditunjuk untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum, melalui analisa terhadap pokok permasalahan.³²

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatatan yang digunakan dalam penelitian ini 3 (tiga) jenis yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan pendekatan historis (*historical approach*). Dipergunakan lebih dari satu pendekatan dalam penelitian ini adalah bertujuan untuk saling melengkapi antara satu pendekatan dengan pendekatan yang lain. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengenatahui *impeachment* dalam spektrum yang seluas luasnya dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 1-5.

³¹ Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Adtya, 2004), 101.

³² Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

3. Sumber Bahan Hukum

Untuk melakukan penelitian ini, maka diperlukan sumber-sumber bahan hukum dalam penelitian yang konkrit dan jelas. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi:

- 1) Norma atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Peraturan dasar yaitu pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Konstitusi RIS 1945, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Ketetapan MPRS/MPR.
- 3) Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden diantaranya:
 - a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomo 4 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi.
 - b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - c) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam memutus pendapat Dewan

Perwakilan Rakyat mengani dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

4) Peraturan yang berkaitan dengan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden yang ada di beberapa negara diantaranya:

- a) Konstitusi Korea Selatan,
- b) Konstitusi Amerika Serikat (Artikel),

b. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) yang bersumber dari karya tulis ilmiah berupa buku-buku teks, disertasi /tesis/skripsi hukum, kamus hukum, artikel majalah, jurnal ilmiah dibidang hukum, doktrin-doktrin para ahli hukum dan berbagai pertemuan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dan objek penelitian.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

a. Pengumpulan bahan hukum

Pada kegiatan pengumpulan bahan hukum, maka bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang telah dikumpulkan dan dihimpun, selanjutnya disistematisasi (identifikasi dan diklarifikasi) dengan menggunakan sistem kartu catatan (*card system*) yang terdiri dari kartu abstrak, kartu kuitipan dan kartu analisis untuk dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*) melalui pengolahan bahan hukum.

b. Pengolahan bahan hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengelolaan bahan hukum pada dasarnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-

bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan yang dilakukan dalam pengolahan bahan hukum pada penelitian kali ini adalah:

- 1) Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah yang mengatur tentang proses pemberhentian dari jabatan (*impeachment*) Presiden dan/atau Wakil Presiden,
- 2) Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu,
- 3) Bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis secara deduktif kualitatif.

c. Metode dan analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum dimaksud untuk menilai hukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum, sebagai alat bantu analisis, dipergunakan metode interpretasi hukum.³³ Penggunaan metode interpretasi yang tepat diperlukan untuk menjawab setiap isu hukum dengan menganalisa bahan hukum yang berkaitan dengan tujuan penelitian.

Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi sistematika dan metode intepretasi gramatikal, interpretasi sistematika

³³ Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat, Handout Perkuliahan* (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2003), 6.

digunakan untuk menjelaskan hubungan dan kaitan antar pasal dalam sebuah peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu pengertian dan pemahaman tentang objek penelitian. Sedangkan interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami konsep-konsep dan pengertian hukum baik dalam UUD NRI 1945 maupun aturan lainnya yang terkait.³⁴

Pada akhirnya semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum tersebut diatas dicari hubungannya antar satu dengan lainnya dengan menggunakan penalaran deduktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep baik berupa definisi, deskripsi maupun klarifikasi sebagai hasil sebuah penelitian.

I. Sistematika Pembahasan

Bab pertama, yaitu bab pendahuluan yang memuat latar belakang, identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan.

Bab kedua, tinjauan umum tentang kajian teori yang kemudian akan digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini meliputi teori negara hukum, teori *impeachment*, konsep kausalitas hukum dan politik serta *checks and balances system*.

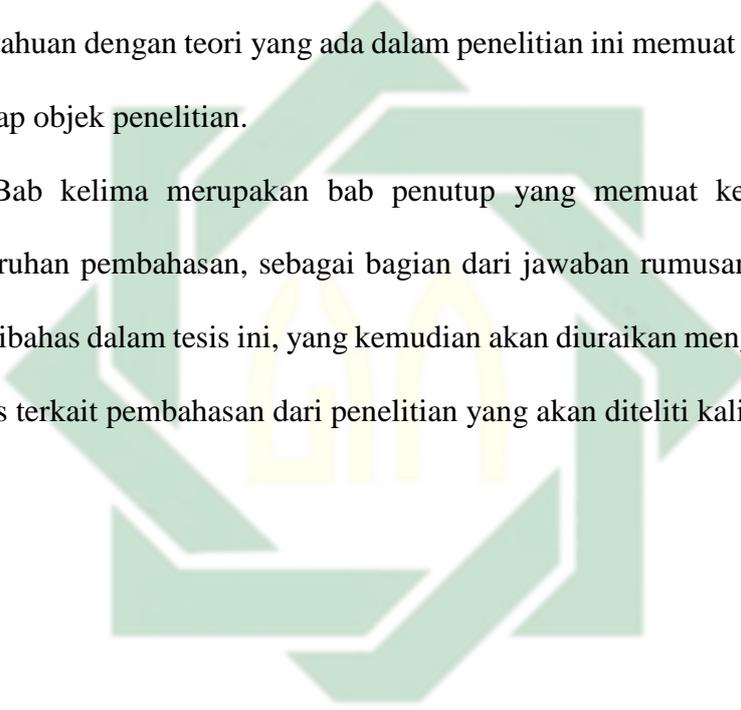
Bab ketiga akan menguraikan tentang objek penelitian, yakni tentang kedudukan, kewenangan Mahkamah Konstitusi, kewajiban Mahkamah

³⁴ Ibid., 6.

Konstitusi dalam proses *impeachment*, makna final dan mengikat dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

Bab keempat yang memuat analisis terhadap temuan bahan-bahan hukum penelitian yang telah dideskripsikan guna menjawab masalah penelitian, menafsirkan dan mengintegrasikan temuan penelitian kedalam kumpulan pengetahuan dengan teori yang ada dalam penelitian ini memuat tentang analisis terhadap objek penelitian.

Bab kelima merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan, dari keseluruhan pembahasan, sebagai bagian dari jawaban rumusan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini, yang kemudian akan diuraikan mengenai saran dari penulis terkait pembahasan dari penelitian yang akan diteliti kali ini.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Negara Hukum

Secara etimologi istilah negara hukum atau negara berdasarkan hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti *rechtsstaat* (Belanda) *etat de droit* (Prancis) *the state according to law, legal state, the rule of law* (Inggris). Secara historis istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut dibanyak negara sejak abad ke XVII. Istilah ini kemudian dipopulerkan pada abad ke XIX sampai dengan abad ke XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamasikan diri sebagai negara yang merdeka.

Pernyataan negara hukum di Indonesia ini dapat dilihat dalam penjelasan umum UUD NRI 1945, butir I tentang sistem pemerintahan, yang menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”. Penyebutan kata tersebut menunjukkan bahwa konsep *rechtsstaat* memberikan inspirasi bahkan mengilhami para pendiri bangsa Indonesia, meskipun tidak harus serta merta menyamakan antara *rechtsstaat* dengan konsep negara hukum di Indonesia.

Konsep negara hukum pada saat ini menjadi model bagi negara-negara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsi oleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan

dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.¹

Konsep negara hukum berasal dari pemikiran Imanuel Kant dan Federich Julius Stahl, yang kemudian dikembangkan di negara-negara eropa kontinental. Konsep *rechtsstaat* Imanuel Kant melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut dengan *nachtwakerstaat*. Dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak diperkenankan untuk mencampuri urusan warga negaranya. Oleh karena itu konsep ini disebut dengan negara hukum liberal. Konsep *rechtsstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.²

Pemikiran konsep *rechtsstaat* Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari:³

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia,
2. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia yang biasa dikenal dengan konsep trias politika,
3. Pemerintahan berdasarkan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*),
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan, yang ditunjukan untuk memberikan jaminan perlindungan warga negara dari kemungkinan tindakan

¹ Jjimly Asshidiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru yang Demokratis (Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)* (Makalah--Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999), 147

² Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1998), 2.

³ Federick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America.*, 57-58

sewenang-wenang penguasa melalui pengawasan terhadap putusan-putusan pemerintah yang menyangkut hak-hak warga negaranya.

Senada dengan itu D.H.M. Meuwissen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa Undang-Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam konsep negara hukum, sebab konstitusi merupakan jaminan wadah penuangan norma-norma dasar yang merupakan perlindungan hak-hak dasar bagi warga negara. Pemikiran tentang teori negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang kemudian dalam perkembangannya para ahli hukum juga merumuskan prinsip-prinsip umum tentang negara hukum, yang kemudian dikenal dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian.

Para filsuf tersebut antara lain plato yang mendasarkan suatu negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*), pada sebuah negara yang dipimpin oleh seorang yang bijaksana (*the philosophers*) dan warga negaranya terdiri atas kaum filosof yang bijak (*perfect guardion*), militer dan teknokrat (*auxiliary guardion*), petani dan pedagang (*ordinary people*).⁴ Selanjutnya dalam kurun waktu ratusan tahun bentuk konkret negara hukum diformulasikan oleh para ahli ke dalam *rechtsstaat* dan *rule of law* yang merupakan gagasan konstitusi untuk menjamin hak asasi dan pemisahan kekuasaan.⁵

Menurut Scheltema, *reacstaat* adalah teori negara hukum yang berlaku di negara eropa kontinental memiliki unsur-unsur yakni kepastian hukum,

⁴ Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 165.

⁵ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), 107.

persamaan, demokrasi dan pemerintahan yang melayani umum. John Stuart Mill mengatakan “*action are right in proportion as they tend to promote man’s happiness and wrong as they tend to promote the reverse of happiness*”. Tindakan itu hendaknya ditunjukkan terhadap pencapaian kebahagiaan dan adalah keliru jika ia menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Tujuan hukum untuk memberikan kepastian, oleh karena itu kepastian berkaitan dengan hukum positif pada suatu negara. Maka John Austin mengemukakan bahwa hukum adalah perintah yang berdaulat “*law was the command of sovereign no law no sovereign and no sovereign no law*”.⁶

Keteguhan revolusioner guna mencapai cita-cita negara hukum secara filosofis dapat ditelusuri keberadaannya melalui pemikiran Fichte (1762-1814). Fichte memulai dengan suatu pernyataan bahwa hak asasi individu harus dilindungi oleh negara. Karena hak asasi manusia adalah syarat yang diperlukan bagi adanya individu itu. Artinya hukum harus merealisasikan keadilan dan segera harus menjadi *rechtsstaat*. Untuk menjamin agar hal-hal tersebut dapat berlangsung Fichte mendalilkan kehadiran sebuah institusi yang bebas dari kekuasaan negara dan diperlukan untuk menguji keabsahan tindakan-tindakan negara (*Ephorat*). Akan tetapi ketika itu Fichte tidak menuntut konstitusi tertulis guna menetapkan hak asasi manusia.⁷

Konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* sama-sama merupakan konsepsi negara hukum dalam pengertian bahasa kita di Indonesia. *Rechtsstaat* adalah konsep

⁶ Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), 100.

⁷ W. Friedman, *Legal Theory* (London: Stevens & Sons Limited, 1952), 82.

negara hukum menurut tradisi eropa kontinental. Akan tetapi pengertian seperti yang dipahami saat ini berbeda dari masa klasik dulu. Demikian pula konsep *rule of law* yang kurang lebih juga merupakan konsepsi negara hukum menurut versi dari tradisi anglo saxon juga berkembang pengertiannya dari waktu ke waktu.⁸

Secara geopolitik perkembangan progresif doktrin negara hukum lebih terlihat di sebelah barat daya Jerman dari pada di Perussia. Dalam beberapa literatur dapat dikatakan munculnya konsep *rechtsstaat* sebagai awal kemenangan sistem kekaisaran Napoleon. Inti dari politik negara hukum yang berkembang di Jerman ketika itu adalah hasil kompromi diantara pangeran atau Stande dengan birokrasi pemerintahan. Langkah ini dilakukan untuk mendesain sistem dualistik konstitusional, yaitu kekuasaan yang dilaksanakan secara kolektif oleh raja dan birokrasi.⁹

Proses institusionalisasi negara hukum disertai dengan pembagian kewenangan yang berlangsung diantara kekuasaan kehakiman dan birokrasi. Tugas dan wewenang yang telah terbagi itu, kemudian diatur secara terperinci dan jelas. Fakta ini memperlihatkan walaupun masih sangat prematur ketika itu namun berlangsung upaya-upaya memisahkan kekuasaan secara fungsional.

Dalam kepustakaan hukum tatanegara, eropa dapat dibuktikan bahwa gagasan *rechtsstaat* secara fundamental memang berkembang dari waktu ke waktu. Menurut Zippelius seperti yang dikutip oleh Hamid S. Attamimi

⁸ Jimly Asshidiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara* (Jakarta: Ind. Hill Co, 1997), 4.

⁹ Robert Mangabeira Unger, *Law in Modern Society: Toward Criticism of Social Theory Society* (New York: The Free Press, 1976), 186.

mengatakan bahwa prinsip-prinsip wawasan negara berdasarkan kekuasaan hukum merupakan alat untuk membatasi perluasan dan penggunaan kekuasaan secara totaliter dan secara tidak terkontrol.¹⁰

Dengan kata lain dalam negara hukum yang sejati orang yakin bahwa disuatu saat ada batas-batas kekuasaan dari hak penguasa. Segala tindakan dari penguasa harus berdasarkan serta bersumber dari peraturan yang ada. Penguasa tidak boleh keluar dari relnya, batas-batas patokan yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.¹¹

Pada permulaan zaman liberal di negara hukum telah dikembangkan oleh Imanuel Kant yang sering disebut dengan *liberal rechtsstaat*. Kant dalam konteks ini bertujuan untuk menegakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam perkembangan ke depan ide ini memperjelas keterkaitan antara kepentingan yang umum dengan persetujuan rakyat menghasilkan undang-undang. Maka konsep negara hukum yang lain dikemukakan oleh Julian Stahl dikenal dengan sebuah negara hukum formil. Unsur pemerintahan berdasarkan hukum ini dalam kenyataannya membutuhkan *weettenstaat* yang lamban, lalu orang meninggalkan *wetmatigheid van bestuur* dan meningkat ke *rechmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum. Selanjutnya ide *formel rechtsstaat* mengalami perubahan menjadi *materiel rechtsstaat*.¹²

Sedangkan Carl Schmitt juga menarik makna negara hukum melalui konsepsi liberal, yakni pemahaman tentang kekuasaan negara yang dilaksanakan

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi--Universitas Indonesia, 1990), 213.

¹¹ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum* (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), 8.

¹² Padmo Wahyono, *dalam Pembangunan Hukum di Indonesia.*, 30-31.

berdasarkan ketentuan hukum (*legal state*). Konsep ini dapat membenarkan intervensi negara ke dalam wilayah bebas individu hanya atas dasar hukum. Artinya intervensi negara baru dapat dinyatakan memenuhi syarat jika dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang bersifat tertentu. Ini sesuai dengan pemikiran Schmit yang membahas tentang konsep *archimedean*. Dalam konsepsi ini tertanam pengertian bahwa kualitas suatu tindakan dapat diumumkan, jika tidak memperhatikan *rechtsstaat*, dan hal tersebut merupakan karakter umum dari norma hukum.

Akibatnya penyelenggaraan negara hukum yang diabstraksi dari pemetaan terdahulu membutuhkan sebuah peradilan konstitusi. Artinya organ lain melaksanakan pengujian konstitusionalitas. Dapat dikatakan bahwa lembaga penjamin konstitusi ini berkembang pesat diberbagai negara pasca perang dunia kedua. Organ tersebut menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan negara. Disamping itu memastikan apakah segala persoalan yang terkandung dalam tujuan-tujuan substantif negara hukum telah tercapai. Namun perlu ditegaskan bahwa titik pandang negara berdasarkan hukum tidak terletak pada kata hukum semata. Tetapi terletak pada maksud dan tujuan negara hukum itu sendiri yaitu tercapainya keadilan sosial bagi semua warga negara.¹³

B. Konsep *Impeachment*

Istilah *to impeach* menurut *Webster's New Word Dictionary* berarti *to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of*

¹³ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1980), 366.

wrongdoing.¹⁴ Sementara *impeachment* itu sendiri sinonim dengan kata *accuse* yang berarti mendakwa atau menuduh. Sementara menurut *encyclopedia Britanica* menguraikan pengertian *impeachment* sebagai “*a criminal proceeding instituted against a public official by a legialative body*”. Dengan demikian nyatalah bahwa *impeachment* berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik.

Pengertian demikian seringkali kurang dipahami, sehingga seolah-olah lembaga *impeachment* itu identik dengan pemberhentian terhadap pejabat yang diminta pertanggungjawaban. Beberapa kasus yang terjadi di Amerika Serikat dan juga kasus *impeachment* atas *Roh Moo Hyun* di Korea Selatan, telah menunjukkan bahwa proses pendakwaan tidak identik dengan pemberhentian Presiden. Pendakwaan yang diproses pada awalnya oleh parlemen tidak selalu berakhir dengan berhentinya Presiden dan/atau Wakil Presiden atau pejabat publik lainnya dari jabatannya.

Sebagai contoh Presiden Amerika Serikat Bill Clinton di *impeach* oleh *House of Reperesentative*, tetapi dalam Persidangan Senat tidak dicapai jumlah suara yang diperlukan, sehingga kasus Bill Clinton tidak berakhir dengan pemberhentian. Karena itu harus dibedakan antara perkataan *impeachment* dengan *removal from office* yang berarti pemberhentian dari jabatan. Seperti dikatakan oleh Jethro K. Lieberman *impeachment is the means by which the federal officials may be removed from office for misbehavior*.

¹⁴ Victoria Neufeldt, *Webster's New World Dictionary* (New York: Prentice Hall, 1991), 676.

Lembaga *impeachment* ini hanyalah sarana untuk memungkinkan dilakukannya pemberhentian terhadap pejabat publik, tetapi hasilnya tergantung proses pembuktian hukum dan proses politik yang menentukan kemungkinan dilakukan atau tidaknya pemberhentian itu. Sidang *impeachment* merupakan sidang politik, sehingga padanya tidak dikenal sanksi pidana denda maupun kurungan. Namun demikian, setelah *impeach* dilakukan seorang pejabat negara dapat disidangkan kembali dalam peradilan umum dengan proses penuntutan yang dimulai dari awal sesuai dengan dakwaan yang ditunjukkan atasnya.¹⁵

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.

Di negara manapun, kedudukan Presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraan. Dalam hal ini kekuasaan Presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi. Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, presiden melakukan pengangkatan pejabat tinggi negara lainya, pemberian gelar

¹⁵ Suwono Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), 53.

dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi serta lainnya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan berbahaya. Bentuk-bentuk aktivitas ini dapat dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan lembaga-lembaga lainnya.

Adapun kekuasaan presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan serta tanggung jawabnya (*delegatie*). Proses permintaan pertanggung jawaban Presiden pada masa sebelumnya sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain bila oleh DPR presiden dianggap melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka majelis dapat diundang untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggungjawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap waktu melepas Presiden dari jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau kemungkinan Presiden dijatuhi hukuman pemecatan (*op strafe van ontslag*) dari jabatan sebelum habis masanya. Bentuk pertanggungjawaban seperti ini termasuk kategori pertanggungjawaban dalam arti luas karena ada sanksinya.

Tentu saja sanksi yang dikenal dalam hukum tata negara adalah sanksi politis, bukan sanksi pidana ataupun lain sebagainya. Adapun penerapannya menurut ketentuan maupun praktek ketatanegaraan yang berlaku hingga saat ini adalah pada saat penyampaian pidato pertanggungjawaban presiden kepada MPR.

1. *Impeachment* melalui Mahkamah Agung di Amerika Serikat

Amerika Serikat pertama kali melakukan *impeachment* terhadap seorang Presiden sejak hampir 150 tahun yang lalu. Tepatnya dalam kasus yang menimpa Presiden Andrew Johnson yang terjadi setelah masa *civil war reconstruction* yaitu pada tahun 1868. Secara substansif lembaga *impeachment* itu merupakan lembaga pendakwaan yang berisi permintaan pertanggungjawaban terhadap pejabat publik di tengah masa jabatannya yang apabila terbukti bersalah dapat menyebabkan yang bersangkutan dikenakan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan dan melarangnya untuk menduduki semua jabatan publik tertentu.

Dalam konstitusi Amerika Serikat ketentuan dan prosedur tentang *impeachment* diatur dalam enam butir ketentuan. Aritkel 1 ayat 2 butir 5 menentukan bahwa DPR mempunyai kekuasaan (*sole power*) untuk mendakwa (*to impeach*). Proses ini seperti suatu pendakwaan atau penuntutan. Agar seorang pejabat dapat diberhentikan dari jabatannya, maka pendakwaan itu haruslah dilakukan melalui persidangan dengan membuktikan terjadinya pelanggaran dan adanya kesalahan seperti umumnya terjadi dalam proses peradilan. Proses penuntutan itu sendiri dilakukan oleh senat yang menurut ketentuan Artikel 1 ayat 3 butir 6 ditentukan mempunyai kekuasaan (*sole power*) untuk mengajukan penuntutan untuk semua kasus pelanggaran dengan dukungan minimum dua pertiga jumlah anggota. Dalam proses peradilan pidana, peran senat ini dapat diidentikan dengan lembaga

penuntut umum (jaksa), sedangkan DPR merupakan lembaga pemutusnya atau majelis hakimnya.¹⁶

Dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, sesungguhnya DPR atau *House of Representative* yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan proses pendakwaan atas setiap pejabat negara yang melakukan tindakan pengkhianatan, penyuapan atau tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya, sebagaimana yang diatur dalam konstitusi. Alasan yang dibenarkan konstitusi Amerika Serikat untuk proses *impeachment* sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) adalah apabila seorang pejabat negara telah melakukan pengkhianatan, penyuapan, tindak pidana berat maupun perbuatan tercela lainnya. Proses pendakwaan diawali dengan usulan *impeachment* atas perilaku pejabat sipil tertentu oleh beberapa anggota *House of Representative* yang kemudian dibahas pada sidang pleno untuk dapat disepakati bersama. Bila usul tersebut ditolak, maka secara otomatis tentunya usulan tersebut tidak dapat dilanjutkan.

Sementara untuk meloloskan usulan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari 2/3 suara dari anggota yang hadir, agar proses *impeachment* dapat dilanjutkan ke sidang Senat. Namun sebelum ke tahapan tersebut, *House of Representative* terlebih dahulu membentuk sebuah komite yang bertugas menyusun *articles of impeachment*, yang berisi alasan-alasan yang memungkinkan *house* melakukan *impeachment*, dan berperan mewakili

¹⁶ Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005.

house dalam persidangan di tingkat *senate*. Pada tahap akhir proses ini, yaitu persidangan *senate*, dipimpin oleh *Chief Justice of the Supreme Court*, dan seluruh anggota *senate* berperan sebagai juri sebagaimana layaknya yang berlaku pada pengadilan umum di Amerika Serikat, sementara komite yang dibentuk oleh *house* berperan sebagai jaksa penuntut umum.

Penuntutan (*impeachment*) atas pejabat publik sesungguhnya tidak hanya ditimpakan kepada Presiden semata. Melainkan juga pejabat lain seperti *senator* William Blount (1797), *supreme of court justice* Samuel Chase (1804) bahkan juga seorang hakim pengadilan distrik. Sebagaimana yang diberlakukan kepada John Pickering (1804), James H. Peck (1830) dan lain sebagainya.¹⁷

2. *Impeachment* di Korea Selatan

Korea selatan merupakan negara berbentuk republik dengan sistem pemerintahan presidensial campuran. Dikatakan campuran karena sistem presidensialnya tidak sepenuhnya murni dikarenakan adanya elemen-elemen sistem parlementer dalam sistem ketatanegaraanya. Untuk kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, untuk selanjutnya Presiden dapat menunjuk seorang Perdana Menteri sesuai persetujuan parlemen. Presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun tanpa pemilihan kembali, dan juga merupakan komando militer tertinggi. Presiden dan Perdana Menteri tidak sepenuhnya bertanggungjawab kepada parlemen. Lembaga legislatif di Korea

¹⁷ Encyclopedia Britannica, *Encyclopedia Britannica* (Chicago: William Benton Publisher, 1972), 2.

Selatan adalah Majelis Nasional (*National Assembly*) yang berkedudukan sebagai parlemen.

Korea Selatan mengatur dalam *Section 2 subsection 1* yang menyebutkan bahwa cabang kekuasaan eksekutif terdiri dari Perdana Menteri dan anggota *state. Prime Minister* dan *State Council* memiliki relasi yang dituangkan dalam *Article 87*. Perdana Menteri dapat memberikan rekomendasi untuk keanggotaan dari *state council* bahkan dapat mengajukan pemberhentian *state council*.

Jabatan *state council* terdiri dari Perdana Menteri, Presiden dan anggota lainnya yang tidak boleh lebih dari 30 dan tidak boleh kurang dari 15 orang. Presiden dan Wakil Presiden secara langsung menjadi ketua dan wakil ketua *state council*. Dalam proses pemberhentian yang dapat mengajukan proses *impeachment* Presiden adalah *National Assembly* dengan mekanisme yang tidak mudah. Sehingga dapat dikatakan Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali dengan alasan khusus yang menjadi ciri dari sistem Presidensial.

Namun Korea Selatan memiliki Perdana Menteri yang merupakan ciri khas dari sistem parlementer. Robert Elgie mengemukakan bahwa terdapat ciri khas dari negara yang menggunakan sistem semi presidensial yaitu adanya pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan jabatan Perdana Menteri ada sebagai pemegang pemerintahan dan memimpin kabinet.¹⁸ Hal

¹⁸ Robert Elgie, *Semi Presidentialism: Sub Types and Democratic Performance* (New York: Oxford University Press, 2011), 20.

ini ada di Negara Korea Selatan dimana terdapat seorang perdana menteri dan seorang presiden namun presiden dipilih secara langsung dan memiliki masa jabatan yang tetap kecuali dengan pemberhentian melalui mekanisme *impeachment*.

Meskipun masa jabatan Presiden tetap, Presiden di Korea Selatan tidak dapat dipilih kembali sebagaimana yang biasanya terjadi di negara-negara sistem pemerintahan lainnya. Selain itu hal yang menarik adalah adanya pemilihan di *National Assembly* dalam hal calon presiden yang mengikuti pemilihan umum mendapatkan suara yang sama banyaknya. Calon terpilih adalah mereka yang dipilih oleh mayoritas suara di *National Assembly*. Selain itu hal yang menarik lainnya adalah adanya kekuatan besar dari Presiden sementara perdana menteri terbatas kekuasaannya.

Namun dalam hal tertentu terdapat kebijakan yang harus dengan pertimbangan Perdana Menteri seperti pemilihan kepala kementerian yang dipilih oleh Presiden. Sementara dalam hal pertanggungjawaban Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Presiden dan *National Assembly*. Sehingga sistem pemerintahannya dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan semi presidensial dengan bentuk *president parliamentary*.

Sebagaimana pembagian bentuk sistem pemerintahan semi presidensial oleh Shugart dan Carey, Perdana Menteri di Korea Selatan selain bertanggungjawab kepada Presiden juga kepada *National Assembly* yang merupakan parlemen di Korea Selatan. Bahkan bukan hanya bertanggungjawab, Majelis Nasional juga dapat mengajukan *impeachment*

terhadap Perdana Menteri. Selain itu dengan sistem pemerintahan semi presidensial ini membuat Korea Selatan menjadi negara yang multipartai. Oleh karena itu disatu sisi memberikan ruang untuk partai politik berlomba-lomba dalam hal pemilihan umum Presiden dan berlomba-lomba agar ditunjuk wakilnya sebagai Perdana Menteri.¹⁹

Presiden Korea Selatan mempunyai kekuasaan yang hampir sama di negara-negara penganut sistem presidensial. Meskipun sejumlah ahli mengatakan bahwa Korea Selatan menggunakan sistem presidensial, namun ada sejumlah hal yang menjadikannya masih diperdebatkan oleh sejumlah ahli salah satunya adalah dengan adanya Perdana Menteri. *Article 86* mengatur bahwa Perdana Menteri dipilih oleh Presiden dan akan menjadi pemimpin dari kabinet. Padahal Perdana Menteri dalam sebuah negara pada umumnya mencirikan penggunaan sistem pemerintahan parlementer.

Bahkan Perdana Menteri di Korea Selatan bertanggungjawab kepada Presiden. Masa jabatan Presiden diatur dalam *Article 70* Konstitusi Korea Selatan yang mengatur bahwa Presiden memiliki masa jabatan 5 tahun dengan tidak boleh dipilih kembali. Artinya Presiden sesungguhnya tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya sehingga harus ada mekanisme untuk membatasi kekuasaan Presiden selama 5 tahun tersebut yaitu melalui mekanisme *impeachment*. Proses *impeachment* di Korea Selatan diatur dalam beberapa pasal di konstitusi. Lembaga yang terlibat dalam proses

¹⁹ Dennis Shoesmith, "Timor Leste: *Devided Leadership in a Semi-Presidential System*", *Asian Survey*, Vol. 43, No. 2 (March-April, 2003), 231-255.

impeachment adalah Mahkamah Konstitusi dan *National Assembly*. Pasal 111 konstitusi Korea Selatan mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi Negara tersebut yaitu memutus perkara yang salah satunya berkenaan dengan perkara permintaan pertanggungjawaban Presiden (*impeachment*).

Adapun mengenai *impeachment* diatur dalam *Article 63* Konstitusi Korea Selatan yaitu objek dari *impeachment* adalah Presiden, Perdana Menteri, anggota Dewan Negara, Kepala Kementerian Eksekutif, Hakim Konstitusi, hakim biasa, anggota Dewan Audit dan Inspeksi dan pejabat publik lainnya yang ditunjuk oleh Undang-Undang serta mengatur mengenai proses *impeachment*. Sementara alasan dapat dilakukannya *impeachment* hanya disebutkan dalam hal melanggar undang-undang, artinya tidak ada pengaturan secara spesifik mengenai alasan *impeachment* sebagaimana di dalam UUD NRI tahun 1945.

Pengaturan mengenai mekanisme di Korea Selatan terdapat dalam konstitusinya khususnya dalam pasal mengenai Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Pasal 111 mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan proses *impeachment* dan bahkan menjadi penentu akhir dari berhentinya seorang presiden atau tidak. Hal ini dapat dilihat dalam salah satu kasus *impeachment* Presiden Roh Moo-Hyun pada tahun 2004, yang mana

dalam putusanya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan dari *National Assembly* untuk memberhentikan Presiden Roh Moo-Hyun dari Jabatannya.²⁰

Proses *impeachment* Presiden di Korea Selatan hanya melibatkan *National Assembly* dan *Constitutional Court* dimana *National Assembly* akan langsung mengajukan pemberhentian Presiden kepada *Constitutional Court* sendiri. Hal ini mempunyai kaitan dengan sistem semi Presidensial yang digunakan. Pada negara dengan sistem semi presidensial, kekuasaan terbagi kepada Presiden dan Perdana Menteri, sehingga terkadang terdapat konflik antara keduanya.

Selain itu khususnya dalam hal pemberhentian (*dismissal*) Presiden atau Perdana Menteri khususnya Perdana Menteri terdapat dua opsi yang bisa dilakukan yaitu Presiden dan legislatif memberhentikan Perdana Menteri atau legislatif memberhentikan Perdana Menteri. Kedua opsi tersebut memperlihatkan bahwa pemberhentian Perdana Menteri pada sistem semi Presidensial memang lebih banyak diambil alih oleh legislatif karena Presiden bertindak sebagai kepala negara (simbol negara) saja sehingga ada negara yang tidak memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk memberhentikan Perdana Menteri. Hal ini akan berpengaruh terhadap pemberhentian Presiden dimana setelah adanya Mahkamah Konstitusi,

²⁰ Rusdianto, "Proses *Impeachment* dalam Konstitusi Negara-Negara Modern", *Jurnal Hukum*, Vol. XIX, No. 19 (Oktober, 2010), 113.

Presiden hanya dapat diberhentikan oleh *Constitutional Court* dengan alasan Presiden tidak dapat diganggu gugat oleh Perdana Menteri.²¹

C. Konsep Kausalitas Hukum dan Politik

Secara panjang lebar Friedman pernah memberikan penjelasan mengenai kediktatoran dan absolutisme sebagai berikut:²²

“Modern dictatorship resembles order forms of absolutism in it’s hostility to any form of separation of powers and in the concentration of as many functions of government in as few hands as possible. It is distinguished from older forms of absolutism by the legislature, administrative and judicial techniques, developed in intermediate centuries”.

Dalam kaitanya dengan hukum dikatakan bahwa:

“a system of government that Controls, directly or through faithfulhenchmen, the machinery and all levels of executive power subject to no judicial supervision, and that, through a combination of political appointments, insecurity of tenure and direct instruction, also controls the administrations of justice, has an apparently unlimited power to make what ever laws the ruling junta deems necessary”.

Dalam situasi demikian, maka pemerintah diktator mempunyai kekuasaan mutlak terhadap segala bidang kehidupan. Kekuasaannya juga mencakup kekuatan membentuk pola sikap tindak warga negara untuk mematuhi hukum yang dibentuknya. Pemerintahan Nazi di Jerman selama 12 tahun merupakan salah satu bukti kenyataan demikian. Derajat warga negara diatur menurut selera pemerintah Nazi dan dengan mudahnya dijatuhkan sanksi-sanksi tanpa melalui proses peradilan. Kesetiaan mutlak terhadap negara dan pemerintah merupakan

²¹ Ryan Muthiara Wasti, “Mekanisme *Impeachment* di Negara dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme *Impeachment* di Indonesia dan Korea Selatan”, *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2 (Juni, 2019), 248.

²² Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (judul asli *The Legal Science: A Social Science Perspective*), Cetakan Keempat (Bandung: Nusamedia, 2011), 7.

hal yang tidak mungkin dapat diganggu gugat atau dikalahkan dengan kepentingan-kepentingan lain.

Dalam pemerintahan demokratis, hubungan timbal balik antara opini publik dengan kegiatan-kegiatan dibidang hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan negara lebih nyata dan lebih berartikulasi. Opini publik atau masyarakat tidak saja tersalurkan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi melalui media masa, kelompok sosial, perhimpunan cendekiawan, perguruan tinggi dan seterusnya.

Hubungan timbal balik yang konstan antara artikulasi pendapat umum dengan proses legislatif, mengakibatkan bahwa ketegangan yang timbul antara kaidah hukum dan kaidah sosial lainnya, secara relatif kecil. Adalah tidak mungkin menerapkan hukum pada suatu komunitas yang tidak mau menerima hukum itu, pada suatu sistem politik demokratis. Akan tetapi adakalanya kepentingan-kepentingan sosial yang demikian kuatnya, menimbulkan keadaan dimana terbentuknya hukum tertentu merupakan hal yang harus dipenuhi. Antara kedua keadaan itu terdapat berbagai variasi tantangan dan tanggapan. Kadang-kadang hukum memenuhi kebutuhan sosial, akan tetapi tidak jarang terjadi suatu kesenjangan antara hukum dengan kepentingan-kepentingan sosial yang ada dalam masyarakat.

Kadang-kadang hukum terbentuk karena dorongan suatu kelompok kecil yang mempunyai pengaruh atau seorang individu. Contohnya adalah berbagai aturan hukum mengenai lingkungan, yang biasanya terbentuk karena inisiatif suatu kelompok atau individu. Dari situ dapat ditarik sebuah konklusi hubungan

sistem politik dengan hukum. Di satu sisi pada sistem politik tertentu (misalnya yang bersifat totaliter), peranan hukum agak kecil apabila di dibandingkan dengan kekuasaan. Akan tetapi pada sistem politik lainnya (misalnya sistem demokratis) peranan hukum lebih besar, artinya dengan dengan hukum diusahakan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang mungkin timbul dari kekuasaan.²³

Membicarakan korelasi antara hukum dan politik merupakan kajian yang menarik dikalangan ahli hukum dan politik. Kajian ini menarik karena dua topik ini memiliki ranah yang berbeda. Hukum merupakan ranah yang nyata yang melihat sesuatu itu berdasarkan norma hukum yang mempunyai sifat pemaksaan. Hukum adalah wilayah hitam putih dimana yang salah harus dihukum dan yang benar harus dibebaskan bahkan mendapat penghargaan (*reward*). Sedangkan politik adalah ranah kepentingan sebagai *corestone*-nya "*Politic is a goal attainment*". Politik menggunakan segala cara untuk mencapai tujuan, tak peduli legal atau illegal sepanjang itu bisa mewujudkan tujuannya maka cara itulah yang akan ditempuh.

Setidaknya ada beberapa hal yang bisa dijadikan tolak ukur dalam melihat hubungan hukum dan politik diantaranya:

1. Hukum merupakan determinan politik, kegiatan politik harus tunduk pada hukum,
2. Pandangan yang melihat bahwa politik determinan atas hukum karena sesungguhnya hukum adalah produk politik yang sarat dengan kepentingan dan konfigurasi politik, dan

²³ Soerjono Soekanto, *Ilmu Politik dan Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), 232.

3. Hukum dan politik merupakan dua elemen subsistem kemasyarakatan yang seimbang, karena walaupun hukum merupakan produk politik maka ketika ada hukum yang mengatur aktivitas politik maka politikpun harus tunduk pada hukum.

Dalam hubungan tarik menarik antara hukum dan politik, maka sesungguhnya politik mempunyai energi yang cukup kuat untuk mempengaruhi hukum. Asumsi dasar tadi memperlihatkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis maka yang lahir adalah produk hukum yang responsif. Sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks.

Dalam kaitanya dengan penegakan hukum politik merupakan ranah kekuasaan, kekuasaan itu bersumber dari wewenang formal yang diberikan oleh hukum. Sedangkan hukum merupakan norma sosial yang mempunyai sifat mendasar yaitu sifatnya yang memaksa yang membedakannya dengan norma-norma lainnya. Karena sifatnya yang harus dipaksakan berlakunya maka hukum memerlukan kekuasaan (politik) untuk dapat berlaku dengan efektif.

Hukum memerlukan kekuasaan bagi pelaksanaannya sebaliknya kekuasaan itu sendiri ditentukan batas-batasnya oleh hukum. Bahkan dalam slogan umum menggambarkan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah sebuah kezaliman. Penegakan hukum merupakan konkritisasi norma hukum dalam kasus nyata. Kaitanya dengan penegakan hukum negara dengan sistem politik yang demokratis cenderung melahirkan sistem penegakan hukum yang efektif. Sedangkan negara dengan

sistem politik yang otoriter akan melahirkan sistem penegakan hukum yang tersendat, bahwa dengan politiklah akan memberi arah penegakan hukum.²⁴

D. *Checks and Balances System*

Masalah pembagian atau pemisahan kekuasaan telah lama menjadi perhatian dari para pemikir kenegaraan. Pada abad ke-19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya tertuang dalam apa yang disebut dengan konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batasan kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *checks and balances* antar kekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara ini selanjutnya disebut dengan istilah konstitusionalisme. Konstitusionalisme kemudian memunculkan konsep *rechtsstaat* atau *rule of law* yang kemudian di Indonesia disebut dengan negara hukum.²⁵

Imanuel Kant dalam pandangannya mengenai negara hukum menyatakan bahwa syarat atau ciri negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan. Begitu juga Friedrich Julius Stahl menyebutkan pemisahan kekuasaan sebagai salah satu syarat negara hukum. Ivor Jennings dalam bukunya *the law and the constitution*,²⁶ menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan dapat dilihat dari sudut materil dan formil.

²⁴ Puji Kurniawan, "Pengaruh Politik Terhadap Hukum", *Jurnal al-Maqsid*, Vol. 4, No. 1 (Januari-Juni, 2018), 32-33.

²⁵ Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Keabakan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2 (Mei-Agustus, 2012), 142.

²⁶ Moh. Kusnardi & Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: FH UI, 1983), 143.

Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pemisahan kekuasaan dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian yaitu, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebaliknya apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas hal itu disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil sering disebut dengan istilah *separation of power*. Sedangkan pembagian kekuasaan dalam arti formil sering disebut dengan istilah *devison of power*.

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan negara berawal dari pemikiran bahwa suatu pemerintahan apabila ketiga cabang kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan maka akan cenderung bersifat absolut. Pemerintahan yang bersifat absolut akan menjadi hambatan bagi terciptanya suatu pemerintahan yang adil. Pasalnya ketika suatu pemerintahan memiliki kekuasaan yang bersifat absolut, maka cenderung untuk melakukan tindakan sewenang-wenang jauh lebih besar. Sebagaimana yang disampaikan oleh Lord Acton "*power tend corrupt but absolute power corrupt absolutely*".²⁷

Tentu hal tersebut akan menjadi masalah yang besar, karena kesewenang-wenangan pada akhirnya akan berubah menjadi ketidakadilan terhadap masyarakat. Oleh karena itu beberapa pemikir politik barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikiran politik seperti John Locke dan Montesquieu

²⁷ P. Antonius Sitepu, *Teori-Teori Politik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 69.

kemudian menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan.

John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari *absolutisme* pemerintahan yang terpusat. Awal abad ke 17 dan 18, pandangan John Locke muncul melalui karyanya yang berjudul *Two treatises of government*. Dalam tulisanya menjelaskan bahwa pembagian kekuasaan negara dibagikan kepada organ-organ negara ke dalam tiga macam cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif agar jalan pemerintahan tidak berjalan sewenang-wenang.

Selain itu, munculnya pemikiran ini sebagai bentuk kritik terhadap kekuasaan yang absolut raja-raja dan mendukung upaya pembatasan kekuasaan politik terhadap kekuasaan raja. Sebab, John Locke memandang bahwa penguasa tidak dapat memerintah secara sewenang-wenang sepenuhnya, artinya ia tidak dapat mengambil atau merampas hak orang lain. Terlebih kewajiban untuk menegakan keadilan dengan mengambil kebijakan-kebijakan terkait hak-hak warga negara di negaranya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga kemungkinan munculnya paham otorian dalam sebuah negara dapat dihindari. Kekuasaan negara harus dibatasi agar dapat mencegah terpusatnya kekuasaan negara ke dalam satu cabang kekuasaan saja.

Menurut John Locke kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang tertinggi yakni kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan ini merupakan bentuk legitimasi kekuasaan yang diserahkan oleh masyarakat

kepada negara. Oleh sebab itu, negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Kebijakan tersebut harus didasarkan pada sebuah tujuan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain kekuasaan legislatif ini dibatasi oleh rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara.

Kekuasaan eksekutif menurut John Locke yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Artinya jika undang-undang tersebut dilanggar, maka pihak yang melanggar tersebut harus dihukum. Menurutnya kekuasaan eksekutif tidak hanya mengawasi pelaksanaan undang-undang saja tetapi sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang termasuk mengadilinya. *“The might come to exempt them selves from obidience to the laws they bad made, and to adapt the law both in the making and in enforcing it to their own private advantage”*.

Kekuasaan yang ketiga yaitu kekuasaan federati, kekuasaan ini berwenang untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian, mengadakan kontrak dengan negara lain dan melakukan semua yang berhubungan dengan negara lain

“This whole body there has the power of war and peace, leagues and alliances, and all transactions with individuals and communities outside the commenwelth. This power might be called federative. As long as the things is understood, I don’t care about the name”.

Pandangan John Locke diatas didasarkan bahwa cabang kekuasaan yudikatif masih dikategorikan ke dalam cabang kekuasaan eksekutif, namun kekuasaan yang bersifat federatif dianggap sebagai sebuah kekuasaan tersendiri diluar kedua kekuasaan lainnya. Bagi John Locke fungsi peradilan tercakup dalam

fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang mengadili itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksana undang-undang.²⁸

Sementara setengah abad kemudian, Montesquieu muncul dengan gagasan dan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan nama *trias politika* dalam karyanya yang berjudul *L'esprit de Lois* (jiwa undang-undang). Dalam buku tersebut disampaikan dua gagasan pokok mengenai pemerintah yakni gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan gagasan tentang hukum. Ia membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dalam pandangan Montesquieu ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisah dan dibedakan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Jadi kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan, begitu pula legislatif dan yudikatif masing-masing berdiri sendiri dan bersifat independen. Jika kita lihat dalam gagasan Montesqueui membuat perbedaan yang tajam dengan pandangan dari John Locke terkait dengan pembagian serta pemisahan cabang kekuasaan. Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif meliputi pula apa yang oleh John Locke dikategorikan ke dalam cabang kekuasaan federatif. Sedangkan kekuasaan yudikatif dianggap sebagai cabang kekuasaan yang berdiri sendiri, oleh John Locke dimasukkan dalam cabang kekuasaan eksekutif.²⁹

²⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), 8.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo, 2009), 289.

Adanya pemisahan kekuasaan dari tiga cabang kekuasaan negara yang dilakukan secara ketat dapat menjamin Independensi dari masing-masing cabang kekuasaan. Dengan kata lain adanya pemisahan kekuasaan akan dapat menghindari atau setidaknya mengurangi terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Karena apabila kedua jenis cabang kekuasaan atau ketiganya di campurkan sekaligus, maka menyebabkan tidak adanya kebebasan (independensi).

Walaupun pada dasarnya Montesquieu setuju dengan adanya independensi dari masing-masing cabang kekuasaan. Namun ia tidak mengartikan kebebasan tersebut sebagai sebuah kemerdekaan bagi masing-masing cabang kekuasaan untuk berbuat sesuka tanpa batas. Kebebasan tersebut bermakna sebagai suatu hasil pengaturan politik yang demokratis serta dikemas melalui produk-produk hukum yang digunakan dalam melindungi masyarakat dari kecenderungan penguasa untuk melakukan penindasan. Kebebasan itu juga bukan berarti rakyat dapat melakukan apa saja sekehendak mereka, namun sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum. Jadi dapat dipahami bahwa kebebasan yang dimaksudkan bukan kebebasan yang sebebaskan-bebasnya melainkan sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum.

Terkait gagasan di atas dengan sangat tegas Montesquieu menandakan perlunya sebuah instrumen negara dalam sebuah pemerintahan yang demokratis. Melalui hukum pemerintah dapat mewujudkan suatu tujuan nasional yang telah dicita-citakan sekaligus menjamin dan melindungi hak asasi setiap warganya. Pada akhirnya, hukum yang bermuara dalam konstitusi sebagai dasar hukum

tertinggi yang akan berfungsi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan suatu lembaga politik.³⁰ Seriring perkembangan zaman teori pembagian kekuasaan ini juga semakin berkembang. Salah satunya adalah dengan munculnya teori yang dikembangkan oleh Van Vollen hoven mengenai pembagian negara ke dalam bentuk catur praja yang terdiri dari *bestuur* (ketataprajaan/pemerintah), *regeling* (pengaturan), *politie* (pengawasan) dan *rechtspaark/justice* (penyelesaian sengketa).³¹

Trias politika menjadi sebuah konsep pemerintah yang populer di beberapa negara di dunia saat ini. Konsep dasarnya adalah bahwa kekuasaan tidak hanya dilimpahkan kepada suatu kekuasaan tertinggi di suatu negara, melainkan kekuasaan tersebut dibagi ke dalam beberapa lembaga negara yang terorganisir dalam sebuah struktur pemisahan kekuasaan. Tujuannya adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak saja. Dengan demikian diharapkan hak asasi manusia warga negara lebih terjamin. Oleh karena itu diperlukan suatu mekanisme kontrol dan pembatasan (*checks and balances*) terhadap cabang-cabang kekuasaan tersebut.

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sama-sama memiliki kedudukan yang sejajar (*checks*) dan saling mengontrol satu sama lain (*balances*). Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan di kontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga *abuse of power* oleh penyelenggara negara yang

³⁰ Ellydar Chaidar, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945* (Yogyakarta: Total Media, 2008), 24.

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Perdasa, 2007), 14.

sedang berkuasa dapat dicegah dan ditanggulangi.³² Mekanisme *checks and balances* dalam konsep demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi tertentu, karena dengan adanya mekanisme *checks and balances* antara institusi satu dengan lainnya akan saling melakukan kontrol dan pengawasan sehingga tidak ada satu lembaga pun yang memiliki kedudukan tunggal (*supreme of power*).³³

Prinsip ini pada dasarnya diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, dimana sistem ketatanegaraan dimaksud memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Kekuasaan negara dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang masing-masing dipegang oleh lembaga yang berbeda-beda tanpa adanya kerjasama satu sama lain. Sedangkan *checks and balances* antara satu lembaga dan lembaga lainnya terdapat keseimbangan kekuasaan dan mekanisme saling kontrol.

Prinsip *checks and balances* tidak dapat dipisahkan dari masalah pembagian kekuasaan. Sebagaimana ditulis oleh Robert Weissberg³⁴:

“a principle related to separation of powers is the doctrine of checks and balances. Where as separation of powers divides governmental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others”.

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 78.

³³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 89.

³⁴ Robert Weissberg, *Understanding American Government* (New York: Holt Rinehartand Winston, 1979), 35.

Di Amerika Serikat sebagai perwujudan prinsip *checks and balances*, Presiden diberikan wewenang untuk memveto rancangan undang-undangan yang telah diterima oleh *Congres*. Akan tetapi veto ini dapat dibatalkan oleh *Congres* dengan dukungan mayoritas 2/3 suara dari kedua majelis. Mahkamah Agung mengadakan *checks* terhadap badan eksekutif dan badan legislatif melalui *judicial review*. Dilain pihak hakim agung yang oleh badan eksekutif diangkat seumur hidup dapat diberhentikan oleh *Congress* jika ternyata melakukan tindakan criminal.

Presiden dapat di *impeach* oleh *congress*, Presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika senat juga mendukungnya. Begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang menjadi kewenangan Presiden, seperti Hakim Agung, Duta Besar, diperlukan persetujuan dari senat. Sebaliknya menyatakan perang (yang merupakan tindakan eksekutif) menjadi kewenangan dari *congress*.³⁵

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara sebagai berikut:³⁶

1. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen,

³⁵ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), 284.

³⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (Bandung: Refika Aditama, 2009), 124.

2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga misalnya pengangkatan duta besar yang diberikan kepada eksekutif dan legislatif,
3. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainya,
4. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainya seperti eksekutif diawasi oleh legislatif,
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Pada hakekatnya terdapat dua konsep pokok dalam mekanisme kawal imbang yaitu konsep pengawalan dan pengendalian (*checks*) yang berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan dimana unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga-lembaga yang terpisah satu sama lain. Dan konsep penyeimbang kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga negara tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari memiliki porsi kewenangan yang seimbangan sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.³⁷

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menjelaskan tujuan adanya prinsip *checks and balances* ini agar kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah

³⁷ Zahra Amelia, "Model Kawal Imbang *Checks and Balances*" (Skripsi--UIN Semarang, 2013), 29.

dan ditangani dengan sebaik-baiknya³⁸. Dengan demikian, esensi pokok dari sistem *checks and balances* ini dapat menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari adanya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan satu terhadap cabang kekuasaan lainnya. Dalam perkembangannya sistem *checks and balances* kemudian menjadi salah satu konsep dalam mewujudkan serta membangun pemerintahan yang bersifat demokratis (*democratic and egalitarian*). Selain itu, sistem ini juga mendorong perwujudan prinsip *good society* dan *good government good government good government* melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan yang ada dalam negara.

Checks and balances memiliki fungsi untuk mencegah penyalahgunaan dari cabang-cabang kekuasaan, seperti adanya penyalahgunaan dalam tujuan dan kompromi politik tertentu. *Checks and balances* merupakan instrumen untuk menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang. Dengan perkataan lain, *checks and balances* khususnya dalam sistem presidensial dilakukan dalam rangka untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara hukum yang berdasarkan konstitusionalisme.³⁹

Akan tetapi dalam prakteknya ajaran tentang pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Dibeberapa negara misalnya demi menjaga keseimbangan diantara cabang-cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif memperbolehkan adanya tumpang tindih dalam beberapa

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, 74.

³⁹ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945* (Malang: TIM UB Press, 2012), 88.:

fungsi. Masing-masing lembaga tidak hanya menjalankan fungsi utamanya tetapi juga mempunyai peran dalam beberapa fungsi yang lain. Alasannya, pemisahan secara absolut antar cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam masing-masing cabang tersebut.

Mekanisme *checks and balances* ini mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dalam kapasitasnya untuk memperbesar efisiensi kerja, namun untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaannya secara lebih efektif. Oleh karena itu diperlukan sebuah sistem yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan tersebut dalam rangka menjalankan secara bersama-sama suatu fungsi penyelenggaraan negara. Serta suatu mekanisme untuk saling mengawasi antar cabang kekuasaan dalam sebuah norma yang tertuang dalam konstitusi.

Meskipun demikian ada beberapa prasyarat maupun prakondisi yang memungkinkan berkembangnya *checks and balances* secara lebih optimal. Adapun prasyarat tersebut paling tidak membutuhkan empat aspek, diantaranya:

1. Proses demokratisasi dari tingkat pusat hingga ke daerah tidak terputus, artinya kesadaran untuk secara terus menerus melakukan perbaikan baik dari kalangan politisi, birokrasi maupun masyarakat luas perlu dibina secara berkelanjutan pada berbagai jenjangnya,
2. Adanya pemahaman konsep politik kenegaraan dan pemerintahan yang bulat dari segenap penyelenggara negara. Pada kesempatan yang sama

dibutuhkan pula adanya kedewasaan politik para anggota legislatif serta kalangan birokrasi dan penegak hukum serta tidak juga dari kalangan masyarakat umum,

3. Adanya pemahaman fungsi dan peranan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang seimbang (*asymmetric information*) serta hubungan tata kerja yang dinamis dan produktif diantara masing-masing poros kekuasaan,
4. Adanya kesadaran penuh untuk memangku hak dan kewajiban masing-masing secara terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan cita-cita tertinggi pembentukan negara yakni mewujudkan kesejahteraan dan keadilan masyarakat.

Dengan demikian adanya keempat prasyarat tersebut sangat mempengaruhi kualitas dari sistem *checks and balances* yang diterapkan masing-masing negara. Semakin mendekati keempat prasyarat tersebut, pelaksanaan mekanisme *checks and balances* di negara yang bersangkutan dapat lebih optimal implementasinya.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

KEDUDUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PROSES IMPEACHMENT PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

A. Kedudukan, Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Reformasi hukum yang terjadi sejak tahun 1998 dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan adalah untuk mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali yakni tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Hasil perubahan tersebut melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dan saling melakukan kontrol (*checks and balances*). Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.¹

Salah satu kelembagaan negara baru yang dibentuk untuk memperkuat pranata demokrasi dalam struktur ketatanegaraan adalah lembaga Mahkamah Konstitusi. Kedudukan Mahkamah Konstitusi diletakan dalam konsep kekuasaan kehakiman merdeka dan menjadi salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman.² Bab IX tentang kekuasaan kehakiman UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”. Selanjutnya dalam Pasal 24 ayat (2) ditetapkan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan di

¹ Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 1-2.

² Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 1999), 130.

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer serta lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh mahkamah konstitusi”.

Menegaskan kembali kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”. Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia”.

Dari rumusan tersebut dapat dipahami bahwa saat ini konsep kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh dua lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Keduanya berkedudukan sederajat atau setara sebagai sebuah lembaga negara yang independen dan hanya dibedakan dari segi fungsi dan wewenang. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya karena telah terjadi pemaknaan ulang terhadap pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dan bergesernya sistem kekuasaan yang berdasarkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi sistem yang berlandaskan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).³

Hal ini ditandai dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat dan ditempatkan sebagai institusi tertinggi negara yang bisa membagi kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi yang ada dibawahnya. Akan tetapi telah direstrukturisasi menjadi parlemen dua

³ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen* (Jakarta: LP3ES, 2007), 96-97.

kamar (*bikameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD dan seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Bersamaan dengan itu, diletakan pula sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk Presiden dan Wakil Presiden dan Mahkamah Konstitusi sebagai sarana kontrol bagi cabang kekuasaan lainnya.⁴

Pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tersendiri karena kebutuhan adanya suatu peradilan yang secara khusus melakukan pengujian terhadap produk undang-undang (dalam istilah Hans Kelsen, *statute and customary law*) yang bertentangan dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar). Ide ini bermula dari Prof. Hans Kelsen guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) yang mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshoft* atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Gagasan Hans Kelsen ini diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah Undang-Undang Dasar tahun 1920 yang disahkan dalam konvensi konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai konstitusi federal Austria.⁵

Pada awalnya Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan hanya untuk menguji konstitusionalitas dari suatu undang-undang terhadap konstitusi. Karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai *guardion of constitution* (pengawal konstitusi). Dengan kewenangannya yang dapat menyatakan inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang, posisi Mahkamah Konstitusi berada diatas lembaga-lembaga pembentuk undang-undang.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuna, Ilmu Populer, 2007), 12.

⁵ Hendra Budiman, *Skenario Pemakzulan Presiden Jokowi* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), 140.

Itulah sebabnya sejak awal Hans Kelsen telah menyatakan bahwa lembaga Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan kekuasaan yang berada di atas kekuasaan legislatif dan mestinya secara politik tidak dikehendaki, khususnya jika memutuskan bahwa suatu undang-undang adalah inskonstitusional. Untuk itu bagi negara yang menempatkan supremasi parlemen yang cukup besar karena dianggap cerminan rakyat, tidak menempatkan Mahkamah Konstitusi dalam posisi diatas pembuat undang-undang seperti Dewan Konstitusi Perancis yang hanya berwenang menguji konstitusionalitas rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh parlemen tetapi belum diberlakukan. Bahkan Kerajaan Inggris dan Belanda tidak membentuk Mahkamah Konstitusi dengan prinsip bahwa parlemenlah satu-satunya lembaga yang membentuk serta mengetahui sah tidaknya suatu undang-undang.⁶

Dalam perkembangannya, konsep dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara sangat terkait dengan perkembangan prinsip-prinsip dan teori ketatanegaraan modern yang dianut oleh berbagai negara yang menganut sistem konstitusionalisme, prinsip negara hukum, prinsip *checks and balances*, prinsip demokrasi dan jaminan perlindungan hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, serta pengalaman politik dari masing-masing negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dibutuhkan dalam menegakan prinsip-prinsip tersebut.

Walaupun demikian diberbagai negara Mahkamah Konstitusi bukanlah satu-satunya lembaga yang yang diberi kewenangan menyatakan

⁶ Ibid., 141.

inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang atau memutus masalah konstitusional lainnya. Dibanyak negara hal tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Agung seperti di Amerika Serikat yang telah memulai sejak tahun 1803 dalam kasus *Marbury vs Madison*. Bahkan di banyak negara lain tidak dikenal pengujian undang-undang baik oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung seperti yang terjadi di Belanda dan Inggris.⁷

Setelah dibentuk pertama kali berdasarkan konstitusi Wina tahun 1920 Mahkamah Konstitusi terus diadopsi oleh berbagai negara. Sekarang Mahkamah Konstitusi telah ada di 78 negara termasuk Indonesia. Namun demikian kewenangan Mahkamah Konstitusi juga meluas yang tidak saja menguji undang-undang seperti yang dikonsepsikan oleh Hans Kelsen tetapi juga memiliki kewenangan lainnya yang berhubungan dengan lingkup hukum tata negara.⁸

Di Indonesia wewenang Mahkamah Konstitusi diatur secara khusus dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945 Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas

⁷ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2010), 23.

⁸ Hendra Budiman, *Skenario Pemakzulan Presiden Jokowi*, 142.

pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan kembali pengaturannya dalam UU Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) dan (2).

Berikut ini akan dijelaskan dan diuraikan mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi yang telah diberikan UUD NRI 1945 sebagai berikut:

1. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Konstitusi telah meletakkan bahwa dalam sistem hukum di Indonesia terdapat dua institusi yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

Wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan hal yang sudah lama diinginkan dalam konteks pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari cita-cita terwujudnya negara hukum dan demokrasi. Dengan adanya kewenangan dan mekanisme pengujian konstiusionalitas undang-undang, cita-cita negara hukum dan demokrasi telah mendapatkan penegasannya.

Selanjutnya Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang dimungkinkan bisa dilakukan secara *formal* dan *materil* (Pasal 51 ayat 3). Pengujian *formal*

adalah menelaah apakah pembentukan undang-undang telah memenuhi prosedur pembentukan berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945. Sedangkan pengujian undang-undang secara *materil* memeriksa apakah materi muatan dalam pasal, ayat dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.⁹

2. Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

Hak dan kekuasaan ini selengkapnya dirumuskan dalam UUD, yaitu memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dari rumusan tersebut dapat dijelaskan bahwa sengketa lembaga negara yang menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi adalah sengketa kewenangan, bukan mengenai sengketa yang lain. Dan lembaga negara tersebut adalah lembaga yang diatur dan ditentukan kewenangannya melalui UUD.¹⁰

Jika dirinci, lembaga-lembaga yang disebut dalam UUD NRI 1945 diantaranya meliputi MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA dan Komisi Yudisial. Selain itu ada komisi pemilihan umum dan bank sentral, TNI, Polri serta pemerintah daerah. Kecuali bank sentral seluruh lembaga lainnya diatur kewenangannya dalam UUD. Dalam UU Mahkamah Konstitusi tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai hal itu. Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 hanya mengatur bahwa pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), 134.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 23.

Indonesia yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Sedangkan dalam Pasal 65 dinyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara kepada Mahkamah Konstitusi. Tampaknya hal tersebut memberikan keleluasan bagi hakim untuk menafsirkan apa dan siapa lembaga negara yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi.¹¹

3. Memutus Pembubaran Partai Politik

Kewenangan lain Mahkamah Konstitusi adalah membubarkan partai politik. Dalam UUD NRI 1945 tidak dirumuskan syarat atau larangan apa yang mengakibatkan partai politik dibubarkan. Ini berbeda dengan konstitusi Jerman (*Basic law for the federal republic of Germany*) dengan Pasal 21 ayat (2) menyatakan bahwa partai politik yang berdasarkan tujuan-tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiiaannya mengganggu (menghalangi/mengurangi) atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan Negara Republik Federal Jerman (RFJ) harus dinyatakan inkonstitusional oleh Pengadilan Konstitusi Federal (*Federal Constitutional Court*).

Alasan pembubaran partai politik dapat ditemukan secara implisit dalam Pasal 68 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu berkaitan dengan ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai politik yang di anggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sedangkan

¹¹ Konsorium Reformasi Hukum Nasional, *Hasil Strategik Planning Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konsorium Reformasi Hukum Nasional, 2003), 34.

pihak yang menjadi pemohon adalah pemerintah. Adapun pembubaran partai politik dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah dan proses pemeriksaan permohonan pembubaran partai politik wajib diputus paling lambat 60 hari kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 71 dan 73 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹²

4. Memutus Perselisihan Hasil Pemilu

Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, hasil suara yang telah ditetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat diperkarakan melalui Mahkamah Konstitusi. Perkara yang dimohonkan itu berkenaan dengan terjadinya kesalahan hasil penghitungan suara yang dilakukan KPU. Dalam UU Mahkamah Konstitusi ditetapkan bahwa yang dapat dimohonkan pembatalannya adalah penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh komisi pemilihan umum.

Menurut Pasal 24C UUD NRI 1945 Jo. Pasal 74 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk menerima permohonan terhadap perselisihan hasil pemilu. Penetapan dan pengumuman hasil pemilu dilakukan secara nasional oleh KPU dengan batas selambat-lambatnya 30 hari setelah pemungutan suara. Selanjutnya jika terjadi perselisihan hasil pemilu, diperiksa dan diputuskan untuk tingkat pertama dan terakhir oleh Mahkamah Konstitusi.

¹² Mahkamah Konstitusi, *Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya* (Jakarta: Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi, 2015), 26.

Sengketa pemilu yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003, UU No. 23 Tahun 2003 dan UU No. 24 Tahun 2003 tidak membedakan antara pengertian pemilu untuk memilih DPR, DPD dan DPRD dengan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Juga tidak membedakan apakah perselisihan hasil pemilu atau proses pemilu yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi. Perselisihan hasil pemilu diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi sedangkan perselisihan dalam proses pemilu dilakukan oleh pengawas pemilu yang dibentuk oleh KPU dan diselesaikan melalui pengadilan yang berpuncak ke Mahkamah Agung.¹³

B. Kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment*

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, secara konstitusional Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945. Kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi ini kemudian dipertegas dan diuraikan lebih lanjut dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁴

Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. Menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar negara republik Indonesia Tahun 1945,

¹³ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), 433-434.

¹⁴ Bambang Sutyoso, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Proses Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 1 (Februari, 2010), 99.

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar negara republik Indonesia Tahun 1945,
 - c. Memutus pembubaran partai politik, dan
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi 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.

Rumusan terinci dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi adalah Salinan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 serta Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 yang lebih dikenal dengan istilah *impeachment*. Menurut Maruarar Siahaan rumusan tersebut lahir akibat tidak membedakan proses *impeachment* di Mahkamah Konstitusi sebagai proses yang bersifat yuridis semata dengan adanya nuansa politis, yang diawali dengan proses politik di DPR dan di akhiri pula dengan proses politik di MPR. Proses politik di MPR ini menetapkan apakah dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang diawali dengan pendapat DPR tentang pelanggaran Presiden

dan/atau Wakil Presiden, MPR memandang cukup untuk dijadikan dasar untuk menghentikan Presiden.¹⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diatas, maka dalam hal kewajiban Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Nampak lebih diuraikan lebih rinci termasuk alasan-alasanya. Ada beberapa alasan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dimintakan putusan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi yaitu:

1. Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya,
2. Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan perbuatan tercela,
3. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 10 ayat (3) dijelaskan lebih lanjut mengenai maksud tindak pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut, yaitu berupa:

1. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang,

¹⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 16.

2. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang,
3. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih,
4. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden,
5. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan baik berupa lisan ataupun tertulis, termasuk dokumen yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan syarat dan proses yang harus dilalui terlebih dahulu dalam rangka pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden yaitu untuk menyatakan terbukti atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁶

Mekanisme *impeachment* dan proses pembuktian tindak pidana dalam kasus pemberhentian presiden adalah proses hukum tatanegara yang berbeda dengan proses peradilan pidana biasa. Proses peradilan dalam kasus

¹⁶ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), 7.

impeachment presiden berakhir pada saat diberhentikan atau tidaknya presiden dari jabatannya. Sedangkan proses peradilan biasa berakhir pada saat dijatuhkannya atau tidaknya pada pelaku. Proses peradilan pidana dapat dijalankan terus walaupun Presiden telah dijatuhi hukuman diberhentikan dari jabatannya. Dengan demikian sesungguhnya pelanggaran presiden yang menyebabkan ia diberhentikan dari jabatannya adalah karena pelanggarannya terhadap hukum ketatanegaraan yaitu pelanggaran terhadap UUD NRI 1945.

Secara teoritis bisa saja peradilan pidana dijalankan terhadap Presiden pada saat masa jabatannya, karena tidak ada perundang-undangan yang melarangnya. Lagi pula Presiden tidak memiliki hak imunitas untuk bebas diadili secara pidana pada saat masih menjabat sebagai presiden. Tetapi secara praktek hal ini sulit dilakukan karena posisi Presiden yang sangat strategis dalam struktur ketatanegaraan. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang juga turut mengendalikan kekuasaan peradilan pada tahap penyelidikan maupun penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian dan kejaksaan.

Dalam hal adanya tindak pidana sebagai alasan untuk memberhentikan Presiden, maka proses dan mekanisme pembuktian tindak pidana itu harus dilakukan dengan jujur dan memenuhi rasa keadilan baik bagi presiden yang sedang dituntut maupun bagi masyarakat warga negara. Tidak boleh hanya dilakukan karena alasan politik, karena permainan politik di parlemen. Karena itu dibuat pengaturan yang lengkap dan terperinci mengenai proses peradilan ketatanegaraan terhadap presiden dalam proses penyelidikan di DPR maupun dalam proses peradilan di Mahkamah Konstitusi.

Proses permintaan pertanggungjawaban presiden dan/atau Wakil Presiden melalui forum politik di DPR dan MPR dan proses peradilan di Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan sebagai perpaduan dua konsep pemberhentian pejabat dalam hukum tata negara yang disebut dengan forum *privilegium* secara terbatas. Forum ini pernah diterapkan di Indonesia dengan menggunakan Konstitusi Republik Indonesia Sementara (UUDS) Tahun 1950. Mahkamah Agung berperan sebagai forum khusus tingkat pertama dan terakhir pemeriksaan tindak pidana yang dilakukan oleh pejabat negara.

Dari sisi perbandingan hukum, forum khusus untuk pejabat negara juga ditemukan dalam konstitusi Thailand yang membentuk *supreme court's criminal division for person holding political positions*, yaitu divisi khusus di Mahkamah Agung Thailand untuk memeriksa pejabat negara yang melakukan tindak pidana. Divisi khusus pidana di MA Thailand ini melengkapi fungsi *national counter corruption commission* komisi pemberantasan korupsi di Thailand, yang eksistensinya juga dijamin dalam konstitusi. Forum *Privilegium* juga diterapkan di Perancis dalam Pasal 68 Konstitusi Perancis mengatur bahwa Presiden dan/atau Pejabat pemerintahan yang melakukan pengkhianatan terhadap negara disidangkan pada tingkat pertama dan terakhir di Mahkamah Agung Perancis.

Forum *Privilegium* pernah diterapkan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 148 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Pasal 106 UUDS 1950 yang keduanya berbunyi sama bahwa "Presiden, wakil presiden, menteri-menteri, ketua, wakil ketua, dan anggota DPR, ketua, wakil ketua, dan

anggota MA, Jaksa Agung, anggota-anggota majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi juga oleh Mahkamah Agung, pun sesudah mereka berhenti". Forum *previlegiatum* berarti hak khusus yang dimiliki oleh pejabat-pejabat tinggi negara untuk diadili oleh suatu pengadilan yang khusus dan bukan oleh pengadilan negeri biasa. Saldi Isra mengatakan bahwa forum *previlegiatum* adalah pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden, melalui proses peradilan khusus (*special legal proceedings*). Pejabat yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui proses dari tingkat bawah (*konvensional*).

Menurut teori hukum tata negara dikenal dua cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Pertama* dengan cara pemakzulan dan *kedua* dengan cara pemberhentian melalui mekanisme forum peradilan khusus (*special legal proceeding*). Dengan pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden dapat dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat melalui penilaian dan keputusan politik. Dan forum khusus dimaksudkan bahwa penjatuhan melalui pengadilan khusus ketatanegaraan, penekanannya pada keputusan hukum. Meskipun di dalam UUD NRI 1945 peradilan khusus tidak sebutkan secara implisit, tetapi keberadaannya dimaknai dalam Pasal 7A, 7B dan Pasal 24C ayat (2) tentang kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan permohonan atas pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Posisi Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* Presiden bersifat pasif, menunggu adanya pengajuan permintaan pendapat hukum dari DPR tentang tindakan Presiden yang dianggap telah melakukan pelanggaran hukum. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR beralasan hukum (konstitusi) maka DPR akan mengajukan usul pemberhentian Presiden kepada MPR. Sebaliknya jika Mahkamah Konstitusi tidak membenarkan atau menolak pendapat DPR maka proses pengusulan pemberhentian itu dihentikan.

Proses politik di DPR yang mendakwa Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diteruskan DPR ke MPR yang selanjutnya setelah melalui proses tertentu akan memutuskan pemberhentian terhadap presiden tersebut. Tetapi proses politik tersebut harus terlebih dahulu melalui proses hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah akan memutus apakah pendapat DPR tentang pelanggaran hukum dibenarkan atau tidak.

Oleh karena itu proses persidangan di Mahkamah Konstitusi merupakan rangkaian yang tidak dapat dipisahkan dengan proses di DPR maka MK akan memeriksa dua hal tentang terpenuhinya syarat formil dan materil. Kedua syarat tersebut terutama berlandaskan pada ketentuan yang tercantum dalam konstitusi. Dalam pemeriksaan syarat formil diantaranya akan memeriksa apakah prosedur penggunaan hak-hak DPR telah terpenuhi sebagaimana yang tertera dalam Pasal 7B ayat (3) UUD NRI 1945. Tentang syarat terpenuhinya kuorum dan rasio jumlah proses pengambilan keputusan.

Mahkamah Konstitusi telah mengesahkan tata cara pemberhentian Presiden dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 pada 31

Desember 2009. Disebutkan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan secara terpisah atau bersama-sama.

C. Makna Final dan Mengikat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia frase final dan mengikat dalam kalimat putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat memiliki makna tersendiri. Frase final berarti tahapan terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan, pertandingan) sedangkan frase mengikat berarti menguatkan (mencengkam). Bertolak dari arti harfiah ini, maka frase final dan frase mengikat memiliki arti yang saling terkait, artinya akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.¹⁷

Maka harfiah diatas, bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi artinya telah tertutup bagi segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum setelahnya. Takala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat secara hukum (*binding*). Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi.¹⁸ Berdasarkan makna final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi secara harfiah diatas, penulis mencoba mengidentifikasi makna hukum yang terkandung dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat sebagai berikut:

¹⁷ Nur Syamsiati, *Legal Standing Pemohon dalam Beracara di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Penelitian FH UI, 2009), 17.

¹⁸ Johansyah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding)", Vol. 19, No. 2 (Mei, 2021), 169.

1. Mewujudkan kepastian hukum

Sifat final terhadap putusan Mahkamah Konstitusi mengacu pada keinginan untuk segera mewujudkan kepastian hukum bagi pencari keadilan. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final”.

Dengan demikian, sejak diucapkan putusan oleh hakim konstitusi maka putusan telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht*), sehingga tidak ada lagi akses bagi para pihak untuk menempuh upaya hukum lain. Artinya sejak putusan tersebut keluar, maka sudah berlaku dan segera untuk dieksekusi, sehingga tidak adanya ruang upaya hukum, dimaksudkan agar Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyelesaikan persoalan dan memberikan kepastian hukum sesegera mungkin.

2. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengadilan Konstitusional

Peraturan perundang-undangan baik yang menjadi landasan operasional Mahkamah Konstitusi, dengan tegas mensyaratkan untuk tidak memberi ruang bagi upaya hukum terhadap putusan yang telah dihasilkan.

Disamping itu dalam konstitusi pun didesain khusus sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang bersifat tunggal. Tidak memiliki peradilan dibawahnya dan tidak pula merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal inilah

yang membedakan putusan Mahkamah Konstitusi dengan putusan peradilan lainnya.¹⁹

Hal tersebut tidak terlepas dari kewenangan yang menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah pengadilan konstitusional yang difokuskan kepada sengketa ketatanegaraan dan berdasarkan konstitusi. Tak ayal, sifat putusan Mahkamah Konstitusi pun berbeda dengan peradilan konvensional lainnya yang memberi akses bagi para pihak untuk melakukan upaya hukum lebih lanjut.

3. Pengendalian Sosial

Sebagaimana yang disampaikan oleh Rouse Pound bahwa hukum sebagai alat pengendalian sosial (*a tool of social control*). Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap sebagai penyimpangan terhadap aturan hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat juga dapat dijadikan sebagai salah satu bentuk nyata dari esensi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam mengendalikan kondisi sosial masyarakat Indonesia.

Lebih dari itu putusan Mahkamah Konstitusi pun mengonstruksikan sebuah kaidah hukum yang dapat diterapkan dan yang sesuai dengan amanat konstitusi. Maka putusan Mahkamah Konstitusi juga sebagai instrumen pengendalian sosial yang diwujudkan dalam bentuk norma hukum.²⁰ Dengan

¹⁹ Ibid., 170.

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis & Sosiologis)* (Jakarta: PT Toko Buku Agung, 2002), 24.

demikian nilai mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang final adalah sama halnya dengan nilai-nilai mengikat sebuah produk undang-undang hasil produk politik, yang berfungsi sebagai alat rekayasa hukum guna memberikan perlindungan hukum terhadap seluruh lapisan masyarakat.

4. Penjaga dan Penafsir Tunggal Konstitusi

Mahkamah Konstitusi di desain secara khusus sebagai lembaga penjaga dan penafsir tunggal konstitusi. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam penjelasan resmi UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu juga Mahkamah Konstitusi juga diharapkan mampu mengoreksi pengalaman suram ketatanegaraan Indonesia dimasa lalu yang timbul akibat tafsir ganda konstitusi oleh rezim yang sedang berkuasa.

Dalam hal kaitan dengan hal diatas, A. Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa Penjelasan UU No. 8 Tahun 2011 dalam penjelasan umumnya menegaskan beberapa butir arahan ikhwal Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir Konstitusi yakni:

- a. Agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi,
- b. Menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil,

c. Merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi

Dalam konteks ini putusan-putusan yang bersifat final dan mengikat ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi (*gronwet*), dimana pelaksanaannya harus bertanggungjawab. Artinya Mahkamah Konstitusi tidak hanya sebagai penafsir konstitusi melalui putusan-putusannya, tetapi juga sebagai korektor yang aplikasinya tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji melalui interprestasinya dengan kritis dan dinamis.²¹ Maka dari itu putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat secara hukum merupakan refleksi dari fungsinya sebagai penjaga serta penafsir konstitusi. Dalam rangka menjaga tekanya nilai-nilai luhur yang dimuat dalam sebuah konstitusi negara.²²

Sebagai lembaga peradilan konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai beberapa karakter khusus yang berbeda dengan peradilan umum. Kekhususan tersebut terletak pada sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat dan berlaku sesuai asas *erga omnes*.²³ Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat melahirkan sejumlah akibat hukum yang harus dipatuhi layaknya undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi

²¹ Johansyah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding)".., 171.

²² Malik, "Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 1 (2009), 18.

²³ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 234-235.

memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.²⁴

Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD NRI 1945 sebagai final. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusnya tidak dapat dilakukan upaya hukum. Ketika suatu putusan akan langsung efektif berlaku tanpa diperlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan implementasi, maka putusan ini dapat dikatakan berlaku secara *self-executing*, dalam artian putusan ini terlaksana dengan sendirinya.²⁵

Terkait putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, Mahfud MD mengatakan bahwa resiko putusan yang mungkin saja mengandung salah dan cacat tetap dimungkinkan ada, namun demikian putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut tentu tidak dapat digugat. Tidak dipungkiri di dalam ketentuan normatif yang menyatakan sifat putusan Mahkamah Konstitusi final tersebut, setidaknya terkandung problematika, baik secara filosofis, yuridis, sosial maupun politis. Ketika pihak-pihak merasakan ketidakadilan putusan Mahkamah Konstitusi, sementara tidak tersedia upaya hukum lain, maka tidak ada yang bisa dilakukan selain menerima dan melaksanakan putusan tersebut. Artinya kendati keadilannya dipasung oleh putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada pilihan lain untuk tidak melaksanakan putusan tersebut.

²⁴ Muhammad Ali Safa'at, *Penafsiran Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011), 60.

²⁵ *Ibid.*, 79.

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya mengikat kepada para pihak yang bersengketa (*interparties*), melainkan juga mengikat kepada semua warga negara seperti halnya undang-undang mengikat secara umum bagi semua warga negara.²⁶ Sebab pada putusan Mahkamah Konstitusi melekat sifat *erga omnes*, yang berarti putusan Mahkamah Konstitusi berlaku bagi siapa saja. Menurut Bagir Manan *erga omnes* adalah putusan yang akibatnya berlaku bagi semua perkara yang mengandung persamaan yang mungkin terjadi dimasa yang akan datang.

Hal tersebut berarti bahwa sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang *erga omnes* ini dapat diartikan sama seperti undang-undang, sebab undang-undang merupakan produk hukum yang mengikat untuk umum. Sifat umum dan abstrak yang melekat pada undang-undang tersebut juga melekat pada putusan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan sifat *erga omnes*, putusan Mahkamah Konstitusi juga mengatur secara umum.

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi berlaku seperti undang-undang, yaitu sesuai dengan asas *erga omnes* putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan pengujian kembali seperti layaknya undang-undang. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang telah bersifat final, dimana putusan tersebut diputus berdasarkan UUD NRI 1945. Artinya putusan tersebut berdasarkan pada tafsir UUD NRI 1945 dan tidak mungkin bertentangan dengan konstitusi.

²⁶ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 235.

D. Alasan dan Faktor Penghambat Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu institusi peradilan, sudah barang tentu meletakkan putusan sebagai mahkotanya. Karena itu kewibawaan Mahkamah Konstitusi menjadi dipertaruhkan ketika putusan yang dikeluarkan hanya menjadi macan kertas. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi hanya mampu tegas diatas kertas, namun tidak dapat diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁷

Oleh karena itu tidak dilaksanakannya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan persoalan serius. Bahkan jika ditarik pada aspek filosofis, bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan konstitusional yang dibentuk untuk menunjang semangat negara hukum, maka mengabaikan amanat Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung merupakan penghianatan terhadap prinsip negara hukum. Upaya untuk menciptakan putusan Mahkamah Konstitusi yang implementatif, terlebih dahulu perlu untuk melihat alasan-alasan terkait pembangkangan atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Setidaknya ada beberapa faktor penyebabnya diantaranya:

1. Tidak Memiliki Lembaga Khusus

Jika membandingkan Mahkamah Konstitusi dengan lembaga peradilan lainnya, memang Mahkamah tidak memiliki unit eksekutorial misalnya dalam lingkungan peradilan ada juru sita yang bertugas untuk melakukan eksekusi atas putusan peradilan yang telah memiliki kekuatan

²⁷ M. Agus Maulidi, "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 2 (Juni 2019), 344.

hukum tetap, ataupun kepolisian dan kejaksaan dibidang hukum pidana. Mahkamah berbeda halnya karena sebagaimana kewenangannya Mahkamah sebagai penjaga konstitusi dan menjaga marwah konstitusi sebuah negara.²⁸ Untuk itu Mahkamah Konstitusi tidak memiliki lembaga khusus yang berwenang untuk melakukan eksekusi atas putusan yang dijatuhkan. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang dikategorikan sebagai putusan *declaratoir* dan *constitutief*.

Hal ini dapat dilihat dalam salah satu kewenangannya yakni menguji undang-undang atas UUD NRI 1945 dimana berdasarkan Pasal 56 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa “materi muatan suatu undang-undang baik pasal, ayat yang bertentangan dengan konstitusi”. Putusan tersebut termasuk kepada putusan yang bersifat *constitutief*, yang mana atas putusan tersebut akan ada keadaan hukum yang baru.²⁹ Namun demikian atas putusan tersebut Mahkamah Konstitusi tidak dapat menindaklanjuti putusannya yang membutuhkan tindak lanjut, karena dalam konstitusi dinyatakan sebatas memutus saja, selebihnya adalah tugas dari lembaga yang bersangkutan untuk melaksanakan putusan tersebut.

Dengan demikian meskipun sifat putusan Mahkamah Konstitusi final dan mengikat namun putusannya tersebut digantungkan kepada kewenangan lembaga lain sebagai badan eksekutorial atas putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memang tidak memiliki kelompok ataupun unit untuk

²⁸ Abdul Latief, *Fungsi Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), 123.

²⁹ Retno Wulan & Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik* (Bandung: Mandar Maju, 2009), 109.

mengeksekusi, ataupun memaksa lembaga lain untuk mematuhi serta menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan Manuarar Siahaan bahwa akibat putusan ini, mengharuskan Mahkamah Konstitusi berhadapan dengan lembaga kekuasaan lainnya, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif ataupun instansi lainnya. Hal ini wajar karena putusan Mahkamah Konstitusi membutuhkan tindak lanjut melalui institusi lainnya.

2. Tenggang Waktu Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi

Secara yuridis fakta putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat konsekuensinya putusan Mahkamah Konstitusi harus dilaksanakan sejak diucapkan di depan persidangan.³⁰ Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum”. Hal ini menunjukkan bahwa sejak selesai putusan itu harus dilaksanakan.

Kondisi ini jelas akan mempersulit *addressat* putusan untuk menindaklanjuti perintah putusan Mahkamah Konstitusi, tidak mungkin putusan Mahkamah Konstitusi ditindaklanjuti sesaat seketika setelah putusan itu dibacakan. Dibutuhkan proses dan waktu untuk menindaklanjuti putusan tersebut, hal ini terutama yang berkaitan dengan lembaga-lembaga yang

³⁰ Nur Rahman Aji Utomo, “Dinamika Hubungan Antara Pengujian UU dengan Pembentukan UU”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4 (2015), 842.

terikat dengan putusan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat dilaksanakan seketika saat selesai dibacakan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

3. Tidak Adanya Sanksi Bagi Lembaga yang Mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi

Secara normatif hukum tidaklah sekedar instrumen yang berisi perintah dan larangan saja. Tetapi hal yang perlu diperhatikan adalah adanya ketentuan sanksi yang menjadi instrumen bagi para pelaku yang tidak mau melaksanakan perintah ataupun melakukan perbuatan yang dilarang oleh hukum tersebut. Sehingga sanksi berfungsi untuk menjaga kewibaan hukum agar dilakukan secara konsekuen. Dengan tidak adanya sanksi maka sebuah hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.³¹

Jika dilihat dari kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi maka tidak ditemukan tentang konsekuensi dari tidak dilaksanakannya putusan Mahkamah Konstitusi secara hukum. Karena Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sebuah sanksi secara hukum kepada pihak ataupun lembaga yang membangkang atas perintah putusnya. Hal ini merupakan bagian dari konsekuensi konsep pemisahan kekuasaan, yang mana satu sama lain cabang kekuasaan tidak dapat memberikan sanksi ataupun hukuman kepada lembaga yang lainnya.

³¹ Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2009), 148.

BAB IV
KEKUATAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM
PROSES *IMPEACHMENT* PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

A. Supremasi Hukum dalam Proses *Impeachment* di Mahkamah Konstitusi

Sebagai negara hukum proses pemberhentian Presiden harus menghormati dan menjamin tegaknya prinsip-prinsip dan elemen negara hukum. Putusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus memperoleh legitimasi dari rakyat, jika memenuhi dasar yang kukuh dari aspek hukum dan legalitas. Pandangan ini sesuai dengan prinsip negara hukum modern yang tidak memisahkan prinsip demokrasi sebagai basis aktivitas politik dan aspek hukum yang mengawal proses politik pada jalur yang tepat.¹

Disinilah makna negara hukum demokratis sebagai sebuah model negara hukum modern dalam arti substantif. Dalam hal ini ada tiga aspek negara hukum yang perlu diperhatikan diantaranya:

1. Pembentukan hukum yang dilakukan sesuai tata cara yang demokratis,
2. Adanya substansi hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kemauan rakyat, dan
3. Proses penegakan hukum berdasarkan peraturan hukum (prinsip *due process of law*).

Aspek hukum dan konstitusi dalam proses *impeachment* menjadi elemen dasar dalam proses pemberhentian Presiden, terutama terkait alasan-alasan hukum pemberhentian Presiden yang diatur dalam konstitusi, pembuktian secara

¹ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 163.

hukum keterlibatan Presiden dalam kasus yang dituduhkan, serta mekanisme dan hukum acara yang digunakan. Dari sudut pandang hukum Presiden tidak dapat diberhentikan tanpa alasan dan mekanisme hukum dan konstitusi yang benar. Disinilah makna prinsip legalitas dan konstitusionalitas yang harus dihormati pada proses *impeachment* Presiden.

Tidak bisa di pungkiri bahwa kekuasaan Presiden harus dibatasi sebagaimana yang disampaikan oleh H. Hamilton tentang konsep konstitusionalisme.² Untuk tujuan *keep a government in order* yang diperlukan untuk pengaturan yang sedemikian rupa sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan yang mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespon perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.

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

Pembatasan tersebut harus diatur dalam sebuah konstitusi negara, konstitusi disatu pihak menentukan pembatasan terhadap kekuasaan negara

² Walton H. Hamilton, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R.A. Seligman & Alvin Johnson, eds, 1931, 255.

tetapi disisi lain memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem Monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara. Bahkan oleh Thomas Paine dalam bukunya *Common Sense* dikatakan bahwa konstitusi juga mempunyai fungsi sebagai *national symbol*. Berikut kutipan dari pernyataan Thoman Paine:

“It may serve instead of the king in that ceremonial function of exemplifying the unity and majesty of the nation. Or it may exist alongside the monarch, embodying capacity that constitution are trundled about the country in shiny aluminium railroad trains under armed guard and exhibited to all comers”.

Konstitusi dapat berfungsi sebagai pengganti Raja dalam kaitanya dengan fungsi yang bersifat seremonial. Selain itu konstitusi berfungsi sebagai dokumen pengendali (*tool of political, social, and economic control*). Istilah Raja sebagai simbol negara dipakai sejalan dengan pengertian *the rule of law* yang menegaskan bahwa yang sesungguhnya memimpin dalam suatu negara bukanlah orang, melainkan hukum itu sendiri. Dengan demikian kepala negara yang sesungguhnya adalah konstitusi, bukan pribadi manusia yang kebetulan menduduki jabatan sebagai kepala negara.³

Negara hukum adalah konsep baku yang selalu saja mengalami simplifikasi makna menjadi dalam negara berlaku hukum. Padahal filosofi negara hukum meliputi pengertian, ketika negara melaksanakan kekuasaanya,

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 26.

maka negara tunduk pada pengawasan hukum. Artinya ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Akan tetapi jika pengawasan hukum atas kekuasaan negara tidak memadai, pengertian substantif negara hukum akan terperosok ke dalam kubangan lumpur negara yang berkuasa.

Jika kondisi demikian berlangsung terus, maka negara itu lebih tepat disebut sebagai negara dengan nihilnya hukum. Dalam negara seperti ini bila dipandang secara kasat mata memang terdapat seperangkat aturan hukum. Tetapi hukum itu tidak lebih dari sekedar perisai kekuasaan yang membuat kekuasaan steril dari hukum dan melahirkan negara yang semata-mata dikendalikan oleh kekuasaan.⁴

Dalam paradigma negara hukum konstitusional terdapat komitmen yang disebut oleh Juan Linz dengan *self-binding procedure*. Dalam sistem serupa ini pemerintah sangat terikat oleh kekuatan mayoritas eksponensial. Secara historis munculnya pemerintahan konstitusional senantiasa berhubungan dengan terbatasnya negara dan kekuasaan para pengelolannya. Karena itu konstitusionalisme abstraksi sedikit lebih tinggi dari *rule of law* dan *rechtsstaat*. Artinya kekuasaan negara terbatas dimana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan penerimaannya akan merubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum.⁵

⁴ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), 55.

⁵ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), 514.

Dalam konteks supremasi hukum, perlu adanya pengujian konstitusionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mana hal tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari negara yang menganut kedaulatan hukum. Untuk itu perlu dibentuk sebuah lembaga yang independen yang bertugas untuk menyelesaikan kasus ketatanegara yang bertentangan dengan konstitusi sebuah negara. Maka di Indonesia setelah reformasi yang diikuti dengan amandemen UUD 1945 dibentuklah sebuah lembaga Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai upaya melakukan apa yang disebut sebagai *judicialization of politic*. Dalam pengertiannya *judicialization of politic* oleh Bagir Manan dimaknai sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa politik melalui lembaga peradilan. Hal ini merupakan sesuatu hal yang baru bagi Negara di abad ke-20, hal ini disebabkan karena kekuasaan politik yang hampir mengisi sendi-sendi kehidupan bernegara, maka perlu untuk diberikan batasan-batasan dalam bentuk *judicialization of politic*. Meskipun pada awalnya gagasan ini belum bisa diterima oleh beberapa kalangan karena, mereka menganggap bahwa fungsi ini dapat dijalankan oleh lembaga kehormatan yang sudah ada yaitu Mahkamah Agung dan tidak perlu membentuk lembaga Peradilan tersendiri.

Namun demikian keberadaan Mahkamah Konstitusi telah menjadi sebuah paradigma baru bagi negara-negara demokrasi terutama negara-negara berkembang. Indonesia menjadi negara ke-1 yang membentuk Mahkamah

Konstitusi di abad Ke-21. Ada beberapa alasan pembenar mengapa sengketa politik diselesaikan oleh badan peradilan yakni:⁶

1. Adanya konsep negara hukum yang berarti segala bentuk kegiatan bernegara harus didasarkan pada hukum, tidak terkecuali persoalan-persoalan politik dalam penyelenggaraan negara. Hal ini berarti bahwa segala aktivitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus tunduk pada hukum sebagai panglima tertinggi, hukum harus diartikan sebagai sesuai dengan *substantive due process of law* dan *procedural due process of law*.
2. Adanya teori konstitusionalisme yaitu konsep pembatasan kekuasaan pemerintah (*limited government*). Konsep ini lahir dari konsep negara hukum, yang menghendaki bahwa kekuasaan tidak boleh diberikan kepada satu lembaga tertentu melainkan harus dilakukan pembagian atau pemisahan kepada cabang kekuasaan lainnya sebagai bagian dari pembatasan dan *checks and balances* agar tidak menimbulkan kewenang-wenangan dan mengarah kepada *abuse of power*. Ajaran ini tidak dapat dilepaskan dari ajaran negara hukum, artinya hukum diadakan dalam rangka pembatasan kekuasaan.
3. Konsekuensi dari adanya konsep *checks and balances* yang melatar belakangi dan menghendaki kekuasaan tidak dapat dilepaskan dengan gagasan pemisahan kekuasaan. *Judicialization of politics* merupakan salah satu bentuk *checks and balances* dari cabang kekuasaan kehakiman terhadap cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

⁶ Bagir Manan, *HTN dalam UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 3.

4. Jaminan terhadap *human right*, kehadiran paham atau ajaran hak asasi manusia ditunjukkan agar pelaksanaan hak asasi manusia yang dilakukan oleh negara atau pemerintah dapat diselesaikan dengan baik.

Pada awal pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan hanya untuk menguji konstusionalitas dari sebuah produk hukum terhadap konstitusi negara. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai *the guardion of constitution* (pengawal konstitusi). Itulah sejak awal Hans Kelsen sebagai pelopor pembentukan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa lembaga ini berada diatas lembaga-lembaga kekuasaan negara dan semestinya secara politik tidak dikehendaki. Karena itu bagi negara-negara yang menempatkan superioritas parlemen yang cukup besar karena dianggap cerminan kedaulatan rakyat, tidak menempatkan Mahkamah Konstitusi diatas lembaga legislatif dan eksekutif.⁷

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia juga terkait dengan penataan kembali dan *repositioning* lembaga-lembaga negara yang sebelum perubahan UUD 1945 berlandaskan pada supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi supremasi hukum. Hal tersebut membawa implikasi yang sangat luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Artinya sebelum perubahan kedaulatan rakyat berpuncak pada MPR dan MPR lah sebagai penyelesaian final atas setiap permasalahan ketatanegaraan yang muncul.

⁷ Komisi Yudisial, *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman Kehakiman* (Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018), 70.

Hal ini belajar dari sejarah pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid atau yang biasa dipanggil dengan Gus Dur. Pemberhentian Gus Dur lewat sidang istimewa MPR diluar ketentuan konstitusi, hal tersebut diakui oleh hampir semua pihak yang saat itu terlibat. Termasuk Amin Rais sebagai ketua MPR pada saat itu. Sidang istimewa MPR merupakan jalur cepat merespon tuntutan tersebut, sehingga jelas alasan politik yang dikedepankan bukan alasan konstitusi. Demikian pula Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa keputusan MPR tersebut terserah rakyat untuk mematuhi atau tidak. Ini pun menyangkut keabsahan politik bukan keabsahan konstitusi.

Dengan demikian menegaskan preposisi sebelumnya, suatu peristiwa ketatanegaraan bisa absah secara politis tetapi belum tentu absah menurut konstitusi. Pemberhentian Gus Dur dari tambuk penguasa murni akibat pertarungan politik. Bahwa Gus Dur kalah dalam pertarungan itu tentu harus diterima sebagai fakta politik yang tak terelakan. Artinya peristiwa itu absah secara politik karena diterima oleh semua pihak.⁸

Bila ditelusuri banyak sekali peristiwa ketatanegaraan yang memiliki keabsahan politik namun inkonstitusional diantaranya, peralihan dari Presiden Suharto ke BJ Habibie, yang tidak melalui mekanisme pemilihan atau pergantian di MPR sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Presiden BJ Habibie dipangkas masa jabatannya melalui ketetapan MPR Padahal Pasal 7 UUD 1945 secara implisit menyebut masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima

⁸ Hendra Budiman, *Skenario Pemakzulan Presiden Jokowi* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), 45.

tahun. Pengukuhan Letnan Jenderal Soeharto sebagai pejabat Presiden dengan Surat Perintah 11 Maret juga inkonstitusional, meskipun secara *de facto* sah, namun tidak *de jure* dalam pengertian konstitusional.

Begitu pula pemberhentian Presiden Soekarno lewat sidang Istimewa MPRS yang menolak laporan pertanggungjawaban Presiden tanpa melalui tahapan-tahapan peringatan seperti memorandum terlebih dahulu. Dekrit Presiden Soekarno dan dekrit Presiden Abdurrahman Wahid juga inkonstitusional. Dari peristiwa tersebut dapat dilihat bahwa supremasi konstitusi dalam pergulatan politik konstitusi bisa dikesampingkan atau tidak dijalankan sebagaimana mestinya.⁹

Kondisi tersebut dipengaruhi oleh beberapa aspek, misalnya kejatuhan Presiden Soekarno yang diakibatkan oleh faktor keamanan. Hal ini dimulai dengan terjadinya Gerakan 30 September 1965 (G-30-S/PKI). Akibat adanya pemberontakan tersebut, maka negara dan bangsa Indonesia dalam keadaan yang tidak menentu dan penuh saling curiga.

Selain itu aspek ekonomi memiliki perananan penting dalam kejatuhan sebuah rezim kekuasaan. Akibatnya muncul gerakan-gerakan rakyat untuk penyelesaian yang seadil-adilnya terhadap Gerakan 30 September PKI. Berbagai aksi terbentuk, seperti Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI), Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (KAPPI), Kesatuan Aksi Buruh Indonesia (KABI) dan lain-lain. Dalam menghadapi kesulitan perekonomian kemudian Pemerintah pada tanggal 13 Desember 1965 melakukan devaluasi uang rupiah,

⁹ Ibid., 46.

akibatnya nilai rupiah merosot tajam dan harga kebutuhan pokok melonjak naik di pasaran. Melihat kondisi seperti ini, dalam keadaan serba tidak puas dan tidak sabar, akhirnya tercetuslah Tri Tuntutan Rakyat, yang disingkat dengan TRITURA. Dengan dipelopori oleh KAMI dan KAPPI, pada tanggal 10 Januari 1966.¹⁰

Begitu juga yang terjadi pada saat jatuhnya Presiden Soeharto pada tahun 1998, yang dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti krisis ekonomi, krisis politik, keamanan dan krisis sosial budaya. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997, hal itu dipicu oleh nilai tukar rupiah yang merosot hingga angka 9 persen. Menempatkan nilai tukar rupiah menjadi paling rendah dalam sejarah yaitu berada pada level Rp. 17.000/US dolar. Krisis ini mengakibatkan inflasi yang membuat harga bahan pokok menjadi melambung tinggi.

Kondisi ini mengakibatkan angka kejahatan dan kriminal terus naik, keresahan dalam mempertahankan hidup menjadi kerusuhan massal di berbagai tempat. Rakyat mengamuk dengan mengambil barang-barang apa saja yang bisa mereka bawa untuk mempertahankan hidup. Kriminalitas tidak terkendali lagi akibatnya stabilitas sistem keamanan nasional menjadi terganggu. Intensitas konflik yang terjadi di masyarakat mengalami peningkatan, ini disebabkan oleh kekecewaan masyarakat terhadap pemerintah yang banyak melakukan penyimpangan.

¹⁰ Hayatun Naimah, "Peralihan Kekuasaan Presiden dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia", *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 13, No. 1 (Juni 2015), 124-125.

Persoalan ekonomi yang terjadi dalam waktu yang relatif singkat menjalar ke krisis sosial budaya. Krisis yang terjadi di Indonesia menghancurkan seluruh sektor korporasi, seperti perbankan dan perusahaan berskala besar. Kondisi ini mengakibatkan kondisi sosial budaya menjadi sangat kacau hal ini didorong oleh krisis politik dan krisis ekonomi. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintahan mendorong munculnya perilaku yang negatif dalam masyarakat dan masyarakat mudah dihasut untuk melakukan tindakan anarkis. Hal ini telah memicu munculnya kerusuhan antar agama dan etnis.

Kondisi semacam ini akan menjadi alasan bagi lembaga terkait untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden. Dengan dasar bahwa Presiden telah gagal dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penguasa tertinggi dalam suatu negara. Dalam konsep negara hukum hal semacam ini tidak dapat dilepaskan dari pemberlakuan sebuah norma hukum yang ada. Namun demikian faktor-faktor tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan *impeachment* Presiden secara yuridis. Hal ini sebagai bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara.¹¹

Sehingga secara konseptual gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam hal menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan

¹¹ Lilik Eka Aprilia, "Berakhirnya Pemerintahan Presiden Soeharto Tahun 1998", (Jember--Universitas Jember, 2014), 2-5.

oleh undang-undang dasar 1945, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Seluruh kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya untuk menegakkan keadilan dan hukum konstitusional, yang dijamin dan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi berada di garda terdepan atas potensi pelanggaran hak-hak yang paling mendasar dari setiap warga masyarakat.¹² Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.¹³

Selain memiliki empat kewenangan diatas, Mahkamah Konstitusi memiliki satu kewajiban konstitusional dalam Pasal 24C ayat (2), untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Dilibatkannya Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terlepas dari pengalaman di masa lalu dan merupakan konsekuensi logis dari perubahan sistem dan bangunan ketatanegaraan yang dikembangkan di Indonesia. Selain itu juga ada keinginan untuk memberikan pembatasan agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan bukan

¹² Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengeta Normatif* (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2006), 263-264.

¹³ Bambag Sutyoso, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 1 (Februari, 2010), 95.

karena alasan politik belaka, melainkan juga memiliki landasan dan pertimbangan hukum yang dapat diertanggungjawabkan.¹⁴

Kewenangan dan kewajiban konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam rangka melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara. Sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.¹⁵ Dengan kata lain, keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk *judicial control* dalam rangka sistem *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan yang mekanismenya didasarkan pada Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi negara.¹⁶

Perlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* menegaskan kehendak untuk melaksanakan prinsip Indonesia sebagai negara hukum yang tunduk pada kedaulatan hukum dan konstitusi. Untuk itu ukuran-ukuran legalitas dan konstitusionalitas *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi lebih jelas. Adapun jaminan konstitusionalitas terpenuhi dengan ikutnya Mahkamah Konstitusi selalu *the guardian of constitution* dalam proses itu.¹⁷

¹⁴ Fatkhurohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 53.

¹⁵ Bambang Sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2009), 6.

¹⁶ Agung Susanto, *Hukum Acara Perkara Konstitusi* (Bandung: Mandar Maju, 2006), 21.

¹⁷ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 233.

B. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden

Proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden diawali dari proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Dakwaan DPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 7B ayat (2) UUD 1945. Hak DPR menyatakan pendapat merupakan salah satu hak DPR. Cakupan hak menyatakan pendapat berkaitan dengan *impeachment* disebut dalam Pasal 79 ayat (4) huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Tentu saja pendapat DPR merupakan pendapat politik, karena dinyatakan oleh lembaga politik. Agar pendapat tidak sarat dengan muatan politik kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, berkaitan dengan proses *impeachment*. Maka hak menyatakan pendapat tersebut merupakan tindak lanjut dari hasil penyelidikan atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden di DPR harus dilakukan melalui penggunaan hak angket.

Ringkasnya dakwaan dalam proses *impeachment* DPR kepada Presiden dilalui dengan penggunaan dua hak DPR yaitu hak angket yang dilanjutkan dengan hak menyatakan pendapat. Sehingga dapat dimaknai jika DPR akan menggunakan hak angket berarti suatu sinyal kepada Presiden sebagai proses permulaan DPR akan melakukan *impeachment*. Tetapi terkadang penggunaan hak angket dijadikan semacam gertak DPR dan dijadikan nilai tawar DPR untuk kepentingan kekuasaan tertentu kepada Presiden.¹⁸

¹⁸ Hendra Budiman, *Skenario Pemakzulan Presiden Jokowi* (Jakarta: Pustaka Yustisia, 2015) ,107-108.

Setelah proses politik di DPR dilakukan, mekanisme selanjutnya yang harus ditempuh untuk melakukan *impeachment* adalah dengan melakukan proses hukum di Mahkamah Konstitusi. Setelah amandemen UUD 1945 proses *impeachment* melibatkan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang dijelaskan diatas, hal ini diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945. Berkaitan dengan Proses *impeachment* di Mahkamah Konstitusi, apabila Mahkamah Konstitusi memutus Presiden telah melakukan pelanggaran, maka tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti sejak putusan tersebut dibacakan. Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Untuk selanjutnya MPR berwenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum.¹⁹

MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul DPR. Usul DPR tersebut harus dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir MPR tetap mengambil keputusan tentang pemberhentian itu. Sidang paripurna MPR harus dihadiri paling sedikit 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

¹⁹ Ibid., 155.

Keputusan sidang paripurna MPR memiliki dua pilihan, memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya. Apabila MPR tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden akan tetap melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya. Keputusan MPR tersebut ditetapkan dengan Ketetapan MPR. Bila kemudian Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR, sidang paripurna tidak dilanjutkan.

Kewajiban MPR sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebatas menyelenggarakan sidang paripurna setelah mendapat usulan dari DPR. Namun konstitusi tidak mengatur secara tegas bahwa putusan hukum Mahkamah Konstitusi harus dijalankan oleh MPR untuk menjadi dasar hukum atas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Konstitusi justru mengatur bahwa keputusan hukum oleh Mahkamah Konstitusi dijalankan oleh keputusan politik, yaitu keputusan MPR yang diambil melalui mekanisme *voting* atau konsensus oleh anggota MPR.²⁰

Permasalahannya adalah pada pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, ketika Mahkamah secara hukum telah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, MPR dapat menolak atau mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Penolakan tersebut dapat berwujud:

1. Tidak hadir dalam sidang paripurna MPR, sehingga tidak memenuhi kuorum sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR. Jika dihitung secara keseluruhan jumlah anggota MPR yang terdiri dari 560 anggota DPR dan 132

²⁰ Ibid., 156.

anggota DPR secara keseluruhan berjumlah 692 orang. Jadi harus terpenuhi kuorum minimal 519 Orang, dalam hal kuorum tidak terpenuhi, maka sidang paripurna tidak dapat dilanjutkan. Walaupun ketidakhadiran anggota MPR bersifat individu, namun secara kelembagaan, MPR dapat dikatakan tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat hukum dikalahkan oleh Keputusan MPR yang bersifat politis.

2. Sidang paripurna menolak pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atas dasar putusan Mahkamah Konstitusi dan dakwaan DPR. Sebagaimana lazimnya putusan dalam sidang paripurna MPR menyangkut agenda penting dilakukan dengan cara voting. Jika voting tidak menghendaki Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan, maka MPR tidak dapat memutuskan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden karena tidak terpenuhi syarat $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, artinya putusan Mahkamah konstitusi dikalahkan dengan putusan politik di MPR.

Sementara ada anggapan umum bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Artinya tidak ada upaya hukum lain yang bisa ditempuh usai putusan dibacakan. Oleh karena sifatnya yang final dan mengikat, maka Putusan Mahkamah Konstitusi wajib untuk ditaati dan dijalankan serta tidak ada upaya hukum lain yang bisa ditempuh sesudahnya. Namun demikian dalam ketentuan Pasal 7B mengindikasikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bisa dikalahkan oleh putusan politik di MPR.

Pertentangan supremasi hukum dengan keputusan politik dapat juga terjadi, apabila ada peristiwa seperti ini, Mahkamah Konstitusi membenarkan

pendapat DPR bahwa Presiden bersalah dan melanggar hukum. Selanjutnya MPR memutuskan Presiden diberhentikan karena terbukti bersalah menurut putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah tidak lagi menjabat, mantan Presiden di kemudian hari diadili dalam persidangan umum, atas dakwaan Presiden telah melakukan perbuatan melanggar hukum. Putusan pengadilan ditingkat pertama sampai kasasi memutuskan bahwa Presiden tidak bersalah. Lantas bagaimana kedudukan putusan hukum tersebut yang bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.²¹

Bahwa proses pemberhentian Presiden merupakan peradilan khusus ketatanegaraan yang berbeda dengan proses peradilan pidana. Dengan demikian sesungguhnya pelanggaran Presiden yang menyebabkan ia diberhentikan dari jabatan Presiden adalah karena pelanggaran terhadap hukum ketatanegaraan yaitu terhadap konstitusi negara. Dasar hukum yang digunakan adalah konstitusi bukan kitab undang-undang hukum lain.

Proses yang dijalankan tidak merujuk pada hukum acara peradilan biasa, namun langsung merujuk pada konstitusi. Oleh sebab itu pemberhentian atas diri Presiden dan/atau Wakil Presiden karena dianggap melanggar konstitusi. Bukan dibaca sebagai pelanggaran hukum biasa. Dengan demikian yang dijunjung adalah supremasi konstitusi bukan supremasi hukum (biasa). Lebih dari itu konstitusi ditempatkan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

²¹ Ibid., 157.

Dalam konteks supremasi hukum yang menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi. Mengacu pada pendapat Van Apeldorn yang menyatakan bahwa wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa²². Maka sudah tepat jika putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat yang amar menyatakan membenarkan pendapat DPR dalam perkara *impeachment* ini nantinya dipatuhi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.

Hal ini merujuk pada sejarah ketatanegaraan Indonesia yang disampaikan oleh Suwoto Mulyosudarmo mengenai *impeachment* sudah dikemukakan sejak sebelum hingga sesudah disahkannya perubahan ketiga UUD 1945²³. Awalnya Suwono mengatakan bahwa proses pemilihan Presiden secara langsung dan pemberhentian melalui proses peradilan jika Presiden terbukti melanggar hukum merupakan karakteristik pemerintahan Presidensial demi mewujudkan *checks and balances*.

Selain itu Sri Soemantri mengatakan bahwa putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat sehingga sah

²² Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1990), 4-5.

²³ Suwono Mulyodarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan Intrans, 2004), 33.

memiliki kepastian hukum. Kata final itu implisit telah mengikat dan tidak bisa dianulir sehingga tidak perlu ditambah dengan kata-kata mengikat.²⁴

Praktek seperti ini dapat dilihat dalam proses *impeachment* Presiden di Korea Selatan, di mana Majelis Nasional mengajukan mosi untuk meng *impeach* Presiden. Selanjutnya mosi harus disetujui oleh 2/3 dari jumlah keseluruhan Majelis Nasional. Mosi yang sudah disepakati kemudian di ajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diadili. *Constitutional Court* akan langsung mengadili apakah Presiden diberhentikan atau tidak atas dasar telah melakukan pelanggaran terhadap konstitusi sebagaimana yang dituduhkan oleh *National Asembly*.

Putusan *Constitutional Court* tentang pemberhentian Presiden ataupun pejabat tinggi negara di Korea Selatan memiliki kekuatan hukum final dan mengikat, artinya tidak ada upaya lagi yang bisa ditempuh baik secara hukum maupun secara politis.²⁵ Hal ini tidak terlepas dari penerapan konsep supremasi konstitusi. Dimana Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardion of constitution* memiliki kewenangan untuk mengadili perbuatan yang bertentangan dengan konstitusi negara. Sehingga alasan pemberhentian pejabat tinggi di Korea Selatan haya karena melanggar konstitusi dan tidak disebutkan secara spesifik tentang pelanggaran tersebut.

²⁴ Abdul Rsyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015), 8.

²⁵ Ryan Muthiara, "Mekanism *Impeachment* di Negara dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme *Impeachment* di Indonesia dan Korea Selatan", *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2 (Juni, 2019), 249.

Hal ini bermakna bahwa mengenai pelanggaran konstitusi tersebut merupakan hak dari Mahkamah Konstitusi secara sepenuhnya karena dia merupakan *representation of constitution* sehingga kedudukannya berdiri diatas lembaga-lembaga lainnya sebagaimana yang disampaikan oleh Hans Kelsen sebagai bapak konstitusi yang bertama kali membentuk Mahkamah Konstitusi di Wina Austria pada tahun 1920. Sedangkan di Indonesia sendiri sifat putusan final Mahkamah Konstitusi pertama kali diatur dalam UUD 1945 perubahan ketiga tepatnya Pasal 24C ayat (1). Pembahasan mengenai makna dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi pada proses perubahan UUD 1945 ini tidak dibahas secara mendetail, bahkan dapat dikatakan sangat jarang sekali dibahas apalagi diperdebatkan.

Valina singka subekti menyatakan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi pada proses perumusan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, bahwa penyelesaian perkara di lingkungan Mahkamah Konstitusi harus dilakukan dalam waktu yang cepat dan tidak sepenuhnya perkara di Mahkamah Konstitusi dapat dijangkau oleh lingkungan peradilan umum. Atas dasar ini putusan Mahkamah Konstitusi harus diletakan sebagai putusan tingkat pertama dan terakhir. Hal ini menurut Pattaniari siahaan mempunyai korelasi dengan jumlah hakim konstitusi. Bahwa formulasi hakim konstitusi berjumlah 9 orang dimaksudkan agar persidangan bisa singkat cepat tetapi representatif, mengingat sidang Mahkamah Konstitusi merupakan pertama dan terakhir.²⁶

²⁶ Tim Penyusun Naskah Komprehensif dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Buku VI, Kekuasaan Kehakiman* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 472.

Tidak ada perdebatan secara detail putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses perumusan amandemen ketiga UUD 1945. Dapat dikatakan bahwa seluruh pihak yang terlibat, sejak awal hingga akhir pembahasan telah menyepakati ketentuan tersebut. Karenanya rumusan akhir yang disepakati yaitu bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final.

Amanat UUD 1945 tersebut kemudian diderivasi ke dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) mengatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final”. Dijelaskan makna final pada undang-undang ini yaitu putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Merujuk pada landasan yuridis diatas, tidak ditemukan kata mengikat sebagai sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang seharusnya diadukan dengan sifat final. Baik menurut UUD 1945, UU No. 24 Tahun 2003 dan UU No. 48 Tahun 2009, hanya menegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Menurut Syahrizal hal tersebut merupakan kesalahan fatal yang dibuat oleh Majelis Permusyawarata Rakyat dalam merumuskan amandemen UUD 1945.

Syahrizal berpendapat bahwa artikulasi putusan final adalah tidak dapat dibanding, sehingga menimbulkan konsekuensi bahwa putusan tersebut secara normatif harus mengikat. Secara sederhana putusan bersifat final harus juga diikuti dengan kata mengikat. Artikulasi normatif putusan final sekaligus

mengikat (*final and binding*). Sekalipun sudah dicantumkan secara tegas dalam konstitusi maupun landasan yuridis lainnya yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi, sering kali juga menemukan kendala berupa tidak ditindaklanjuti oleh *addressat* putusan jika tidak mencantumkannya.²⁷

Pandangan berbeda disampaikan oleh Maruarar Siahaan yang menyatakan bahwa pendapat tidak memasukan klausul mengikat yang dipadukan dengan klausul final sehingga mengurangi kekuatan mengikatnya adalah pendapat kurang tepat. Pandangan tersebut mendasarkan pada Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2003, bahwa putusan tingkat pertama dan terakhir yang final tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum yang bersifat *erga omnes*.²⁸ Fajar Laksono soeroso berpendapat bahwa makna mengikat telah tersirat dalam putusan yang bersifat final. Terlebih dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah ditegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan tingkat pertama dan terakhir, yang berarti tidak ada upaya hukum lebih lanjut yang dapat ditempuh.

Dengan demikian putusan tersebut secara langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan memperoleh kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan. Pada perkembangannya, kata mengikat kemudian muncul pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 yang merubah penjelasan Pasal 10 ayat (1) sehingga berbunyi “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak

²⁷ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengeta Normatif*, 115.

²⁸ Maruarar Siahaan, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, Vo. 16, No. 3 (Juli,2009), 359.

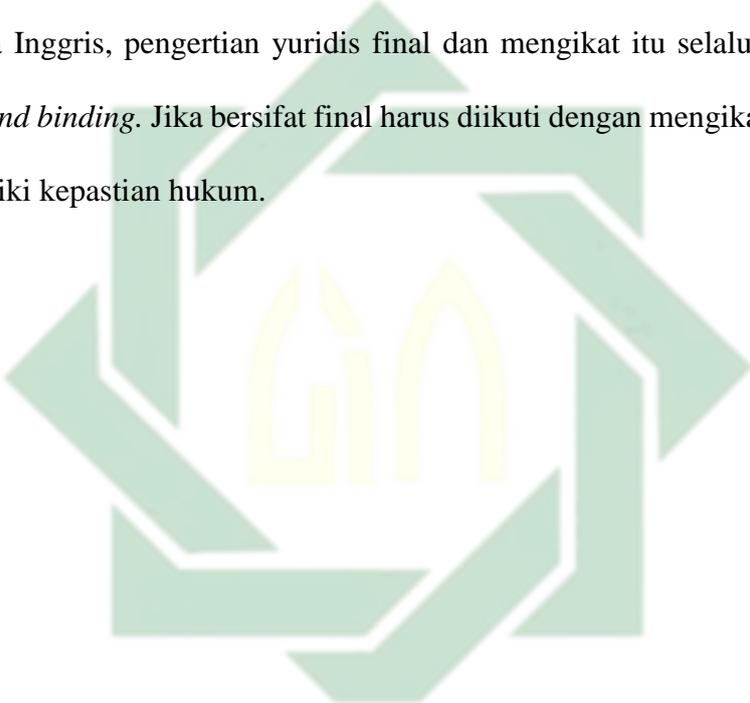
diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat wacana awal pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia hingga saat ini, sifat putusan dari institusi ini adalah final dan mengikat. Putusan final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan. Mengutip dari Satjipto Raharjo bahwa kepastian hukum tidak turun dari langit. Kepastian hukum tidak jatuh bersamaan lahirnya undang-undang beserta pasal-pasal dan prosedurnya, kepastian hukum membutuhkan pengerahan tenaga dan kekuatan.

Pelibatan proses hukum dalam perkara *impeachment* dimaksudkan agar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak sewenang-wenang melainkan dilakukan secara objektif. Namun di sisi lain, mekanisme ini berpotensi menimbulkan masalah pula, Misalnya tidak adanya jaminan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, maka akan diikuti Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ada kemungkinan putusan Mahkamah Konstitusi akan disamping oleh proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat karena proses politik berjalan berdasarkan dukungan suara, bukan berdasarkan kebenaran materil.

Apabila putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, tetapi dalam sidang pleno MPR situasi politik berubah dan Presiden tidak diberhentikan, maka wibawa Mahkamah Konstitusi selaku

institusi hukum tentunya akan jatuh. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pemeriksaan perkara tentunya disertai dengan pembuktian, akan menjadi tidak tegas, seandainya tidak dikuatkan oleh putusan MPR. Bahwa mengutip pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris, pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat sehingga sah memiliki kepastian hukum.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* menegaskan kehendak untuk melaksanakan prinsip Indonesia sebagai negara hukum yang tunduk pada kedaulatan hukum dan konstitusi. Untuk itu ukuran-ukuran legalitas dan konstusionalitas *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi lebih jelas. Adapun jaminan konstusionalitas terpenuhi dengan ikutnya Mahkamah Konstitusi selaku *the guardion of constitution* dalam proses itu. Hal ini sebagai bentuk *checks and balances* antara proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan proses hukum yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi. Hal ini sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak konstusional warga negara, dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa di berhentikan dengan alasan-alasan yang sah berdasarkan konstusi.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *mpeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden memiliki kekuatan hukum final dan mengikat secara umum (*erga onmes*), sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Sebagaimana *ratio legis* pembentukan Mahkamah konstitusi sebagai peradilan pertama dan terakhir. Mahkamah Konstitusi secara fungsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Sehingga dalam wewenangnya bisa menganulir putusan-putusan lembaga negara yang

bertentangan dengan konstitusi negara. Hal ini tidak terlepas dari konsekuensi konsep negara hukum, yang menghendaki *the supreme of constitution*.

B. Saran

Dalam hal menjalankan tugas dan fungsinya dalam proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia perlu diadakannya suatu mekanisme dan hukum acara yang lebih rinci mengenai *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik ditingkat DPR, Mahkamah Konstitusi maupun MPR dengan undang-undang. Karena tanpa aturan yang rinci tersebut proses *impeachment* Presiden akan lebih menonjolkan aspek politis dari pada aspek hukum dan konstitusi. Jika aspek hukum dan konstitusi diabaikan, hal ini akan merugikan semua pihak, khususnya tegaknya prinsip-prinsip negara hukum Indonesia. Terlebih lagi Presiden adalah pelaksana kekuasaan negara yang penting dan sekaligus simbol negara.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis & Sosiologis)*. Jakarta: PT Toko Buku Agung, 2002.
- Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Apeldoorn, Van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1990.
- Arifin, Zainal. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, 2009.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana, Ilmu Populer, 2007.
- . *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ind. Hill Co, 1997.
- Ayunita, Khelda. *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2017.
- Aziz, Asmaeny. *Constitutional Complain & Constitutional Question dalam Negara Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group, 2018.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- . *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia, 1980.
- Budiman, Hendra. *Skenario Pemakzulan Presiden Jokowi*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015.
- Busroh, Abu Daud. *Capita Selecta Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Chaidar, Ellydar. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Dicey, AV. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Elgie, Robert. *Semi Presidentialisme: Sube Types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press, 2011.

- Encyclopedia Britannica. *Encyclopedia Britannica*. Chicago: William Benton Publisher, 1972.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2010.
- Fatkurohman. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Judul asli *The Legal Science: A Social Science Perspective*), Cetakan Keempat. Bandung: Nusamedia, 2011.
- Friedman, W. *Legal Theory*. London: Stevens & Sons Limited, 1952.
- Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- . *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1983.
- Hadjon, Philipus M. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- . *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat, Handout Perkuliahan*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2003.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Ismatullah, Deddy dan Asep A. Sahid Gatara. *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Khadir, Abdul. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya, 2004.
- Komisi Yudisial. *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman Kehakiman*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. *Hasil Strategic Planning Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2003.
- Kusnadi dan Harmaly Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976.

- Kusnardi, Moh. & Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI, 1983.
- Latief, Abdul. *Fungsi Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Mahkamah Konstitusi. *Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi, 2015.
- Manan, Bagir. *HTN dalam UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- . *Membedah UUD 1945*. Malang: TIM UB Press, 2012.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- MD, Mahfud. *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 1999.
- . *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Mulyodarmo, Suwono. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan Intrans, 2004.
- . *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Neufeldt, Victoria. *Webster's New World Dictionary*. New York: Prentice Hall, 1991.
- Nurboko, Chalid. *Metode Penelitian*. Jakarta: Aksara, 1997.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Hakim, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Safa'at, Muhammad Ali. *Penafsiran Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Sitepu, P. Antonius. *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Soekanto, Soerjono. *Ilmu Politik dan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

- Sopater, Sularso. *Pemberdayaan Birokrasi dalam Pembangunan*, Cet.1. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.
- Suny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara*, Cet. IV. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Susanto, Agung. *Hukum Acara Perkara Konstitusi*. Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- Sutiyoso, Bambang. *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2010.
- . *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Syahrizal, Ahmad. *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.
- Syamsiati, Nur. *Legal Standing Pemohon dalam Beracara di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Penelitian FH UI, 2009.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015.
- Thalib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi II, Cet. 1. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Buku VI, Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Unger, Robert Mangabeira. *Law in Modern Society: Toward Criticism of Social Theory Society*. New York: The Free Press, 1976.
- Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar, 1980.
- Wahjono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1989.
- . *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1998.
- Weissberg, Robert. *Understanding American Government*. New York: Holt Rinehartand Winston, 1979.
- Wulan, Retno & Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Mandar Maju, 2009.

Yunas, Didi Nazmi. *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya, 1992.

Zoelva, Hamdan. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

JURNAL/ARTIKEL/MAKALAH

Amelia, Zahra. “Model Kawal Imbang *Checks and Balances*” (Skripsi--UIN Semarang, 2013).

Aprilia, Lilik Eka. “Berakhirnya Pemerintahan Presiden Soeharto Tahun 1998” (Jember--Universitas Jember, 2014).

Asiddiqie, Jimlly. “Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”. Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta (2005).

-----, “Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru yang Demokratis (Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)” (Makalah--Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999).

Attamimi, A. Hamid S. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi--Universitas Indonesia, 1990).

Johansyah. “Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding)”. Vol. 19, No. 2 (Mei, 2021).

Kurniawan, Puji. “Pengaruh Politik Terhadap Hukum”. *Jurnal al-Maqsid*, Vol. 4, No. 1 (Januari-Juni, 2018).

Malik. “Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 1 (2009).

Maulidi, M. Agus. “Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 2 (Juni 2019).

Muthiara, Ryan. “Mekanisme *Impeachment* di Negara dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme *Impeachment* di Indonesia dan Korea Selatan”. *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2 (Juni, 2019).

Naimah, Hayatun. “Peralihan Kekuasaan Presiden dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia”. *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*. Vol. 13, No. 1 (Juni 2015).

Ridlwani, Zulkarnain. “Negara Hukum Indonesia Keabakan *Nachtwachterstaat*”. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2 (Mei-Agustus, 2012).

- Rusdianto. "Proses *Impeachment* dalam Konstitusi Negara-Negara Modern". *Jurnal Hukum*, Vol. 19, No. 19 (Oktober, 2010).
- Shoesmith, Dennis. "Timor Leste: *Devided Leadership in a Semi-Presidential System*". *Asian Survey*, Vol. 43, No. 2 (March-April, 2003).
- Siahaan, Maruarar. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi". *Jurnal Hukum*, Vo. 16, No. 3 (Juli,2009).
- Sutiyoso, Bambang. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Proses Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 1 (Februaru, 2010).
- Utomo, Nur Rahman Aji. "Dinamika Hubungan Antara Pengujian UU dengan Pembentukan UU". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4 (2015).
- Wasti, Ryan Muthiara. "Mekanisme *Impeachment* di Negara dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme *Impeachment* di Indonesia dan Korea Selatan". *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2 (Juni, 2019).



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A