

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS USULAN PEMBERHENTIAN
WAKIL PRESIDEN OLEH DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM KASUS DANA TALANGAN
(BAIL OUT) BANK CENTURY MENURUT
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

***LEGAL ANALYSIS ON REQUEST OF THE RESIGN OF
VICE PRESIDENT BY PEOPLE REPRESENTATIVE
COUNCIL IN BAIL OUT CASE OF CENTURY***

***BANK ACCORDING TO THE
CONSTITUTION OF 1945***

Hadiah
Pembelian

Klass

342.016

10 AUG 2010

MAH
k

AMIR MAHMUD

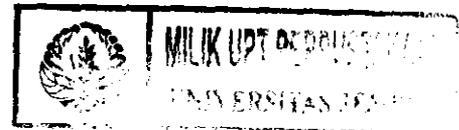
NIM . 050710101182

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2010

SKRIPSI



**KAJIAN YURIDIS USULAN PEMBERHENTIAN
WAKIL PRESIDEN OLEH DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM KASUS DANA TALANGAN
(*BAIL OUT*) BANK CENTURY MENURUT
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

***(LEGAL ANALYSIS ON REQUEST OF THE RESIGN OF
VICE PRESIDENT BY PEOPLE REPRESENTATIVE
COUNCIL IN BAIL OUT CASE OF CENTURY
BANK ACCORDING TO THE
CONSTITUTION OF 1945)***

AMIR MAHMUD

NIM . 050710101182

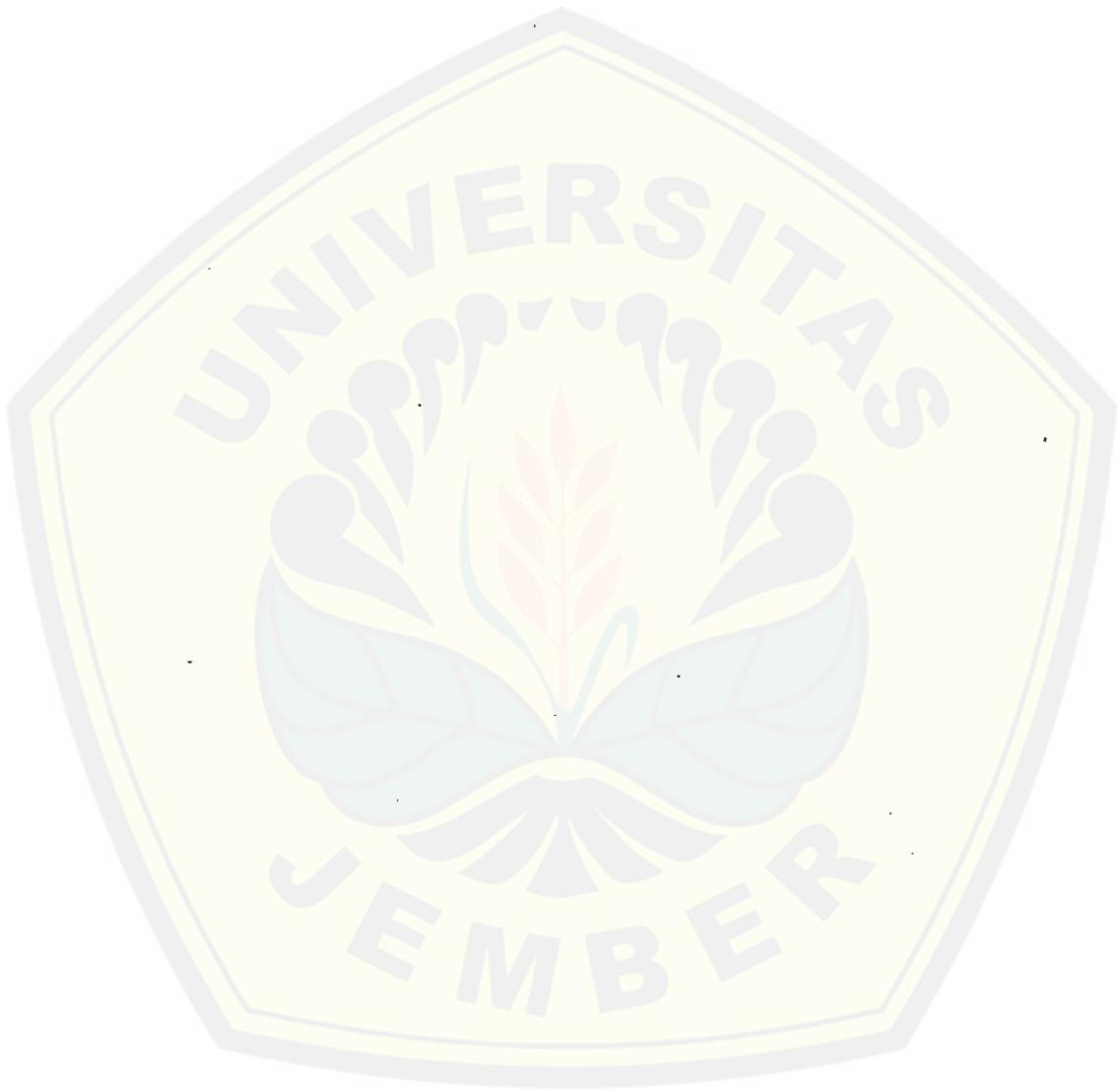
UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2010

MOTTO

“Kebijaksanaan bukan diwariskan atau diperoleh sejak lahir, tetapi harus dipelajari (Jalaluddin Rumi)”¹



¹ M. Hariwijaya, *Jurus Maut Menulis Dan Menerbitkan Buku*, Eimatera Publising, Sorongan, Yogyakarta, 2007, hal 15

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : AMIR MAHMUD

NIM : 050710101182

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : **Kajian Yuridis Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Kasus Dana Talangan (*bail out*) Bank Century Menurut Undang-Undang Dasar 1945** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 21 Juni 2010

Yang menyatakan,

METERAI
TEMPEL
PAJAK PEMBANGUNAN BANGSA
TGL
8E929AAF157190742

ENAM RIBU RUPIAH
6000

DJP

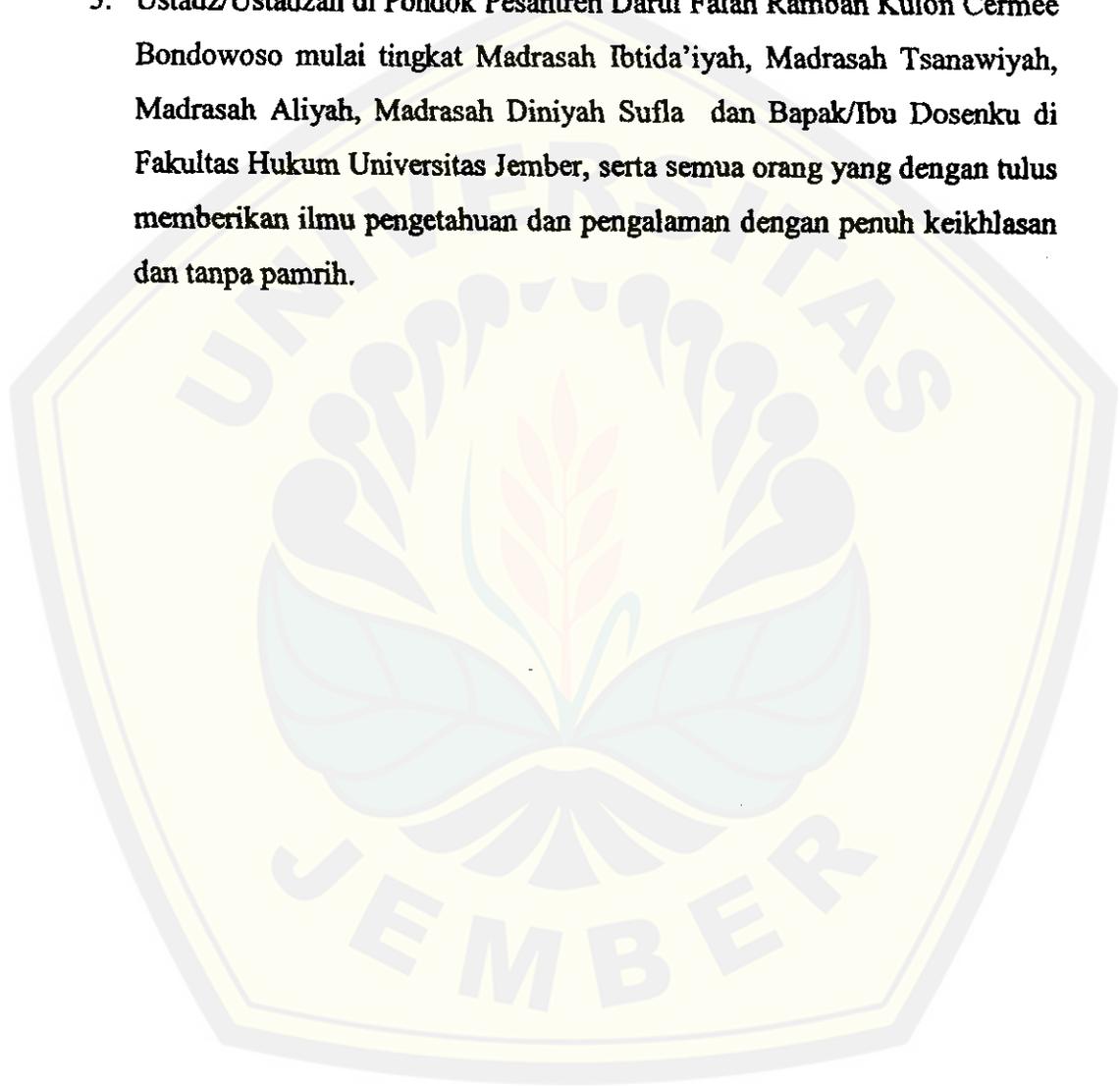
AMIR MAHMUD

NIM. 050710101182

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

1. Ayahanda tercinta Tolak dan Ibunda Mahya, yang sangat saya ta'dzimi dan cintai;
2. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya banggakan;
3. Ustadz/Ustadzah di Pondok Pesantren Darul Falah Ramban Kulon Cermee Bondowoso mulai tingkat Madrasah Ibtida'iyah, Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Aliyah, Madrasah Diniyah Sufla dan Bapak/Ibu Dosenku di Fakultas Hukum Universitas Jember, serta semua orang yang dengan tulus memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman dengan penuh keikhlasan dan tanpa pamrih.





**KAJIAN YURIDIS USULAN PEMBERHENTIAN
WAKIL PRESIDEN OLEH DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM KASUS DANA TALANGAN
(BAIL OUT) BANK CENTURY MENURUT
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

***(LEGAL ANALYSIS ON REQUEST OF THE RESIGN OF
VICE PRESIDENT BY PEOPLE REPRESENTATIVE
COUNCIL IN BAIL OUT CASE OF CENTURY
BANK ACCORDING TO THE
CONSTITUTION OF 1945)***

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam
Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember

AMIR MAHMUD

NIM . 050710101182

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2010

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 29 JUNI 2010

Oleh:

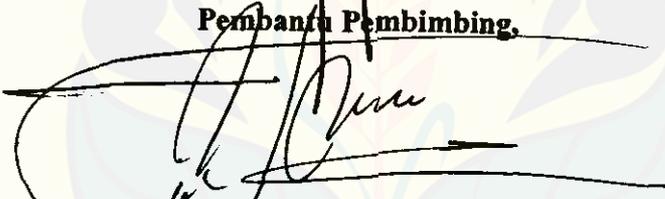
Pembimbing,



Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.

NIP. 197105011993031001

Pembantu Pembimbing,



JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**KAJIAN YURIDIS USULAN PEMBERHENTIAN WAKIL PRESIDEN
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM KASUS DANA
TALANGAN (BAIL OUT) BANK CENTURY MENURUT UNDANG-
UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

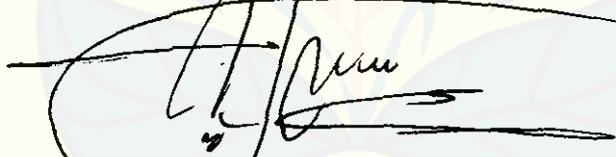
AMIR MAHMUD
NIM. 050710101182

Pembimbing



Dr. WIDODO EKAWAHJANA, S.H., M.Hum.
NIP. 197105011993031001

Pembantu Pembimbing



JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Mengesahkan :
Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,



DR. M. ARIEF AMRULLAH, S.H., M.Hum.
NIP. 19601011988021001

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 29

Bulan : Juni

Tahun : 2010

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

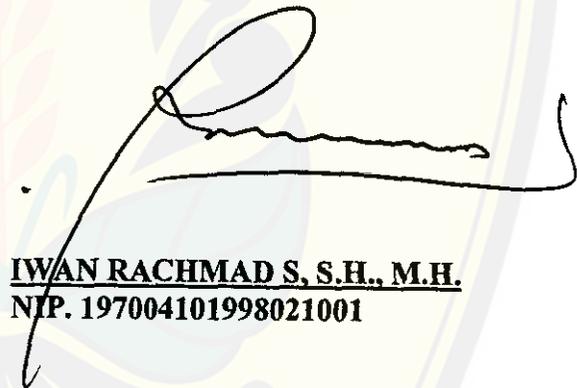
Panitia Penguji

Ketua,

Sekretaris,



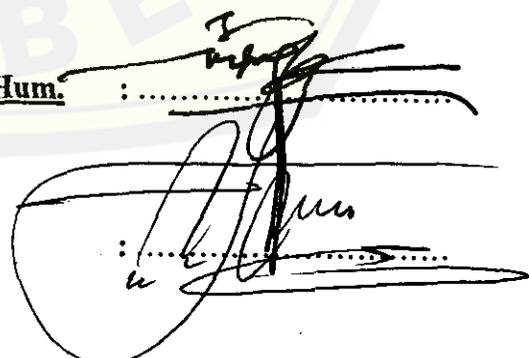
IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.
NIP. 196011221989021001



IWAN RACHMAD S, S.H., M.H.
NIP. 197004101998021001

Anggota Penguji

Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum. :
NIP. 197105011993031001



JAYUS, SH., M.Hum. :
NIP. 195612061983031003

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat, nikmat, hidayah, inayah, dan taufiq-Nya, sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan memperoleh gelar Sarjana Hukum. Skripsi ini dapat terselesaikan dengan hasil kerja keras, ketekunan, dan ketelitian, serta dorongan semangat dan bantuan dari semua pihak, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik-baiknya dengan judul **“Kajian Yuridis Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Kasus Dana Talangan (*Bail Out*) Bank Century Menurut Undang-Undang Dasar 1945”**

Hambatan, tantangan dan kesulitan merupakan keniscayaan dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bimbingan, dorongan, dan bantuan dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi;
2. Bapak Jayus, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembantu Pembimbing Skripsi;
3. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Ketua Penguji atas semua saran dan masukannya;
4. Bapak Iwan Rachmad S, S.H., M.H. selaku Sekretaris Penguji atas semua saran dan masukannya;
5. Bapak Prof. Dr. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Jajaran Pembantu Dekan, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan I, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan II, Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum., selaku Ketua Jurusan/Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Jember;
9. Ayahanda tercinta Tolak dan Ibunda Mahya, serta kakek dan nenek yang selalu menjadi motivator terbaik dalam perjalanan penulis menimba ilmu;
10. Keponakanku tercinta Tolak Efendi beserta keluarga, adek tercinta Hasan Basri, paman terbaik Abd. Aziz, S.Pd. beserta istri Ifa Wahyuni, S.Pd., dan si kecil Laura, H. Mah'ud Mahfudzi. A.Mpd., beserta keluarga adek Ainul Yakin, Neng Ida, dan Almarhum Suryanto, S.Pdi., dan si kecil Imel dan Ayik yang sangat saya sayangi;
11. Ibu Hj. Suharni tercinta yang penuh keikhlasan membiayai penulis sampai selesai;
12. Semua ustadz/ustadzah di lembaga tempat penulis beraktualisasi yakni Pondok Pesantren Raudlatul Falah Kranang Ramban Wetan Cermee Bondowoso tercinta;
13. Majelis Wakil Cabang (MWC) NU Kec. Cermee Kab. Bondowoso yang memberikan kepercayaan kepada penulis sebagai sekretaris Lembaga Bantuan Hukum (LBH);
14. Sahabat-sahabat tercinta Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum Universitas Jember : Teguh Wicaksono, S.H., Muhammad Sahlan, S.H., Rizal Nugraha, S.H., Amelia Kholili, S.H., Eki Nurjanah, S.H., M.Kn., Diah Ratri Oktafriana, S.H., Robieth El Faroeh, S.H., Arief Setyawan, S.H., Sholahuddin Zuhri, S.H., Indra K.A, S.H., A. Bakhtiar Yogiarto, S.H., Dodi Sakti Prasetyo, S.H., Hairil Sapril Sholeh, Fuad Abidin, S.H., Feri Susanto, S.H., Ali Fakhrizal, S.H., Tri Agung Nugraha, S.H., Firman Junaidi, Destian Tri Nurdiyanto, Alief Januar Pristiono, Anang Prayogi, Miftahul Ulum, Fahmi Suhendra, Sukma Wardana, Doni Nur Kusuma, Rendy Yuniar, Neng Ayu Prehandini, Mbak Azrotul Qoyyimah, Neng Waode (Ebi), Rudi, Fendy Aditya S, Imron Rosadi, Fuad Akbon, Dodi Purnomo DL, Sunda Tri, Fiska lepa-lepo, Neng Satu Ryan, Febri, Zulfikar, Jazuli, Malik, Feri, Umi Jeje, Neng Sonya, Kambali, Bagus, Eldik, Roi, Neng Julia, Arif Keni' serta sahabat dan sahabati lainnya yang tidak tersebut;

15. Sahabat tercinta Zainul Hasan beserta istri Mega Purnama Sari;
16. Petugas di Ruang Baca dan Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Jember :
Bapak Budiono Firdaus, Bapak Bagus, Bapak Hartono, Bapak Joko Lelono,
Bapak Dedy Sulastriyono, Bapak Antok, Bapak Tri Budi Waluyo, Bapak
Sabarno, Bapak Jumak, Mas Budi, serta teman-teman di parkir community
Fakultas Hukum Universitas Jember : Taufik, Hadi, Afifi, Mulyadi, Mas
Dony;
17. Serta semua pihak yang telah membantu dan berjasa dalam penyelesaian
skripsi ini.

Semoga semua bimbingan, pengarahan, nasehat, dan bantuan, yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang sebesar-besarnya dari Allah SWT. Akhir kata, besar harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat serta berguna bagi semua pihak yang membutuhkannya dan dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap perkembangan ilmu pengetahuan.

Jember, 21 Juni 2010

Penulis

RINGKASAN

Penulisan Skripsi ini dilatar belakangi oleh kondisi perpolitikan negara yang tidak stabil berkaitan dengan pengucuran dana talangan (*bail out*) bank Century. Bank tersebut dianggap bank gagal oleh anggota DPR, lantas berujung kepada kesimpulan paripurna DPR bahwa dana talangan (*bail out*) yang dikucurkan kepada bank Century bermasalah dan mempunyai indikasi korupsi. Anggapan tersebut diperkuat lagi dengan hasil akhir pansus Century yang mayoritas memilih opsi C, pilihan tersebut menyebutkan bahwa dana talangan (*bail out*) bank Century senilai 6,7 Triliun bermasalah.

Lantas kemudian pejabat yang bertanggung jawab terhadap dana talangan (*bail out*) tersebut salah satunya adalah Wakil Presiden. Sebagai negara hukum sesuai dengan amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka menjadi keniscayaan setiap pejabat yang diduga melanggar hukum harus diproses sesuai hukum yang berlaku.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis memandang perlu untuk mengkaji sekian permasalahan mengenai lembaga kepresidenan khususnya terkait dengan wacana pemberhentian wakil Presiden dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul “Kajian Yuridis Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Kasus Dana Talangan (*Bail Out*) Bank Century Menurut Undang-Undang Dasar 1945”

Terdapat dua rumusan masalah dalam penulisan Skripsi ini, yakni : pertama, apakah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia dapat mengusulkan pemberhentian Wakil Presiden dalam kasus dana talangan (*bail out*) Bank Century menurut Undang-undang Dasar 1945, dan kedua, bagaimanakah mekanisme pemberhentian Wakil Presiden jika yang bersangkutan melanggar hukum. Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk menjawab 2 (dua) rumusan masalah diatas.

Metode penelitian yang digunakan adalah dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*) dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum

sekunder, dan bahan non hukum. Sedangkan analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan metode deduktif.

Kesimpulan yang diperoleh dari penulisan Skripsi ini adalah yang pertama, UUD 1945 tidak sepenuhnya mengatur secara jelas tentang mekanisme *impeachment* itu sendiri, namun Pasal 7B UUD 1945 merupakan pintu masuk untuk melakukan proses *impeachment*. Mekanisme *impeachment* merupakan bentuk pengawasan legislatif kepada eksekutif dalam rangka *checks and balance* antar lembaga negara. Proses *impeachment* adalah diawali dari adanya dugaan pelanggaran hukum Pasal 7A UUD 1945 yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dugaan pelanggaran tersebut selanjutnya divoting dalam sidang paripurna. Kedua, Lembaga tinggi negara yakni MK merupakan lembaga yang berwenang untuk mengadili, memeriksa, dan memutuskan apakah dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut diterima atau ditolak, benar ataupun tidak. Jika diterima maka akan divonis benar atau tidak Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Namun sebaliknya jika dugaan tersebut ditolak, maka kasus pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dianggap selesai. Selanjutnya MK menyerahkan lagi kepada DPR untuk mengajukan usul pemberhentian kepada MPR.

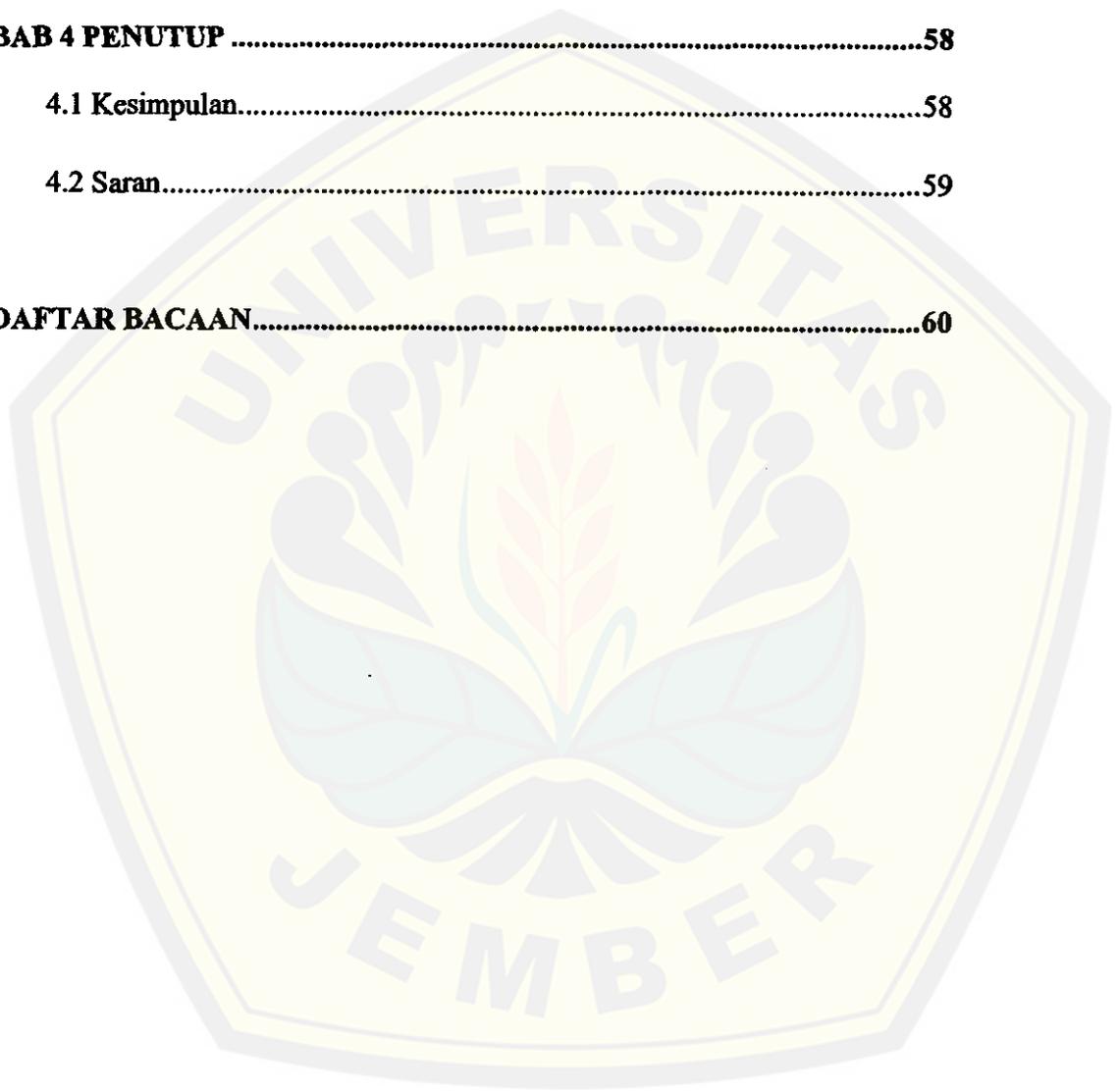
Saran dari penulisan Skripsi ini adalah dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran Pasal 7A UUD 1945 oleh DPR sebenarnya masih jauh dari keadilan substansial. Sebab MK hanya memutuskan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden benar atau tidak. Putusan MK masih diserahkan lagi kepada DPR yang notabene adalah lembaga politik (*politic institution*) yang syarat akan kepentingan. Tidak menutup kemungkinan putusan hukum MK akan dipelintir oleh DPR. Dengan kata lain pendapat hukum seharusnya menjadi alternatif dalam setiap persoalan, hal ini dibutuhkan agar cita negara hukum tetap dijunjung tinggi. Dengan demikian putusan MK langsung diserahkan kepada MPR untuk dilakukan prosesi pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga benar-benar melakukan pelanggaran Pasal 7A UUD 1945.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul Depan	i
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Pernyataan	iv
Halaman Persembahan	v
Halaman Prasyarat Gelar	vi
Halaman Persetujuan	vii
Halaman Pengesahan	viii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xiii
Halaman Daftar Isi	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Umum	6
1.3.2 Tujuan Khusus.....	6
1.4 Manfaat Penelitian.....	7
1.5 Metode Penelitian.....	7

1.5.1 Tipe Penelitian.....	7
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	7
1.5.3 Sumber Bahan Hukum	9
1.5.3.1 Bahan Hukum Primer.....	9
1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder.....	9
1.5.3.3 Bahan Non Hukum.....	10
1.5.4 Analisis Bahan Hukum.....	10
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Konsep Negara Hukum	11
2.2 Pengertian Paham Konstitusi	15
2.3 Konsep Dasar Demokrasi.....	22
2.3 Impeachment Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia	30
BAB 3 PEMBAHASAN.....	32
3.1 Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Dalam Kasus Dana Talangan (<i>Bail Out</i>) Bank Century Oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945.....	32
3.1.1 Sistem Pemerintahan Negara Indonesia	33
a. Pengkhianatan Terhadap Negara	39
b. Korupsi dan Penyuapan.....	41

c. Tindak Pidana Berat Lainnya Serta Perbuatan Tercela.....	42
3.2 Mekanisme Pemberhentian Wakil Presiden Jika yang	
Bersangkutan Terbukti Melanggar Hukum.....	47
BAB 4 PENUTUP	58
4.1 Kesimpulan.....	58
4.2 Saran.....	59
DAFTAR BACAAN.....	60





BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya di sebut UUD 1945) menegaskan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.¹ Kaidah ini mengandung makna, bahwa hukum di Negara Indonesia ditempatkan pada posisi yang strategis di dalam konstelasi ketatanegaraan.

A. Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens mengatakan, bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan negara hukum. Sedangkan H.W.R. Wade, mengatakan bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*), negara hukum menentukan, bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.²

Philippus M. Hadjon, berpendapat bahwa konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan tiap-tiap konsep tersebut memiliki karakter dan ciri yang berlainan satu sama lainnya. Dalam *Rechtsstaat*, merupakan konsep yang dikenal di Belanda, *The Rule of Law*, konsep yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat, *Socialist Legality*, yang dianut oleh negara-negara komunis, *Negara Hukum Pancasila*, konsep negara hukum yang didasari oleh pancasila di Indonesia, *Nomokrasi Islam*, konsep negara hukum yang berdasar pada hukum Islam.³

Sementara menurut Frederich Julius Stahl dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Philosophie des Rechts*" (sebagai seorang yang dipengaruhi oleh alam pikiran negara hukum liberal), sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahjono, mengatakan bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara

¹ Lihat pasal 1 ayat (1) dan (3) UUD 1945

² Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009. hal 152

³ *Ibid*

formal, yaitu; a) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, b) untuk melindungi hak tersebut maka penyelenggara negara harus berdasar pada teori trias politika, c) pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), d) apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.⁴

Berpijak pada sistem negara hukum, menurut Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa semua peraturan ataupun ketentuan-ketentuan yang berlaku didalam negara hukum harus bersumberkan pada peraturan yang lebih tinggi.⁵ Hal ini berarti bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan itu pula, ciri khas negara hukum demokrasi Pancasila, mengandung makna :

- a) Pengakuan dan perlindungan HAM yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan,
- b) Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu atau kekuatan lain dan tidak memihak,
- c) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.⁶

Mewujudkan suatu negara hukum, tidak saja diperlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum, tetapi juga diperlukan lembaga atau badan penggeraknya sebagai struktur hukum dengan didukung oleh perilaku hukum seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum. Ketiga elemen tersebut, baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum tersebut oleh L.M. Friedmen, yang dikatakan sebagai susunan sistem hukum.⁷

Mengingat negara Indonesia sebagai negara hukum yang telah berjalan sekian puluh tahun semenjak kemerdekaan. Hal itu tertuang dalam konstitusi ketatanegaraan Republik Indonesia, maka setiap keputusan yang dilaksanakan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum atau aturan yang berlaku. Dengan demikian prinsip yang didengung-dengungkan sebagai Negara hukum tidak hanya ada dalam wacana, tapi mampu diterjemahkan ke dalam ranah konkrit berbangsa dan bernegara.

⁴ *Ibid.* hal. 153

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial*, Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT), Jakarta, 2007. hal 1

⁶ *Ibid.*, hal 227

⁷ Jaksa Agung RI, "Kemandirian Kejaksaan RI dalam Melaksanakan Fungsi Penegakan Hukum," Makalah Seminar Sehari dalam rangka peringatan 50 tahun Pendidikan Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Sabtu 9 Oktober 2004, hal 1

Untuk mencapai tujuan kesejahteraan bagi masyarakat, maka demokrasi dan varian-varian-variannya dipandang sebagai suatu cara atau mekanisme yang paling baik dibanding mekanisme yang lainnya, seperti otoritarianisme, fasisme, totaliter, sentralisme dan sejenisnya. Sistem demokrasi ternyata mengalami tingkat kesejahteraan yang berbeda. Persoalan seperti kemiskinan, pemerataan, korupsi, kesenjangan ekonomi, lemahnya pendidikan adalah permasalahan yang menakutkan bagi negara-negara berkembang, termasuk Negara Indonesia yang baru belajar sistem demokrasi.

Perkembangan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami pasang surut (fluktuasi) dari masa ke masa. Masalah pokok yang dihadapi adalah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan bangsa dan Negara. Empat model demokrasi yang coba diterapkan di Indonesia adalah Demokrasi Liberal atau Demokrasi Parlementer (1950-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (1966-1998) dan Demokrasi Reformasi (1998-sekarang).⁸

Menuju demokrasi reformasi inilah tahap yang paling krusial dan kritis yang harus dihadapi bangsa Indonesia. Perubahan ke arah manakah yang di inginkan apakah lebih baik dari era-era sebelumnya atau malah akan tambah buruk lagi. Keterbukaan informasi, kebebasan pers, kebebasan memeluk keyakinan yang dipercayai, berpendapat di muka umum merupakan ciri bahwa kran kebebasan sudah dibuka selebar-lebarnya. Meskipun demikian tidak seperti yang diperkirakan sebelumnya, bahwa pemerintahan transisi lebih membingungkan dan arahnya tidak tentu, peraturan yang selalu berubah-ubah, aturan main politik juga demikian. Masing-masing pelaku politik yang berjuang dalam pertarungan itu berusaha memuaskan kepentingan pribadi sesaat atau kepentingan orang lain. Dengan kata lain, transisi merupakan masa-masa ketidakpastian sebuah aturan yang disertai dengan pertarungan antar pelaku politik sesuai dengan kepentingannya.

Sukses atau gagalnya transisi demokrasi sangat bergantung pada empat faktor kunci: yakni (1) komposisi elit politik, (2) desain institusi politik, (3) kultur politik atau perubahan sikap politik terhadap politik dikalangan elit dan non elit, dan (4) peran *civil society* (masyarakat madani).⁹ Keempat faktor itu harus berjalan secara sinergis dan berkelanjutan sebagai modal untuk mengkonsolidasikan demokrasi.¹⁰

Namun dalam perjalanannya, konsep negara hukum yang demokratis tidak selalu sejalan dengan teori yang berlaku. Hukum selalu saja dikebiri dengan kepentingan individu

⁸ Green Mind Community, *Teori dan Politik.... op. cit.* hal. 155

⁹ *Civil Society* atau masyarakat madani adalah istilah yang diberikan oleh (alm) Nur Kholis Madjid

¹⁰ Green Mind Community, *Teori dan Politik..... op. cit.* hal. 165

ataupun kelompok. Akibatnya tujuan hukum selalu dikesampingkan. Anggapan hukum sebagai panglima, berubah menjadi politik sebagai panglima. Sehingga tidak heran muncul mafia peradilan, makelar kasus (markus) dan sebagainya.

Perkembangan perpolitikan akhir-akhir ini mengalami degradasi yang cukup memprihatinkan. Hal ini di tandai dengan persoalan-persoalan yang muncul kepermukaan. Sebut saja salah satunya adalah kriminalisasi terhadap komisi pemberantasan korupsi (KPK) dan pemberian dana talangan (*bail out*) Bank Century. Kedua persoalan tersebut tentu sangat menyita energi bangsa ini. Bagaimana tidak kasus seperti Bank Century yang diduga terindikasi korupsi dalam prosesnya cukup panjang dan berliku-liku sekaligus membingungkan masyarakat.

Namun persolaannya tidak selesai hanya sampai disitu. Hal terpenting yang menjadi perhatian serius masyarakat adalah dugaan adanya keterkaitan Boediono yang sekarang menjabat sebagai wakil presiden yang sebelumnya menjadi gubernur bank Indonesia (BI). Disisi lain menteri keuangan periode 2005-2009 dijabat oleh Sri Mulyani yang notabene sebagai menteri keuangan di era presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Jusup Kalla sekaligus sebagai ketua komite stabilitas sistem keuangan (KSSK). Praktis hal ini membuat masyarakat bertanya-tanya siapa yang bertanggung jawab terhadap pengambilan keputusan dana talangan (*bail out*) sebesar Rp.6,7 Triliun tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia melalui hak angketnya sesuai pasal 20A ayat (2) Undang-undang Dasar 1945. Membentuk panitia khusus (Pansus) guna menyelidiki pemberian dana talangan (*bail out*) kepada bank Century. Hasilnya beberapa fraksi memiliki pandangan cukup beragam. Tujuh fraksi diantaranya PAN, PPP, Partai Golkar, PDI Perjuangan, Gerindra, Hanura, dan PKS menyebutkan kebijakan akuisisi dan merger tiga bank, yakni CIC, Danpac, dan Pikko, menjadi Bank Century mengandung banyak masalah. Bank Indonesia tidak tegas dan telah melanggar peraturan merger yang dibuatnya sendiri. Akibatnya, Bank Century bermasalah sejak awal. Sementara dua fraksi yakni partai Demokrat dan PKB menganggap pemberian dana talangan (*bail out*) Bank Century merupakan tindakan yang sah secara hukum dan tidak ditemukan unsur melawan hukum didalamnya.¹¹

Perjalanan ketatanegaraan Indonesia terkait dengan lembaga kepresidenan dari sejak Negara Indonesia merdeka sampai saat ini belum menunjukkan perubahan yang lebih baik, bahkan tidak lazim seorang wakil presiden diturunkan. Presiden dan Wakil presiden adalah

¹¹ Kompas, edisi Selasa 9 Februari 2010, hal 1

satu kesatuan yang dipilih dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Dalam banyak literatur disebutkan kapasitasnya sebagai pembantu tugas presiden, meskipun tidak ada pengaturan yang jelas tentang pembagian tugas antara presiden dengan wakil presiden dalam UUD 1945. Sehingga apabila wakil presiden tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik atau terjadi pelanggaran hukum, Maka tidak ada pengaturan serta mekanisme yang bisa dipakai untuk menyelesaikannya. Hal ini menunjukkan bahwa UUD 1945 belum mengakomodir kepentingan untuk itu.

Selama kurun waktu antara tahun 1945 hingga memasuki tahun 2009, bangsa Indonesia telah memiliki 6 orang Presiden yang masing-masing menggambarkan dinamika yang berbeda-beda pada sistem penyelenggaraan pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia. Hal menarik yang perlu di telaah lebih jauh adalah pemberhentian presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR yang tidak terbukti secara yuridis, namun penurunan tersebut lebih dilatar belakangi oleh faktor politik. Ia jatuh melalui keputusan politik MPR yang belum dilandasi keputusan hukum (yudisial) karena dugaan pelanggaran yang dilakukannya sehingga ia terpelanting dari kursi presiden.¹² Kemudian ia digantikan oleh Megawati Soekarno Putri yang awalnya sebagai wakil presiden menjadi presiden di dampingi oleh Hamzah Haz sebagai wakil presiden. Pergantian presiden oleh wakil presiden terjadi pada saat presiden Soeharto menyatakan berhenti sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998 kemudian di gantikan oleh BJ. Habibie, kemudian terjadi lagi pada saat presiden Abdurrahman Wahid jatuh dari jabatannya sebagai presiden dan digantikan oleh Megawati soekarno Putri. Kasus ini merupakan babak baru kasus lembaga kepresidenan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis memandang perlu untuk mengkaji permasalahan mengenai usulan diatas, yakni usulan pemberhentian Wakil Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk Skripsi dengan judul "Kajian Yuridis Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Kasus Dana Talangan (*Bail Out*) Bank Century Menurut Undang-Undang Dasar 1945.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas penulis menyimpulkan beberapa permasalahan pokok yaitu :

¹² Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan, Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008, hal. 1-2

1. Apakah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia dapat mengusulkan pemberhentian Wakil Presiden dalam kasus dana talangan (*bail out*) Bank Century menurut Undang-undang Dasar 1945?
2. Bagaimanakah mekanisme pemberhentian Wakil Presiden jika yang bersangkutan melanggar hukum?

1.3 Tujuan penelitian

Agar memperoleh sasaran yang dikehendaki, perlu kiranya ditetapkan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini berupa tujuan umum dan tujuan khusus.

1.3.1 Tujuan umum dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi salah satu tugas dan persyaratan akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang telah diperoleh selama perkuliahan yang bersifat teoretis dengan realita yang ada di masyarakat;
3. Untuk memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran yang berguna bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember serta Almamater.

1.3.2 Tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui usulan pemberhentian Wakil Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia dari sudut hukum Tata Negara;
2. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam skripsi ini adalah :

1. Sebagai referensi bagi para penstudi atau peminat kajian tentang Ilmu Hukum, Hukum Pemilu, Ilmu Politik Hukum, dan Politik Hukum Pemilu di Indonesia;
2. Sebagai bahan masukan bagi para pengambil kebijakan untuk merumuskan, menyusun, dan merevisi berbagai kebijakan tentang Hukum ketatanegaraan di Indonesia dimasa mendatang.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian mutlak diperlukan dalam penyusunan karya tulis yang bersifat ilmiah agar analisis terhadap objek studi dapat dijalankan sesuai dengan prosedur yang benar

sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh mendekati kebenaran objektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran sebab nilai ilmiah suatu penelitian skripsi tidak lepas dari metodologi yang digunakan. Setiap penulisan skripsi harus mengandung suatu kebenaran dan dapat dipertanggungjawabkan, maka diperlukan metode yang sistematis dan terarah sehingga memperoleh hasil sesuai dengan prosedur yang benar. Metode penelitian yang dimaksud meliputi 4 (empat) aspek, yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum dan analisis bahan hukum.

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoretis yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi.¹³

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian skripsi yuridis normatif ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di

¹³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana. Jakarta. 2007, hal 30

belakang undang-undang itu, peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.¹⁴

Metode pendekatan peraturan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Produk yang merupakan *beschikking/decreet* yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Bupati, Keputusan suatu badan tertentu, dan lain-lain, tidak dapat digunakan dalam pendekatan perundang-undangan.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumen hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁵

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia. Di dalam penelitian skripsi ini *legal principle approach* yang digunakan ialah berupa nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan/atau asas-asas hukum, perkembangan hukum tata Negara dan perkembangan ilmu ketatanegaraan yang sangat dinamis.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Di samping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, peneliti hukum juga dapat menggunakan bahan-bahan non-hukum apabila dipandang perlu. Baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan

¹⁴ *Ibid*, hal. 93-94

¹⁵ *Ibid*

hakim.¹⁶ Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
4. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;
5. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
6. Keputusan Presiden Nomor 121 Tahun 2000 tentang Penugasan Kepada Wakil Presiden Untuk Melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan Sehari-Hari;
7. Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Jaring Pengaman Sistim Keuangan.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁷ Yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku-buku teks (literatur), jurnal-jurnal hukum, media cetak maupun elektronik (internet).

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Bahan non-hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ialah berupa buku tentang Pedoman Penulisan Karya Ilmiah dan bahan-bahan lainnya yang diperoleh dari kamus dan makalah selama masih relevan terhadap kajian ilmiah yang akan dilakukan.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeleminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non-hukum yang sekiranya dipandang memiliki relevansi terhadap isu hukum; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk

¹⁶ *Ibid*, hal. 141

¹⁷ *Ibid*

argumentasi yang menjawab isu hukum; dan (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁸



¹⁸ *Ibid* hal. 171

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Negara Hukum

Pemikiran negara hukum sudah dimulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*”. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutism.¹

Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum yaitu sistem hukum eropa kontinental dengan istilah *rechtsstat* dan sistem *Anglo-Saxon* dengan istilah *rule of law*. Konsep ini berkembang di negara-negara Anglo-Saxon, seperti Amerika Serikat.

Konsep negara hukum Eropa Kontinental *Rechtsstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant Dan Frederich Julius Stahl. Sedangkan konsep negara hukum Anglo-Saxon *rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolok ukur : 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*); 2) persamaan didepan hukum (*equality before the law*); 3) konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).²

Sedangkan menurut Irfan Fachrudin, bahwa istilah negara hukum atau negara berdasarkan hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah “*rechstaat*”, “*etat de droit*”, “*the staat according to law*”, “*legal staat*”, dan “*rule of law*”. Disamping itu juga dikenal istilah “*the principle of socialist legality*” yang lahir dari ideologinya kaum komunis. F.R. Bothingk sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, dikatakan bahwa negara hukum adalah “*de Staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*”, bahwa negara, dimana kebebasan berkehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum.³

¹ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan... op.cip*.hal 29

² *Ibid.* hal. 29-30

³ Green Mind Community, *Teori dan Politik..... op. cit.* hal. 152

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*) yang sebelum abad tersebut dikenal dengan konsep negara hukum klasik (*nachtwachterstaat*). Dimana negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Negara tidak boleh pasif tetapi juga aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi masyarakat terjamin. Adanya larangan bagi pemerintah untuk intervensi dalam urusan warga negara, baik dibidang sosial ekonomi maupun bidang lainnya, bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Menurut Miriam Budiharjo, perubahan konsepsi negara hukum itu terjadi antara lain karena banyaknya kecaman terhadap akses-akses dalam industrialis dan sistem kapitalis, tersebar nya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis Eropa. Demokrasi dalam gagasan baru tersebut harus meluas dan mencakup dimensi ekonomi, dengan suatu sistem yang menguasai ketentuan-ketentuan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan atau *social service state*).⁴

Menurut Baqir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja tetapi juga memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan social, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechstaat*).⁵

Ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh Sthal dan Dicey kemudian ditinjau lagi sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas pemerintah yang tidak boleh lagi bersifat pasif. Pada konferensi "International Commission Of Jurists" di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa disamping hak-hak

⁴ Green Mind Community, *Teori dan Politik..... op. cit.* hal. 306

⁵ *Ibid.*

politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi.⁶

Konsep negara hukum di Indonesia menurut pendapat Garry F. Bell dalam bukunya *The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy Good Intensions, Confusing Laws* seperti dikutip Danny Indrayana: sebagai, terminologi negara hukum (*a nation of law*) dalam konteks hukum Indonesia lebih mendekati konsep hukum kontinental (*rechtstaat*) dibanding konsep *rule of law* di negara-negara Anglo-Saxon. Berbeda dengan Bell, R.M. Ananda B. Kusuma melihat bahwa Republik Indonesia menganut asas *rechtstaat* kontinental dan *asas rule of law*.⁷

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, apabila negara itu memenuhi unsur-unsur terpenting sebagai berikut :⁸

- 1) Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau perundang-undangan;
- 2) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- 3) Adanya pembagian kekuasaan (*machtsverdeling*) dalam negara;
- 4) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Negara hukum baru menjadi kenyataan, bilamana “hukum kenyataan” ternyata didukung oleh keyakinan etis. Keyakinan bahwa hak negara ada batas-batasnya; bahwa negara pun harus tunduk kepada hukum.⁹ Dengan demikian tidak dapat dibenarkan manakala negara yang terbentuk dalam personifikasi penguasa melakukan tindakan yang keluar dari koridor hukum. Hukum sebagai dasar dari segala tindakan penguasa menjadi keniscayaan untuk dilaksanakan.

Indonesia secara formil sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 pra amandemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum yang tercermin dalam penjelasan UUD 1945 pernah tegas menyatakan, “Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka”.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, 2003, hal. 29

⁷ Titik Triwulan Tutik. *Eksistensi Kedudukan....op.cit.* hal 31

⁸ Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, PT. Pustaka Sutra, Bandung. 2008 hal. 12

⁹ *Ibid*

Konsep ini dipertegas lagi dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen yang menetapkan: "Negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam "pembukaan" Undang-undang Dasar 1945 tercantum kalimat "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Selanjutnya, didalam penjelasan tentang Undang-undang Dasar Negara Indonesia, bagian umum Bab II tentang pokok-pokok pikiran dalam "pembukaan", pada nomor 3 dijelaskan :¹⁰

"pokok-pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan", ialah negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan".

Berdasarkan kalimat tersebut di atas, kiranya dapat diketahui, bahwa sistem pemerintahan negara menurut Undang-undang Dasar ini antara lain mengandung 2 (dua) asas, yaitu :

1. Asas kedaulatan, dan
2. Asas permusyawaratan perwakilan.¹¹

Kedua asas tersebut memiliki hubungan yang erat satu sama lain, sebab asas kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui asas permusyawaratan perwakilan, atau sebaliknya, asas permusyawaratan perwakilan digunakan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan :

Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.

Berdasarkan rumusan ini, maka dapat ditarik pengertian bahwa Negara Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi), disamping sebagai negara hukum (lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945). Oleh karena itu, aktualisasi demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ini harus dijalankan menurut konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945. Ini sesuai dengan pandangan, bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, atau Indonesia adalah negara demokrasi yang konstitusional.¹²

¹⁰ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan, Op.cit.* hal. 24

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid.*

Rumusan negara hukum Indonesia menurut Ismail Sunny terdapat empat syarat negara hukum secara formil yang menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dalam Republik Indonesia: 1) Hak asasi manusia; 2) Pembagian kekuasaan; 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan 4) Peradilan administrasi.¹³

Berbicara tentang konsep negara hukum maka terdapat dua substansi dasar yaitu adanya pengertian tentang paham konstitusi dan sistem demokrasi atau sering disebut kedaulatan rakyat yang berarti juga sistem perwakilan.

2.2 Pengertian Paham Konstitusi

Dalam Oxford Dictionary of Law, perkataan *constitution* diartikan sebagai : “*the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state*”. Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintah daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara.¹⁴

Beberapa literatur hukum tata negara menyebutkan, arti konstitusi itu kadang-kadang dirumuskan sebagai perspektif mengenai persepsi konstitusi yang dibedakan dalam arti perkataan konstitusi itu sendiri. Dalam hubungan ini, menurut Djokosoetono dalam kuliah-kuliahnya yang diberikannya pada tahun-tahun 1950-an, sebagaimana yang dihimpun oleh Harun Alrasid, ada tiga arti yang dapat diberikan kepada konsepsi konstitusi. Ketiganya yaitu (i) konstitusi dalam arti materiil (*constitutite in Materiele Zin*), (ii) Konstitusi dalam arti formil (*Constitutite in Formele Zin*), (iii) konstitusi dalam arti yang didokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*Constitutite in Documenteerd voor bewijsbaar en stabiliteit*).¹⁵

¹³ Titik Triwulan Tutik. *Eksistensi Kedudukan....op.cit.* hal 32

¹⁴ Green Mind Community, *Teori dan Politik..... op. cit.* hal. 273

¹⁵ *Ibid.* hal 274

Pandangan Karl Loewenstein konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya dalam praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyata dilapangan.¹⁶

Jika antara norma yang terdapat dalam konstitusi yang bersifat mengikat itu dipahami, diakui, diterima, dan dipatuhi oleh subjek hukum yang terikat padanya, maka konstitusi itu dinamakan sebagai konstitusi yang mempunyai nilai normatif. Walaupun tidak seluruh isi konstitusi demikian, akan tetapi setidaknya norma-norma tertentu yang terdapat di dalam konstitusi itu apabila memang sungguh-sungguh ditaati dan berjalan sebagaimana mestinya dalam kenyataan, maka norma-norma konstitusi dimaksud dapat dikatakan berlaku sebagai konstitusi dalam arti normatif.

Apabila dalam suatu Undang-undang Dasar, sebagian atau seluruh materi muatannya, dalam kenyataan tidak dipakai sama sekali sebagai referensi atau rujukan dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, maka konstitusi tersebut dapat dikatakan sebagai konstitusi yang bernilai nominal. Demikian pula yang dipraktikkan hanya sebagian saja dari ketentuan Undang-undang Dasar, sedangkan sebagian yang lainnya tidak dilaksanakan dalam praktik. Sehingga dapat dikatakan yang berlaku normative hanya sebagian, sedangkan sebagian lainnya hanya bernilai nominal sebagai norma-norma hukum diatas kertas atau mati. Sedangkan konstitusi yang bernilai semantik adalah konstitusi yang norma-norma yang terkandung didalamnya hanya dihargai di atas kertas dan dijadikan jargon-jargon, semboyan ataupun gincu-gincu ketatanegaraan yang berfungsi sebagai pemanis dan alat pembenar belaka. Kebiasaan seperti itu lazim terjadi di banyak Negara, terutama di negara yang bersangkutan tidak tersedia lembaga yang menilai konstitusionalitas kebijakan-kebijakan (*states policies*) yang mungkin menyimpang dari Undang-undang Dasar. Dengan demikian keseluruhan muatan konstitusi dapat bernilai semantik saja.

Kata konstitusi, menurut Wiryono Prodjodikoro, berasal dari bahasa Perancis *constituer* yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti membentuk. Oleh

¹⁶ *Ibid.*

karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya Negara yang bersangkutan. Tetapi secara terminologi, konstitusi tidak hanya dipahami dengan arti yang sederhana itu, namun menjadi lebih luas lagi. Konstitusi dipahami secara lebih luas, karena selain kompleksitasnya permasalahan mendasar yang harus diatur oleh negara, juga karena dalam perkembangan ilmu pengetahuan, pemahaman terhadap konstitusi telah dilakukan melalui berbagai pendekatan. Konstitusi bukan saja menjadi bidang kajian ilmu hukum-khususnya Hukum Tata Negara, tetapi juga menjadi bagian dari kajian ilmu politik. Oleh karena itu tidak mengherankan jika di satu sisi ada sebagian konstitusi yang lebih bermuatan politis ketimbang bermuatan hukum atau yuridis.¹⁷

Pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusannya sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan :

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen.
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan.
3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.¹⁸

Berdasarkan pengertian konstitusi James Bryce itu, C.F. Strong kemudian merumuskan pengertian konstitusi sebagai berikut :

“Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the right of the governed, and the relations between the two are adjusted”.

(konstitusi adalah kumpulan prinsip-prinsip kekuasaan memerintah, hak-hak asasi pihak yang diperintah dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah).¹⁹

Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan (*principles according to which the power of the government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan

¹⁷ Sayuti Una. *Pergeseran kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah pasca Kembali Berlakunya UUD 1945*. UIIPres. 2004. Hal 40.

¹⁸ Widodo Ekatahjana, *Lembaga Kepresidenan, Op.cit.* hal. 26

¹⁹ *Ibid*

penyelenggaraan negara akan diserahkan, apakah kekuasaan tersebut berpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara (*the right of the governed*), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the relations between the two are adjusted*). Prinsip yang ketiga ini juga penting, karena lewat prinsip-prinsip itu nantinya akan diketahui dimana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.²⁰

Sementara K.C. Wheare merupakan salah seorang pakar konstitusi modern, dalam bukunya *modern constitution*, mengatakan : “...it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rule which establish and regulate or govern the government”. Pandangan tersebut selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian terdapat dua dimensi pemahaman yang diberikan. Pertama, konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara (*the whole system of government as a country*), dan kedua, konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu Negara (*the collection of rules which establish and regulate or govern the government*). Dimensi yang pertama konstitusi akan menggambarkan apakah bentuk Negara yang digunakan, sistem pemerintahan apa yang dipakai dan sebagainya. Sedangkan pada dimensi yang kedua, konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, bagaimana pengaturan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, bagaimana pengaturan hak dan kewajiban antara negara dengan rakyat. Kedua dimensi tersebut bukanlah satu sama lainnya, namun merupakan satu kesatuan pengertian yang utuh sebagai pengertian konstitusi.²¹

Meskipun dalam pandangan Wheare sedikit lebih sempit dari Strong, konstitusi dalam pandangan Strong bukan hanya merupakan ketentuan-ketentuan

²⁰ Sayuti Una. *Pergeseran kekuasaan.....Op.cit.* hal 41

²¹ *Ibid*

mengenai kekuasaan pemerintahan namun juga hak-hak warga negara dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah, sedangkan Wheare menyebutkan hal tersebut secara umum yaitu sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, namun diantara keduanya terdapat sisi persamaan pemahaman. Sisi persamaan pandangan antara keduanya dalam hal menetapkan konstitusi sebagai seperangkat aturan. Strong, meskipun tidak menyebutkan secara rinci seperti Wheare-konstitusi sebagai seperangkat aturan (*the collection of rules*), namun dengan mengutip pendapat James Bryce yang mengatakan bahwa konstitusi sebagai suatu susunan kehidupan kenegaraan (politik) yang diorganisasikan melalui dan oleh hukum. Jelaslah Strong menganggap konstitusi sebagai seperangkat aturan, walaupun dalam definisinya sendiri dikatakan sekumpulan prinsip (*a collection of principles*).²²

Konstitusi negara Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum formil, selama ia merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, ia juga merupakan dasar bagi ketentuan lainnya. Melalui Undang-Undang Dasar 1945 ini mengalir peraturan-peraturan pelaksana yang menurut tingkatannya masing-masing merupakan sumber hukum formil, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-undang/Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);
3. Peraturan pemerintah;
4. Keputusan presiden;
5. Peraturan daerah.²³

Sedangkan pendapat Sri soemantri M., tidak ada satu negara pun didunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi atau undang-undang dasar adalah hukum tertinggi (*supreme law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat perlengkapan negara.

Embrio konstitusi sebagai "*droit constitutionnel*" (hukum dasar) dari negara-negara dibelahan dunia dapat digali dari 2 (dua) sudut pandang, yaitu :

1. Dari sudut bentuk negara;

²² *Ibid*

²³ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2. Dari sudut pembentuk konstitusinya.²⁴

Sementara itu menurut A. Hamid S. Attamimi, pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara itu harus dijalankan. Dengan demikian, maka undang-undang dasar, baik berupa “*single document*” atau “*multy document*”. Sebagai “*the basic of the national order*”, maka ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar akan menjadi sumber acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang kedudukannya lebih rendah dari undang-undang dasar.²⁵

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. ‘*Constitutions*’ menurut Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*” (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalized system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.²⁶

Secara teoritis, suatu konstitusi pasti mengalami perubahan-perubahan dalam praktek ketatanegaraan. Perubahan suatu konstitusi menurut Sri Soemantri M. mengutip pandangan K.C. Wheare dapat dilakukan dengan :

1. Dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif yang tunduk di bawah pembatasan-pembatasan atau restriksi tertentu (*by the ordinary legislature, but under certain restrictions*);

²⁴ *Ibid.* hal 27

²⁵ *Ibid*

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme New*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008,

2. Dengan keputusan rakyat melalui suatu referendum (*by the people through a referendum*);
3. Dengan keputusan dari mayoritas seluruh unit negara federal (*by a majority of all units of a federal state*); dan
4. Dengan suatu konvensi yang khusus (*by a special convention*).²⁷

Perubahan terhadap suatu konstitusi, bukanlah berarti, bahwa hal itu menempatkan konstitusi menjadi tidak supreme lagi, kecuali tindakan perubahan terhadap konstitusi itu dilakukan dengan maksud dan tujuan melanggar atau menyimpang dari ketentuan-ketentuannya. Hal yang terakhir ini sangat mungkin terjadi, apabila pemerintahan itu dijalankan atas dasar kekuasaan belaka. Jika ini yang terjadi, maka sesungguhnya kedudukan konstitusi memang tidak supreme lagi. Dengan kata lain maka konstitusi tidak dapat lagi berfungsi untuk mengatur alat-alat kekuasaan negara. Oleh karena itu, guna menghindari pelanggaran/penyimpangan terhadap konstitusi ini, ide konstitusionalisme yang menempatkan supremasi konstitusi dalam negara harus direalisasikan. Konsekwensinya apabila idea konstitusionalisme itu direalisasikan adalah, bahwa pejabat-pejabat negara perlu dibatasi kekuasaannya. Pembatasan terhadap kekuasaan pejabat-pejabat negara ini sesungguhnya menunjuk pada fungsi pengaturan yang dilakukan oleh konstitusi terhadap alat-alat kekuasaan negara.²⁸

Pembatasan terhadap kekuasaan pejabat-pejabat negara memiliki banyak aspek. Salah satu diantaranya adalah pembatasan terhadap masa jabatan para pejabat negara tersebut. Pembatasan terhadap masa jabatan dilingkungan alat-alat kekuasaan negara sangat penting artinya, karena dalam konsep pemerintahan republik, yang demikian ini merupakan refleksi dari prinsip demokrasi. Ciri-ciri pemerintahan demokratis diantaranya adalah, bahwa terhadap jabatan-jabatan negara, konstitusi memberikan batasan terhadap masa jabatan alat-alat kekuasaan negara. Dengan demikian, pergantian pejabat dalam setiap jabatan negara merupakan rutinitas dalam rangka penyelenggaraan ketatanegaraan yang demokratis.²⁹

²⁷ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan, Op.cit.* hal. 29

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*

Paham konstitusionalisme, menurut C.H. Mellwain dalam *Constitutionalism : Ancient and Modern (1947)*, menghendaki eksistensi dua elemen penting sekaligus: (1) hukum yang menjadi “pembatas” bagi kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan; dan (2) akuntabilitas politik sepenuhnya dari pemerintah (*government*) dan yang diperintah (*governed*).³⁰

Dengan demikian konstitusi sebagai dasar bernegara dapat menciptakan pemerintahan yang akan melahirkan hak dan kewajiban warga negara serta perlindungan hukum baik warga negara atau hubungan antar sesama lembaga negara. Pemerintah (penguasa) dalam menjalankan pemerintahannya mempunyai landasan agar kekuasaannya tidak sewenang-wenang dan harus merujuk kepada konstitusi bukan pada kehendak pemerintah. Inilah yang juga disebut pengakuan akan kedaulatan rakyat.

2.3 Konsep Dasar Demokrasi

Perkembangan demokrasi sebagai salah satu varian diantara sekian varian dalam bernegara mendapat tempat terpenting di banyak negara seluruh dunia. Setiap negara tentu mengklaim dirinya sebagai negara yang demokratis meski dalam kenyataannya proses demokratisasi tak seperti membalikkan telapak tangan. Sekian persoalan yang harus dihadapi, seperti tindakan represif dari pemerintah, otoritarianisme yang mendarah daging, serta legitimasi kebijakan pemerintah meski dalam kenyataan kebijakan tersebut merugikan masyarakat serta persoalan-persoalan lainnya.

Istilah demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani itu terdiri dari dua perkataan, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti memerintah. Dengan demikian dilihat dari arti kata-katanya, demokrasi mengandung arti pemerintahan oleh rakyat.

Filosof J.J. Rosseau sebagaimana dikutip Ray Rangkuti berpendapat :

“Demokrasi perwakilan pada hakekatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (will of the few) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (general will). Sehingga demokrasi langsung merupakan demokrasi yang tepat”.³¹

³⁰ Titik Triwulan Tutik. *Eksistensi Kedudukan....op.cit.* 36

³¹ *Ibid.* Hal 37

Sebagaimana pendapat E. Barker yang dikutip oleh Sri Soemantri mengatakan:

*"Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan".*³²

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.³³

Perkembangan gagasan-gagasan politik yang berimplikasi terhadap konsepsi demokrasi pada masa modern. Mulai zaman Yunani kuno hingga lahirnya pemikir besar seperti Montesquieu dan John Lock, agaknya demokrasi menjadi perbincangan yang tak kunjung habis.

Momentum yang cukup bersejarah untuk menandai betapa gagasan demokrasi telah menjadi isu bersama bangsa-bangsa di dunia pada masa modern adalah penetapan *Declaration of Human Rights* (Deklarasi hak asasi manusia) sedunia pada Desember 1948. Deklarasi ini merupakan eksepsi perlawanan manusia yang paling mengesankan terhadap tirani dan penindasan individu. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, mayoritas penduduk dunia yang diwakili oleh 48 negara di PBB menyetujui hak-hak asasi manusia karena manusialah yang berhak atas standart tinggi yang menjadi acuan bagi semua negara. Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan tanpa mempertimbangkan warna, ras, jenis kelamin, bahasa, agama, paham politik atau lainnya, asal bangsa, kekayaan, kelairan dan status lainnya. Nilai-nilai itulah yang pada akhirnya menjadi kesadaran bersama

³² *Ibid*

³³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 2

untuk dikembangkan dalam kehidupan masing-masing negara.³⁴ Nilai-nilai tersebut kian memperkaya perkembangan gagasan demokrasi dari masa ke masa sehingga demokrasi menjadi isu sentral dalam kehidupan bernegara dan berbangsa umat manusia di masa modern.

Perkembangan demokrasi sendiri sungguh luar biasa, terlebih runtuhnya komunisme kian menancapkan demokrasi sebagai sistem atau ideologi pemenang dari perang dingin yang telah berlangsung puluhan tahun. Hampir dapat dipastikan bahwa penguasa-penguasa yang baru terpilih dalam sistem pemilihan umum berani memastikan dirinya sebagai pengusung demokrasi bagi negaranya. Fenomena ini semakin memperjelas alasan mengapa peningkatan negara penganut demokrasi mengalami kepesatan luar biasa.

Dalam semak belukar gagasan tentang demokrasi yang sangat sering tak tertembus, adakah kemungkinan untuk mengenali beberapa kriteria yang perlu dipenuhi oleh proses pemerintahan sebuah asosiasi agar dapat memenuhi suatu persyaratan yaitu bahwa seluruh anggota memiliki hak yang sama (*equality*) untuk berpartisipasi dalam berbagai keputusan kebijakan asosiasi. Paling sedikit terdapat lima standart untuk itu antara lain :³⁵

Partisipasi efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat.

Persamaan suara. ketika akhirnya tiba saat dibuatnya keputusan tentang kebijaksanaan itu, setiap anggota hanya mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama.

Pemahaman yang cerah. Dalam batas waktu yang rasional, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin.

Pengawasan agenda. Setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan permasalahan apa yang akan dibahas dalam agenda. Jadi proses demokrasi yang di butuhkan oleh tiga kriteria

³⁴ Suyatno. *Menjelajahi Demokrasi*. Humaniora. Bandung. 2008. hal 27

³⁵ Robert A. Dahl. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek demokrasi Secara singkat*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2001. Hal 52-53

sebelumnya tidak pernah tertutup. Berbagai kebijakan asosiasi tersebut selalu terbuka untuk dapat diubah oleh para anggotanya, jika mereka mnginginkannya begitu.

Pencakupan orang dewasa. Semua, atau paling tidak sebagian besar, orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya. Sebelum abad kedua puluh kriteria ini tidak diterima sebagian besar pendukung demokrasi. Untuk membenarkan hal tersebut kita perlu memeriksa mengapa kita harus memperlakukan yang lainnya sama secara politik.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.³⁶

Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara. Dalam praktek pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara *das sollen* dan *das sein*, antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan. **Pertama**, hal yang paling nyata adalah bahwa meskipun hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktek penerapannya di lapangan berbeda-beda antara satu negara dengan yang lain, mulai dari Amerika Serikat sampai ke RRC, Kuba, dan bahkan eks-Uni Soviet, semua mengklaim menganut demokrasi. Perbedaan ini

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Konstitusi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Perpustakaan Nasional RI Data Katalog Dalam Terbitan (KDT). Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hal 241

antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivistis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom, sedangkan kaum kolektivistis dan komunis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian kolektif dan totaliter (*totalitarian*). Upaya mencari jalan tengah di antara kedua pandangan ini terus diupayakan orang, tetapi hasilnya ialah makin beragamnya cara umat manusia mempraktikkan ide demokrasi itu sendiri.³⁷

Kedua, gagasan kedaulatan rakyat itu juga menghadapi tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini kekuasaan tertinggi itu berasal dari Tuhan, dan bukan berasal dari rakyat. Dalam keyakinan umat beragama, tidak masuk akal untuk mengakui bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Perdebatan mengenai ini terus hidup dalam sejarah kemanusiaan sampai sekarang. Karena itu, hampir semua bangsa dan semua peradaban umat manusia pernah mengalami praktek-praktek kehidupan bernegara yang diwarnai oleh pandangan yang meyakini bahwa kekuasaan itu sesungguhnya berasal dari Tuhan, dan karena itu, yang berdaulat sesungguhnya adalah Tuhan, bukan rakyat. Sampai disitu, sebenarnya, tidaklah menjadi persoalan serius. Tetapi, dalam sejarah, umat manusia cenderung meyakini bahwa prinsip kedaulatan Tuhan itu terwujud secara praktis dalam diri Raja atau penguasa. Karena itu, muncullah konsepsi mengenai Raja-Dewa dalam agama Hindu, Raja-Pendeta dalam agama Katolik, dan Raja-Khalifah dalam sejarah Islam.³⁸

Ketiga, gagasan demokrasi itu sebagaimana terlihat dalam kenyataan beragamnya cara orang mempraktekannya, seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak yang berkuasa. Bahkan di sepanjang sejarah, corak penerapannya juga terus berkembang dari waktu ke waktu. Karena itu, konsepsi demokrasi itu terus menerus mendapatkan atribut tambahan dari waktu ke waktu seperti "*welfare democracy*", "*people's democracy*", "*social democracy*", "*participatory democracy*", dan sebagainya. Puncak perkembangan gagasan demokrasi itu yang paling diidealkan di zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang

³⁷ *Ibid.* hal. 242

³⁸ *Ibid.*

berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggris diistilahkan dengan perkataan "constitutional democracy".³⁹

Affan Ghaffar, memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu : pertama, pemaknaan secara normative (demokrasi normative) yaitu demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah Negara. Kedua, demokrasi empirik yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis. Jika demokrasi dikaitkan dengan organisasi Negara Affan Ghafar mengatakan, bahwa dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁴⁰

Ranney sebagaimana dikutip Bryan D. Jones dalam bukunya *Governing Buildings and Buildings Government* (1985 : 5) lebih tegas mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang di organisasi sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, musyawarah rakyat dan kekuasaan mayoritas.⁴¹

Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan-kebijakan Negara, apakah sudah sesuai dengan aturan yang berlaku atau malah sebaliknya. Karena kebijakan akan mempengaruhi terhadap kehidupan rakyat secara langsung. Dengan kata lain Negara yang menganut sistem demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan menurut kehendak dan keinginan rakyat.

Beberapa uraian di atas menunjukkan bahwa hakekat demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Rakyat sebagai penentu jalannya roda pemerintahan dan Negara. Terdapat tiga pengertian yang dapat di introdusir yakni pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), dan pemerintahan dari rakyat (*government from the people*).

Setidaknya terdapat tiga nilai ideal (ciri-ciri) yang mendukung demokrasi sebagai suatu gagasan kehidupan yaitu kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Ide-ide tersebut direalisasikan melalui perwujudan simbol-simbol dan hakekat dari nilai-nilai dasar demokrasi yaitu

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Titik Triwulan Tutik. *Eksistensi Kedudukan....op.cit.* hal 39

⁴¹ *Ibid*

sungguh-sungguh mewakili atau diangkat dari kenyataan hidup yang sepadan dengan nilai-nilai itu sendiri.⁴²

Dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan Negara hukum, lazim diyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik tersebut di atas dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrument pembaruan yang efektif. Akan tetapi, karena hukum itu sendiri dapat pula dibuat dan ditafsirkan secara sepihak oleh golongan yang berkuasa, diyakini pula bahwa hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang benar-benar menjamin terwujudnya proses demokratisasi yang sejati. Karena itu, agenda reformasi instituional (*institutional reform*), reformasi budaya (*cultural reform*), dan reformasi hukum atau *law reform* (*instrumental reform*) haruslah dilakukan secara sinergis dan simultan. Dengan perkataan lain, dalam gagasan demokrasi modern itu, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itulah berkembang konsepsi mengenai demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggrisnya biasa disebut dengan istilah "*constitutional democracy*" yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang "*constitutional state*" yang dianggap ideal di masa sekarang.⁴³

Secara komprehensif telah dijelaskan beberapa konsep demokrasi dari beberapa pakar. Namun di Indonesia pemaknaan demokrasi tentu melalui demokrasi perwakilan, sebab menurut konstitusi negara Indonesia yang meletakkan kekuasaan tertinggi negara berada ditangan rakyat atau apa yang di istilahkan dengan konsep kedaulatan rakyat (*volkssoeveriniteit*). Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, dilakukan sepenuhnya oleh MPR, sehingga lembaga ini disebut lembaga tertinggi negara.

Demokrasi identik dengan rakyat adalah pihak yang memegang kekuasaan negara, sehingga semua kebijakan-kebijakan negara berada ditangan rakyat. Tetapi

⁴² *Ibid*

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara..... op.cit.* hal 244-245

demokrasi menciptakan suatu negara yang diperintahkan dan diatur langsung oleh rakyat bukanlah hal yang mudah. Selain membutuhkan tingkat kemampuan dari rakyat, juga adanya kuantitas dari rakyat yang begitu besar, inilah konsep demokrasi yang dipraktekkan oleh negara polis (*polizeistaat*) pada masa Yunani kuno.⁴⁴ Sedangkan di Indonesia misalnya, konsep kedaulatan yang dilakukan tentu melalui asas perwakilan untuk mewakili kepentingan masyarakat luas. Salah satunya adalah melalui sistem perwakilan di lembaga legislatif.

Pada awal masa reformasi pembentukan DPR dilakukan melalui pemilu 1999 berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan. Perubahan keanggotaan, susunan, kedudukan, dan wewenang DPR terjadi berdasarkan hasil perubahan UUD 1945, terutama pada Perubahan Pertama pada 1999 dan Perubahan Kedua pada 2000.

Dari hasil keanggotaan, ditegaskan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian tidak ada lagi anggota DPR yang melalui pengangkatan seperti periode-periode sebelumnya. Anggota DPR dapat diberhentikan dari keanggotaannya dengan syarat dan tata cara yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Perubahan mendasar mengenai DPR adalah dari sisi kekuasaan yang dimiliki oleh DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak undang-undang disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁴⁵

⁴⁴ Sayuti Una. *Pergeseran kekuasaan..... Op.cit.* hal 68

⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku III: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I)*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 46

Perubahan UUD 1945 juga menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selain itu juga ditentukan hak-hak yang dimiliki oleh DPR dan anggota DPR. Hak yang dimiliki DPR meliputi hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan anggota DPR memiliki hak-hak yang meliputi hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.⁴⁶

2.4. *Impeachment* Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia

Praktik ketatanegaraan yang menganut sistim pemerintahan presidensiil, seperti Amerika Serikat, presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya atas *impeachment* karena dituduh melakukan penghianatan terhadap negara, penyuapan atau kejahatan lainnya dan pelanggaran pidana. *Impeachment* adalah pengawasan legislatif yang luar biasa (*an extraordinary legislative check*) baik terhadap eksekutif maupun legislatif. *Impeachment* adalah tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan untuk memegang jabatan, bukan hukuman pidana (*criminal conviction*) atau pengenaan kerugian ganti perdata.⁴⁷

Persoalan *impeachment* muncul karena adanya usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Jika di Amerika Serikat dilakukan dalam dua tingkat yaitu tingkat *House Of Representatives* dan tingkat *Senate*.⁴⁸ Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pasal 7B, menentukan tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dahulu mengajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Untuk itu terdapat tiga proses yang harus dilalui untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945 yaitu, proses penyelidikan dan pemeriksaan yang dilakukan

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Hamdan Zoelva. *Impeachment Presiden (Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945)*. Konstitusi Press. Jakarta. 2005. hal 13

⁴⁸ *Ibid* hal 15

oleh Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian pemeriksaan oleh Mahkamah Konstitusi dan penilaian serta keputusan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7A amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Permusyawaratan Rakyat, baik apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak berat pidana lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 10 ayat 2 menyatakan :

“Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya atau perbuatan yang tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945”.

Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat melakukan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana anggapan atau pendapat DPR, Mahkamah Konstitusi hanya sebatas memberikan putusan terhadap pendapat DPR. Apakah pendapat DPR terbukti benar atau tidak bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum sebagaimana anggapan DPR. Kendati demikian adanya Mahkamah Konstitusi menjadi keharusan terlebih kewenangannya dalam memberikan putusan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang notabene sebagai manifestasi sebuah negara.



BAB 3

PEMBAHASAN

3.1 Usulan Pemberhentian Wakil Presiden Dalam Kasus Dana Talangan (*Bail Out*) Bank Century Oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia adalah negara hukum, secara formal hal ini telah diatur dalam konstitusi Undang-undang 1945, khususnya pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Sebagai negara hukum terdapat kriteria-kriteria yang harus dipenuhi antara lain pemerintah dalam menjalankan kewajibannya harus berdasarkan hukum, adanya perlindungan hak asasi manusia (HAM), dan adanya lembaga peradilan yang independen.

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 berdampak signifikan terhadap struktur fundamental ketatanegaraan. Salah satunya adalah penguatan posisi legislatif (*legislatif heavy*) sebagai lembaga perwakilan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif. Hal ini demi terciptanya lembaga eksekutif dan legislatif yang seimbang (*checks and balance*). Kontrol legislatif terhadap eksekutif merupakan wajah baru dalam menata lembaga negara yang seimbang dan saling mengontrol. Sehingga bandul kekuasaan eksekutif dengan legislatif seimbang.

Reformasi konstitusi yang telah dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui proses amandemen terhadap UUD 1945 memberikan pengaruh khususnya terhadap eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal itu dapat dilihat dari kewenangan yang diamanahkan oleh UUD 1945 kepada DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perubahan mendasar adalah kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Salah satu fungsi pengawasannya adalah pengawasan terhadap kinerja eksekutif yakni Presiden dan/atau Wakil Presiden.²

¹ Lihat amandemen ketiga UUD 1945 pasal 1 ayat (3)

² Lihat amandemen kedua UUD 1945 Pasal 20A ayat (3)

3.1.1 Sistim Pemerintahan Negara Indonesia

Terkait dengan sistim pemerintahan, maka tidak lepas dari konsep dasar "*trias politica*" yang dikemukakan oleh Montesqueiu. Menurut Montesqueiu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan, dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesqueiu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).³

Beberapa literatur buku ketatanegaraan menyebutkan, bahwa konsep Montesqueiu berawal dari gagasan John Locke yang mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu (1) kekuasaan legislatif (*legislative power*), (2) kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).⁴ Legislatif mempunyai kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau mempertahankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan federatif meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, termasuk keamanan negara, perang dan keterkaitannya dengan hubungan luar negeri.

Dalam teori John Locke tidak ada kekuasaan legislatif, sebab kekuasaan yudikatif sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Sementara dalam konsepnya Montesqueiu kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang independen dan tidak terdapat kekuasaan federatif karena sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif.

Sejauh mana implementasi konsep *trias politica* Montesqueiu, untuk memberi gambaran ajaran ini dalam kenyataan, dapat dicermati pelaksanaannya dalam ketatanegaraan Inggris dan Amerika Serikat. Alasan memilih kedua negara tersebut adalah Inggris dipandang sebagai tempat pertama ajaran ini

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta, 2006. hal 14

⁴ Green Mind Community, *Teori dan Politik.....* op cit. hal 47

diimplementasikan. Sedangkan Amerika Serikat dianggap sebagai negara yang paling konsisten menerapkan ajaran *trias politica*.⁵

Sementara bagaimanakah pemisahan kekuasaan di Indonesia. Mohammad Yamin tidak menyebut konsepnya dengan *trias politica*, karena badan-badan kekuasaan Negara Indonesia lebih dari tiga. Ia berpendapat bahwa pembagian kekuasaan pemerintahan Indonesia sebaiknya disalin dengan kata Inggris *division of powers*, bukan konsep *trias politica*. Demikian pula kurang tepat manakala disebut *separation of powers*, karena dengan memisahkan kekuasaan tidak lenyap hubungan antara badan-badan ketatanegaraan di pusat pemerintahan.

Untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara maka setiap lembaga negara harus dilaksanakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of power*). Hal ini bertujuan agar dapat dicegah penumpukan kekuasaan disatu tangan (*absolut*) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan yang sewenang-wenang. Namun pemisahan cabang-cabang kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Sebab pemisahan secara absolut akan meniadakan sistim pengawasan atau keseimbangan antar cabang-cabang kekuasaan.

Sri Soemantri M. mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan sistim pemerintahan suatu negara itu adalah sistim hubungan antara organ eksekutif dan organ legislatif. Berdasarkan corak hubungan antara organ eksekutif dan legislatif itu, pada dasarnya sistim pemerintahan itu dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu sistim pemerintahan parlementer dan sistim pemerintahan presidensiil.⁶

Pandangan Bagir Manan sebagaimana disunting Mashudi dan Kuntana Magnar tentang sistim pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945. terdapat 2 (dua) macam pendapat, pertama adalah mereka yang berpendapat, bahwa Republik Indonesia adalah menganut sistim presidensiil (Ismail Sunny, Miriam Budiarto). Kedua mereka yang berpendapat, bahwa Republik Indonesia bersistim campuran (Usep Ranawijaya, Sri Soemantri M.)

⁵ *Ibid*

⁶ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan.....* opcit.hal 22

Dikatakan bersistim presidensiil karena Presiden adalah kepala pemerintahan. Ditambah pula dengan ciri-ciri lain, yaitu :

- a. Ada kepastian masa jabatan presiden (5 tahun);
- b. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan
- c. Presiden tidak dapat membubarkan DPR.⁷

Mereka yang berpendapat bahwa Republik Indonesia bersistim campuran, selain memenuhi syarat-syarat ciri presidensiil, terdapat pula ciri parlementer. Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Sedangkan MPR berwenang membuat ketetapan-ketetapan. Jadi MPR adalah badan legislatif. Presiden bertanggung jawab kepada badan legislatif.⁸

Sistim pemerintahan Indonesia sebenarnya bukan menganut sistim presidensiil murni, karena sebagaimana dikemukakan oleh Jhon J. Wuest dan Shepard L. Witman salah satu dari ciri sistim pemerintahan presidensiil adalah *It is based upon the separation powers principle*. Sistim pemerintahan di Indonesia tidak didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), tetapi cenderung didasarkan pada prinsip pembagian kekuasaan (*division of powers*).⁹ Untuk itu kecenderungan yang dipakai dalam sistim pemerintahan Indonesia lebih mengarah kepada sistim campuran ke arah sistim presidensiil. Bukti lainnya adalah presiden bertanggungjawab kepada MPR. Sedangkan di amerika Serikat tidak dikenal adanya pertanggungjawaban Presiden kepada Congress. Presiden dipilih langsung oleh rakyat Amerika Serikat.

Jika dicermati lebih detail, Presiden dan Wakil Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Presiden disamping memiliki kekuasaan eksekutif juga kekuasaan legislatif. Ini terbukti apabila Presiden memiliki inisiatif membuat peraturan dan disetujui oleh DPR. Sehingga disamping penyelenggara kekuasaan eksekutif juga meliputi kekuasaan membuat peraturan dengan persetujuan DPR.

Luasnya kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, menjadi kemutlakan bagaimana terjadi kekuasaan yang berimbang antara eksekutif dan legislatif, sehingga keseimbangan antar organ negara stabil.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*

Tidak menutup kemungkinan kerjasama antara eksekutif dan legislatif sering menimbulkan perselisihan. Dengan demikian diperlukan sistim pengawasan yang baik khususnya terkait dengan pengawasan secara hukum. Agar kekuasaan yang melekat pada Presiden dan/atau Wakil Presiden dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku.

Sistim dua kamar (*bicameral system*) yang mengiringi lahirnya lembaga baru Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut Bagir Manan terdapat dua gagasan penting. Pertama, gagasan mengubah sistim perwakilan menjadi sistim dua kamar (*bicameral system*) seperti diketahui bahwa dalam negara yang menganut sistim tersebut ditemukan adanya dua bentuk lembaga perwakilan, misalnya *Senate* (sebagai DPD) dan *House of Representative* (sebagai DPR) sebagai dua unsur dalam *Congress* Amerika, *House of Lords* dan *House of Commons* sebagai dua unsur dalam *Parliament* Inggris. Kedua, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.¹⁰

Meskipun kewenangan DPD tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Namun eksistensi DPD memiliki legitimasi yang kuat (*power legitimate*) dari rakyat. DPD dipilih secara perorangan tanpa melibatkan partai politik, berbeda halnya dengan DPR yang berangkat dari partai politik. Disisi lain DPD sebagai organ pendukung terhadap DPR dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap eksekutif.

Dengan demikian, inti dari pemisahan kekuasaan (*Separation of Powers*) yang di negara Indonesia lebih cenderung kepada distribusi kekuasaan (*distribution of power*) adalah adanya mekanisme *checks and balances* diantara ketiga lembaga negara. Oleh karena, meskipun dilakukan pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara namun tidak dibarengi dengan penyeimbangan kekuasaan (*balancing of powers*) melalui mekanisme *checks and balances*, konsekuensinya juga dapat menimbulkan lahirnya kekuasaan yang tidak terkendali atau kesewenang-wenangan.

¹⁰ Sayuti Una, *Pergeseran kekuasaan Pemerintah.....* opcit. hal 24

Checks and balances secara proporsional berdasarkan perundang-undangan dapat membentuk keseimbangan antar lembaga negara. Konsep tersebut sekaligus mengukuhkan kedaulatan rakyat bahwa keseimbangan lembaga negara dapat mengeleminir praktek kekuasaan absolut khususnya dari lembaga eksekutif yang mempunyai kewenangan sangat luas.

Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan batasan terhadap kewenangan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Konstitusi yang memberikan pembatasan sebagai bentuk negara hukum yang mempunyai konsekuensi setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum.

Salah satu pengawasan legislatif terhadap eksekutif sebagai bentuk *checks and balances* adalah mekanisme *impeachment*. Hal ini dipertegas lagi dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK), yang berperan dalam menjatuhkan putusan terkait dengan *Impeachment*. Sementara itu sebelum amandemen UUD 1945 MPR sangat berperan terhadap persoalan *Impeachment* karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Meskipun pada saat ini MPR tidak mempunyai dampak yang signifikan terkait *impeachment*, namun eksistensinya menjadi bagian penting dalam sistim ketatanegaraan Indonesia. Posisi MPR masih menjadi salah satu lembaga penting dalam prosesi *impeachment* yang memiliki kewenangan dalam memutuskan Usul DPR setelah mendapat putusan dari MK.

Konsep sistim dua kamar (*bicameral system*) terhadap proses *impeachment*, hanya didominasi oleh DPR. Sementara itu DPD belum mendapatkan posisi kuat, ia dilibatkan hanya pada saat sidang istimewa MPR. Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga menyebutkan,

“Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR”.

DPD hanya dilibatkan atas persoalan daerah seperti yang terdapat pada pasal 22D UUD 1945 amandemen ketiga. Baru perwujudan itu nampak berdasarkan keanggotaan MPR dikarenakan keanggotaan MPR yang merupakan gabungan atas anggota DPR dan DPD. Sementara hak angket dan hak-hak lainnya yang menjadi hak DPR tidak diberikan terhadap DPD. Praktis keterlibatan DPD sangat minim termasuk salah satunya usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

Presiden melalui mekanisme *impeachment*. DPD baru berperan aktif ketika Pelaksanaan sidang istimewa MPR dalam memutuskan usul DPR tentang *impeachment* sebagai sebuah *joint session* antara DPR dengan DPD.

Proses pembuktian untuk memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap Konstitusi tidak sama dengan pembuktian biasa seperti di pengadilan pada umumnya. Sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, dilakukan dalam dua tingkat yaitu tingkat *House of Representative* dan tingkat *Senat*. *House of Representative*, menurut Konstitusi Amerika Serikat memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment* yaitu untuk mengajukan dakwaan pelanggaran yang dilakukan atas satu atau lebih dari pelanggaran pidana. Pada tingkat selanjutnya adalah dilakukan oleh *Senate* yang akan mengadili seluruh dakwaan yang diajukan oleh *House of Representative* yang tentunya sangat ditentukan oleh bukti-bukti yang diungkapkan apakah setiap dakwaan (*Article of Impeachment*) adalah benar, dan jika benar, maka dapat dinyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran pidana yang berakibat pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden,¹¹

Hubungan yang terjadi antar lembaga negara tersebut berperan sebagai pihak yang mempunyai kemampuan politik dalam menerapkan proses *impeachment*. Meskipun demikian amandemen ketiga UUD 1945 khususnya pasal 7B bertujuan memberikan pertimbangan hukum yang menitikberatkan kepada fungsi MK sebagai lembaga yang memberikan putusan hukum dalam proses *impeachment*.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mengawal konstitusi (*the guardian of contitution*) berperan penting khususnya terhadap putusan atas pendapat DPR. Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab terhadap *impeachment* yang dijatuhkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga konsekuensi logis keputusan Mahkamah Konstitusi harus obyektif dan jauh dari segala kepentingan. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi :¹²

"Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah

¹¹ Hamdan Zoelva. *Impeachment Presiden....op.cit.hal 14*

¹² Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Kongsitisi terutama pasal 10 ayat (2)

melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya atau perbuatan yang tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945”.

Selanjutnya penjelasan terhadap Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dijelaskan pulan dalam Pasal yang sama ayat (3) bahwa :

1. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
2. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi dan penyuapan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang;
3. Tindak pidana berat lainnya tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun lebih;
4. Syarat tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai dengan Pasal 6 UUD 1945; dan
5. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Memperhatikan ketentuan Pasal 7A UUD 1945, ada lima jenis pelanggaran hukum yang dapat dijadikan alasan (dasar) untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditengah masa jabatannya. Yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, dan perbuatan tercela.

a. Pengkhianatan Terhadap Negara

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tidak secara khusus mempergunakan istilah tindak pidana “pengkhianatan terhadap negara”, namun dalam ilmu pidana Indonesia, tindak pidana terhadap keamanan negara atau disebut tindak pidana makar yang diatur dalam Titel I Buku 2 KUHPidana yaitu dari Pasal 104 sampai dengan 129 adalah merupakan tindak pidana pengkhianatan terhadap negara.

Kejahatan pengkhianatan terhadap negara mencakup jenis-jenis tindak pidana sebagai berikut :

- 1) Makar terhadap kepala negara (Pasal 104);
- 2) Makar untuk memasukkan Indonesia dibawah kekuasaan asing (Pasal 106);
- 3) Makar untuk menggulingkan pemerintah (Pasal 107);

- 4) Pemberontakan (opstand), (Pasal 108);
- 5) Pemufakatan jahat dan/atau penyertaan untuk melakukan kejahatan yang dimaksud dalam pasal 104, 106, 107 dan 108 KUHPidana;
- 6) Mengadakan hubungan dengan negara asing yang bermusuhan dengan Indonesia (Pasal 111);
- 7) Mengadakan hubungan dengan negara asing untuk tujuan agar negara asing membantu suatu penggulingan terhadap pemerintah Indonesia (Pasal 111 bis);
- 8) Menyiarkan surat-surat rahasia (Pasal 112-116);
- 9) Kejahatan-kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara (Pasal 117-120);
- 10) Merugikan negara dalam perundingan diplomatik (Pasal 121);
- 11) Kejahatan yang biasanya dilakukan oleh mata-mata musuh (Pasal 122-125);
- 12) Menyembunyikan mata-mata musuh (Pasal 126); dan
- 13) Menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan tertentu.

Disamping kejahatan terhadap keamanan negara sebagaimana yang diatur dalam KUHPidana, kejahatan terorisme dan kejahatan yang terkait dengan penyebaran ajaran komunisme/Marxisme dan Leninisme serta kejahatan yang terkait dengan keinginan untuk menghilangkan Pancasila sebagai dasar negara adalah termasuk kejahatan terhadap keamanan negara.

Makar yang dilakukan untuk menggulingkan pemerintahan yang sah, yaitu makar yang dilakukan dengan maksud meruntuhkan pemerintahan yang sah. Pasal 88 *bis* KUHPidana memberikan penjelasan otentik tentang pengertian meruntuhkan pemerintahan, yaitu menghapuskan atau mengubah dengan jalan yang tidak sah bentuk pemerintahan yang menurut UUD 1945.¹³

Tindak pidana makar yang berupa pemberontakan adalah kejahatan yang dilakukan dengan senjata untuk melawan pemerintah yang sah, atau bersama-sama dengan gerombolan pemberontak untuk melawan pemerintah yang sah dengan senjata.

¹³ Hamdan Zoelva. *Impeachment Presiden....*op.cit.hal 57

Termasuk kejahatan makar adalah pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana serta menggerakkan atau menyuruh orang lain untuk melakukan kejahatan.

b. Korupsi dan Penyuapan

Korupsi dan penyuapan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7A UUD 1945, ternyata telah diatur dalam satu paket undang-undang tersendiri,¹⁴ yang menggabungkan tindak pidana penyuapan ke dalam tindak pidana korupsi, kecuali tindak pidana penyuapan yang terkait dengan tindak pidana penyuapan dalam lingkungan swasta atau diluar ketentuan perundang-undangan yang ada, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 Tentang tindak pidana suap.

Korupsi berasal dari kata latin "*corruptio*" yang dalam bahasa Inggris "*corruption*", bahasa Belanda "*korruptie*" kemudian dalam bahasa Indonesia "*korupsi*". Kata korupsi berarti perilaku yang menyimpang dari etika, moral, tradisi dan kebaikan umum.¹⁵

Tindak pidana korupsi mencapai tiga kelompok tindak pidana yaitu :¹⁶ pertama, tindak pidana korupsi yang umum sebagaimana diatur dalam pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang terdiri atas :

- a) Perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.
- b) Perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Kedua, tindak pidana korupsi yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan pegawai negeri, hakim, advokat sebagaimana

¹⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁵ Singgih, *Duniapun Memerangi Korupsi*. Pusat Study Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Lippo Karawaci Tangerang. Indonesia. hal 118

¹⁶ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden....* op.cit.hal 60

yang diatur dalam KUHPidana; jabatan penyelenggara negara serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas pembangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan kepentingan tentara nasional.

Ketiga, tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tersangka, terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi, termasuk juga memberikan keterangan oleh tersangka, saksi, saksi ahli dan petugas bank terkait dengan proses pemeriksaan tindak pidana korupsi.

c. Tindak Pidana Berat Lainnya Serta Perbuatan Tercela

Terdapat dua alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945 yaitu karena terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁷ Rumusan Pasal 7A UUD 1945 tersebut, tanpa penjelasan yang lebih terinci dan hanya mengatur hal-hal pokok yang tidak menutup kemungkinan sangat terbuka adanya berbagai penafsiran yang berbeda. Pasal tersebut hampir sama dengan *impeachment* yang diatur dalam konstitusi Amerika Serikat meskipun juga terdapat beberapa perbedaan.

Persoalan pokok yang yang bisa menjadi perdebatan dalam ketentuan Pasal 7A UUD 1945 tersebut adalah apakah yang dimaksud pelanggaran hukum dalam Pasal tersebut hanya merupakan pelanggaran hukum pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang hukum pidana yang dapat dituntut secara pidana atautkah termasuk juga pelanggaran hukum lainnya selain pelanggaran undang-undang hukum pidana?

Terhadap pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya tidak akan menimbulkan interpretasi yang rumit karena dapat dirujuk pada perundang-undangan yang ada. Dengan menggunakan kata "tindak pidana berat lainnya" berarti yang dimaksud "pelanggaran hukum" berupa : penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dalam pasal 7A UUD 1945 adalah merupakan tindak pidana sebagaimana yang

¹⁷ *Ibid*, hal 10.

diatur dalam perundang-undangan hukum pidana. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan alasan tindak pidana juga terdapat dalam Konstitusi Amerika Serikat, yaitu tindak pidana “...*treasons, bribery, high crimes and misdemeanors*”, demikian juga dalam Konstitusi Philipina (Konstitusi 1987), mencantumkan “...*treasons, bribery, graft and corruption, other high crimes...*”¹⁸

Sedangkan rumusan “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A Undang-Undang 1945 tidak memberikan suatu kepastian apakah perbuatan tercela yang dapat dipidana atau termasuk pelanggaran hukum lainnya. Hal ini tidak menutup kemungkinan terjadi multi tafsir pada masa-masa mendatang.

Konstitusi Amerika Serikat menjelaskan secara tegas apa yang dimaksud dengan “*Treason*”, sedangkan dalam perubahan ketiga Pasal 7A ayat (1) UUD 1945 tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan melakukan pengkhianatan terhadap negara.¹⁹ Undang-Undang Mahkamah Konstitusi,²⁰ menjelaskan pengertian pengkhianatan terhadap negara adalah kejahatan terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Impeachment dalam Konstitusi Amerika Serikat, baru dilakukan manakala Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan tindak pidana “...*treasons, bribery, high crimes and misdemeanors*”. Seperti yang dikemukakan oleh Indrayana terdapat 6 aturan yakni :²¹

1. Presiden dan/atau Wakil Presiden dan para pejabat Amerika Serikat diberhentikan dari jabatannya melalui proses *impeachment* karena terbukti bersalah melakukan pengkhianatan kepada negara, terlibat kasus penyuapan atau melakukan kejahatan tinggi lainnya;
2. Majelis Rendah (*House of Representative*) adalah satu-satunya lembaga negara yang mempunyai kekuasaan untuk memulai proses *impeachment*;
3. Majelis Tinggi (*Senate*) adalah satu-satunya lembaga negara yang mempunyai kekuasaan untuk mengadili suatu proses *impeachment*. Jika

¹⁸ *Ibid.* hal 52-53

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (3) butir a.

²¹ Kayad Sugiyanto. *Kajian Yuridis Penerapan Impeachment Terhadap Presiden dan kekuasaan Mayoritas Di MPR Menurut UUD 1945*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Jember, 2005, hal 27-28

yang menjalani proses *impeachment* adalah Presiden Amerika Serikat, maka ketua Mahkamah Agung (MA) yang akan memimpin persidangan dengan mengambil keputusan untuk menjatuhkan hukuman atas proses *impeachment* harus disetujui 2/3 anggota *Senate* yang hadir saat persidangan dilakukan;

4. Hukuman dalam suatu perkara *impeachment* hanyalah berupa pemberhentian dari jabatan yang disandanginya dan dilarang memegang jabatan lainnya di masa yang akan datang dengan dilanjutkannya proses hukum bagi pejabat yang bersangkutan terkena *impeachment*;
5. Presiden memiliki kekuasaan untuk memberikan penundaan atau pengampunan hukuman kecuali dalam kasus *impeachment*;
6. Semua kasus kejahatan disidangkan dengan sistim juri, kecuali dalam kasus *impeachment*.

Terhadap penerapan *impeachment* di Indonesia, terdapat beberapa perbedaan sebagaimana di ungkapkan oleh Indrayana.²²

1. *impeachment* di Amerika Serikat mempunyai dasar hukum yang kuat;
2. Alasan penerapan *impeachment* lebih sempit dan cenderung ke arah kriminal dan tidak adanya multi interpretasi atas penerapan *impeachment*, misal dalam klausul pelanggaran terhadap UUD 1945 yang tidak memiliki kejelasan atas bentuk pelanggaran tersebut;
3. *Impeachment* di Indonesia lebih cenderung bersifat politis dibanding dengan Amerika Serikat yang secara jelas membagi tugas dalam *impeachment* secara hukum yakni : *House of Representative* sebagai penuntut umum, *Senate* bertindak sebagai juri, Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai terdakwa dan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung.

Menyangkut masalah pembuktian bahwa seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden telah nyata-nyata melakukan pelanggaran hukum, atau nyata-nyata tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana telah diduga dan menjadi pendapat DPR, nampaknya hal ini menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskannya. Sebagaimana yang telah disebut dalam UUD 1945 :

²² *Ibid*

"Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".²³

Dipilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung dalam satu pasangan oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 6A UUD 1945 amandemen ketiga yakni, *"Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat"*.

Untuk itu, Presiden dan/atau Wakil Presiden mendapat legitimasi yang kuat terhadap kekuasaan yang dijalankannya berdasarkan UUD 1945. Sehingga tidak menutup kemungkinan proses *Impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden berpotensi menimbulkan persoalan hukum di samping politis.

Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik, dan pengambilan keputusan untuk pemberhentiannya di tengah jalanpun tidak dapat dilakukan hanya dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan dari jabatannya apabila ia terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945. Di samping alasan hukum itu, proses pengambilan keputusanyapun tidak boleh hanya didasarkan alasan politik dan oleh forum politik semata, melainkan harus terlebih dulu dibuktikan secara hukum melalui peradilan di Mahkamah Konstitusi. Barulah setelah kesalahannya atau anggapan bahwa ia berubah tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden memang terbukti, barulah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diusulkan pemberhentiannya ke MPR yang akan menjatuhkan keputusan pemberhentian sebagaimana diusulkan oleh DPR tersebut.²⁴

²³ Lihat amandemen ketiga Pasal 7B ayat (1) UUD 1945

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hal 121-122.

Sekian amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR terkait dengan lembaga kepresidenan memberikan corak yang berbeda sebelum amandemen dilakukan. Namun perkembangan selanjutnya Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden sebagaimana yang tercantum dalam pasal 4 ayat (2) UUD 1945:

"Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden".

Kapasitas Wakil Presiden dalam menjalankan kewajibannya sebagai pembantu Presiden kurang mendapat respon dari UUD 1945. UUD 1945 belum mengakomodir secara jelas dan terinci apa yang menjadi kewajiban Wakil Presiden. Memang pada saat pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pernah diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 121 Tahun 2000 Tentang Penugasan Kepada Wakil Presiden Untuk Melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan Sehari-Hari. Namun peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya sampai saat ini.

Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan bahwa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu adalah satu kesatuan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Keduanya adalah dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan. Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu, meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi di segi yang lain, keduanya memang merupakan dua organ negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lain.²⁵

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 :

"Usul Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran".²⁶

Aturan tersebut menjelaskan bahwa dalam hal *impeachment* terdapat tiga lembaga yang berperan yakni MPR, DPR, dan Mahkamah Konstitusi. Namun

²⁵ *Ibid*

²⁶ Lihat amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 7B ayat (1)

dalam rumusan UUD 1945 khususnya tentang *impeachment* tidak diatur secara terang dan jelas. Akan tetapi rumusan tersebut sudah cukup sebagai landasan untuk melakukan langkah pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana disebutkan.

Sejarah mencatat Presiden Soekarno jatuh dari kursi kepresidenan bukan karena terbukti secara yuridis, namun secara politik. Demikian halnya Presiden Abdurrahman Wahid yang nasibnya sama dengan Presiden Soekarno jatuh karena keputusan politik MPR. Supremasi hukum belum mampu terealisasi dalam bingkai negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebaliknya keputusan politik lebih dominan yang melampaui supremasi hukum. Fenomena ini menunjukkan bahwa persoalan supremasi hukum dan supremasi politik menjadi persoalan yang substansial dalam berbangsa dan bernegara yang berpondasi hukum. Disebutkan dalam buku lembaga kepresidenan dalam ketatanegaraan Indonesia yang ditulis oleh Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., pertentangan antara supremasi hukum dengan supremasi politik jika tidak segera diselesaikan, maka akan timbul dualisme yang ambivalen-paradoksal dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan yang ada. Maka tidak heran jika dalam pelaksanaannya terkesan inkonsisten (tidak taat asas). Kenyataannya keputusan politik banyak sekali mempengaruhi keputusan hukum (konstitusi), akan tetapi jika diinsyafi bersama, bahwa negara-bangsa ini dibangun di atas landasan kedaulatan hukum, maka sudah semestinya keputusan hukum menjadi harga yang tidak boleh ditawar daripada keputusan politik. Keputusan politik harus tunduk kepada keputusan hukum sebagai *rule of the game* bagi keputusan politik itu sendiri.

Terkait dengan dugaan pelanggaran hukum dana talangan (*bail out*) bank Century melalui voting DPR pada saat paripurna yang menghasilkan opsi C lebih banyak ketimbang opsi A dengan perbandingan perolehan suara 325:212 suara. Opsi C menyatakan kebijakan pemerintah mengucurkan dana talangan (*bail out*) ke bank Century dinilai salah (opsi C).²⁷ Dugaan tersebut tidak serta merta dapat menjadi landasan untuk mengusulkan pemberhentian Wakil Presiden oleh DPR, namun terdapat lembaga yang berwenang yaitu MK untuk memutuskan apakah

²⁷ www.Tempointeraktif.com , diakses pada tanggal 02 Juni 2010

dugaan pelanggaran yang didakwakan kepada Wakil Presiden oleh DPR tersebut benar atau tidak. Selanjutnya jika MK membenarkan pendapat DPR maka DPR melakukan sidang paripurna untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Namun jika dugaan DPR salah maka persoalan tersebut menjadi selesai. Untuk itu dalam UUD 1945 terdapat tiga lembaga yang berperan dalam melakukan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yaitu DPR, MK, dan MPR.

Meskipun setelah ada dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Wakil Presiden oleh DPR, tidak serta merta merta penyelidikan atas kasus tersebut berjalan sebagaimana mestinya. Bukan berarti asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) menjadi tameng untuk melakukan pembenaran atas diri Wakil Presiden. Selanjutnya proses hukum harus tetap dilakukan terhadap siapapun sesuai asas persamaan didepan hukum (*equality before the law*).

3.2 Mekanisme Pemberhentian Wakil Presiden Jika Yang Bersangkutan Terbukti Melanggar Hukum.

Pembuktian dalam hal *impeachment* tidak sama dengan pembuktian dalam peradilan pada umumnya. Mekanisme yang dipakai adalah dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR. Namun bukan berarti dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden benar. Prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) tetap harus ditegakkan.

Pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) selaku lembaga yang berwenang untuk mengadili. Adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR belum mempunyai kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Peraturan yang berlaku adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku lembaga yang berwenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Namun sebelum diberhentikan oleh MPR, proses pemberhentiannya dimulai dari proses pengawasan terhadap Presiden

dan/atau Wakil Presiden oleh DPR. Apabila dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR itu ditemukan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang berupa : penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela atau Presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, maka DPR dengan dukungan 2/3 (dua pertiga) jumlah suara dapat mengajukan usulan presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR, dengan terlebih dahulu meminta putusan dari MK tentang kesimpulan dan pendapat DPR. Apabila MK memutuskan bahwa pendapat DPR tidak berdasar hukum, maka proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi gugur. Namun sebaliknya jika Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR, maka DPR tinggal meneruskannya kepada MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atau tidak Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945, harus melewati tiga lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).²⁸ Ketiga lembaga negara ini memiliki kewenangan yang berbeda. DPR melakukan penyelidikan dan mencari bukti-bukti dan fakta yang mengukuhkan dugaan adanya pelanggaran pasal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (yaitu pelanggaran Pasal 7A UUD 1945) serta mengajukan usul pemberhentian kepada MPR. Mahkamah Konstitusi yang mengkaji dari segi hukum dan landasan yuridis pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta MPR yang akan menjatuhkan vonis politik apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan atau tetap memangku jabatannya.

DPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi Presiden dan/atau Wakil Presiden dan dapat mengusulkan pemberhentiannya ditengah masa jabatan yang diembannya, tentu tidak steril dari pandangan serta kepentingan politiknya. Karena lembaga DPR adalah terdiri atas perwakilan partai-partai politik yang terpilih dalam perwakilan umum. Karena itu dalam mengajukan

²⁸ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden....op.cit.hal 10*

usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR harus seobyektif mungkin dan memiliki landasan yang cukup kuat bahwa tindakan/kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden benar-benar telah memenuhi dasar substansial pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Pasal 7A UUD 1945.

Mekanisme atau tata cara DPR untuk menyelidiki adanya pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak diatur secara tegas. Hanya saja, Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 memberikan hak angket kepada DPR. Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat dan bangsa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.²⁹ Hak angket memberikan landasan yuridis kepada DPR untuk mengadakan penyelidikan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Memperhatikan proses dan mekanisme penyelidikan yang dilakukan oleh DPR berdasarkan hak angket, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan penyelidikan itu tidak sama dengan penyelidikan dalam proses peradilan pidana, walaupun substansi yang hendak dibuktikan sama dengan pembuktian atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Panitia angket yang melaksanakan penyelidikan adalah para anggota DPR yang ditunjuk untuk itu tidak bertindak seperti hakim sebagaimana halnya dalam persidangan pengadilan, serta tidak ada pihak yang menuntut seperti halnya jaksa penuntut.

Lain halnya dengan sidang *Senat* Amerika Serikat dalam mengadili *impeachment* terhadap presiden Amerika Serikat dimana para anggota Senatnya diambil sumpah secara khusus dalam kasus *impeachment* yang bertindak sebagai hakim (*jury*), ketua sidangnya adalah Ketua Mahkamah Agung, dan Wakil DPR (*manager*) bertindak seperti jaksa.³⁰

Walaupun demikian panitia angket DPR dapat melakukan pemeriksaan terhadap saksi dibawah sumpah di depan panitia angket DPR serta memiliki hak subpoena yaitu memanggil secara paksa seseorang yang dirasa perlu didengar keterangannya pada saat penyelidikan. Jadi mengenai penyelidikan ada tidaknya

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid* hal 74

pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden di DPR tidak mencirikan sebuah proses peradilan pidana.

Hasil penyelidikan yang dilakukan oleh panitia angket kemudian diputuskan oleh DPR dalam rapat paripurna. Jika panitia angket menemukan bukti-bukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah memenuhi ketentuan pasal 7A UUD 1945 yaitu melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden serta disetujui oleh rapat paripurna DPR dengan dukungan minimal 2/3 suara melalui voting semua fraksi di DPR. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 :

“Pengajuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Proses pemeriksaan oleh DPR di Mahkamah Konstitusi oleh UUD 1945 tidak diatur secara terinci. UUD 1945 hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.³¹ Demikian juga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi pun tidak mengatur secara rinci mengenai proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang mahkamah konstitusi hanya mengatur mekanisme pengajuan permohonan, yaitu diajukan oleh DPR selaku pemohon.³² DPR harus mengajukan permohonan secara tertulis dan menguraikan secara jelas mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini diatur dalam Pasal 80 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi :

- 1) Pemohon adalah DPR.

³¹ Amandemen ketiga Pasal 7B ayat (1) UUD 1945

³² Undang-Undang No. 24 Tentang Mahkamah Konstitusi

2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya mengenai :

- a. Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau
- b. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Harus dilampirkan juga putusan dan proses pengambilan putusan di DPR, risalah dan atau berita acara rapat DPR disertai bukti mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini tertuang dalam Pasal 80 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi :

“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”

Kemudian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi juga mengatur batas waktu penyelesaian permohonan yang harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam waktu 90 hari setelah permohonan diregister, seperti dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi :

“Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas penapat DPR mengenai dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80,wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara Konstitusi”.

Disamping itu permohonan tersebut harus disertai alat-alat bukti serta bentuk putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan Pasal 36 sampai Pasal 38 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi :

1) Alat bukti ialah :

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;

e. petunjuk; dan

f. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

- 2) Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum.
- 3) Dalam hal alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang tidak dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah.
- 4) Mahkamah Konstitusi menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya dalam Pasal 37 menyebutkan :

“bahwa Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain”.

Kemudian Pasal 38 menjelaskan secara jelas :

- 1) Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi.
- 2) Surat panggilan sudah harus diterima oleh yang dipanggil dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.
- 3) Para pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 4) Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun dipanggil secara patut menurut hukum, Mahkamah Konstitusi dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa.

Terkait dengan pemeriksaan atas permohonan DPR, Mahkamah Konstitusi diwajibkan untuk memanggil Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk memberikan keterangan tertulis. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat (2) :

“Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan”.

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal memberikan keterangan dihadapan Mahkamah Konstitusi dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya yang hal tersebut diatur dalam Pasal 43 yakni :

“Dalam pemeriksaan persidangan, pemohon dan/atau termohon dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus untuk itu”.

Putusan yang diambil dapat berkekuatan hukum tetap, apabila putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan putusan yang berkaitan dengan proses *impeachment* wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai Pasal 85 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

Prosedur pengambilan keputusan harus dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga memenuhi kewajiban memberikan putusan atas usul DPR mengenai proses *impeachment* berdasarkan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga. Amar putusan harus sesuai dengan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang meliputi beberapa bentuk yaitu :

- 1) Amar putusan menolak permohonan apabila permohonan tidak memenuhi sesuai yang terdapat pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
- 2) Amar putusan menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) Amar putusan menolak permohonan apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa, Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Memperhatikan proses pemeriksaan pendapat DPR di Mahkamah Konstitusi dan ketentuan UUD 1945 yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus. Dapatlah disimpulkan bahwa sesungguhnya proses pemeriksaan pendapat DPR di Mahkamah Konstitusi adalah

sebuah proses peradilan yang tidak terbatas pada pemeriksaan dokumen semata-mata. Oleh karena itu, pemeriksaan pendapat DPR itu dapat dilakukan seperti pemeriksaan dalam perkara pidana biasa. Hanya saja posisi Presiden dan/atau Wakil Presiden bukanlah seperti posisi terdakwa dalam perkara pidana, akan tetapi sebagai pihak dalam perkara yang memiliki posisinya sejajar dengan pemohon yaitu DPR yang bertindak sebagai penuntut dalam perkara pidana.³³ Dengan proses seperti ini, Mahkamah Konstitusi dapat secara obyektif dan secara mendalam memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan oleh DPR, dan terhindar dari kepentingan dan pandangan politik yang subyektif dari DPR.

Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden selanjutnya adalah dilembaga MPR, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR. Apa yang terjadi di MPR sesungguhnya adalah pengambilan keputusan politik untuk menentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden layak untuk diberhentikan atau tidak diberhentikan. Tidak ada pemeriksaan kembali seperti halnya yang terjadi di DPR dan Mahkamah Konstitusi. Dalam persidangan itu, MPR hanya mendengarkan pembelaan terakhir dari Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah mendengar usulan pemberhentian dari DPR. Perdebatan yang mungkin terjadi hanyalah perdebatan diantara anggota MPR saja. Oleh karena itu apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti atau tidak adalah sangat tergantung pada suara mayoritas yaitu 2/3 (dua pertiga) suara anggota MPR dalam sidang istimewa MPR yang dihadiri sekurang – kurangnya 3/4 (tiga perempat) anggota MPR. Disinilah berlaku prinsip '*salus populi suprema lex*' (suara rakyat adalah hukum tertinggi). Dalam hal MPR, menganulir putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR adanya dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu selanjutnya Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat saja dituntut secara pidana melalui peradilan pidana biasa manakala ada dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kasus dana talangan (*bail out*) bank Century memang menjadi persoalan panas antara legislatif dan eksekutif. Masyarakat melakukan demonstrasi

³³ Hamdan Zoelva. *Impeachment Presiden....*op.cit.hal 76

diberbagai daerah yang menuntut para pejabat bertanggung jawab terhadap dana talangan (*bail out*) sebesar 7,6 triliun kepada bank Century.³⁴

Pendapat politik DPR melalui hasil voting yang dilakukan mayoritas memilih opsi C ketimbang opsi A dengan perbandingan perolehan suara 325:212 suara. Opsi C menyatakan kebijakan pemerintah mengucurkan dana talangan (*bail out*) ke Bank Century dinilai salah (opsi C). Berdasarkan hasil voting jumlah peserta yang memilih opsi C lebih banyak dibandingkan anggota dewan yang menyatakan (*bail out*) sudah tepat (opsi A).³⁵

Dugaan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Wakil Presiden dalam kasus tersebut menjadi dasar untuk melakukan penyelidikan terhadap yang bersangkutan. Asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) tetap harus diterapkan, karena dugaan pelanggaran itu belum memiliki putusan dari Mahkamah Konstitusi. Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang diamanahkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menjadi dasar bahwa setiap kebijakan pemerintah harus berlandaskan aturan yang berlaku. Ini diperlukan dalam rangka menjaga dan menjunjung pondasi bernegara sebagai negara hukum.

Terdapat empat kriteria negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, yakni pemerintah dalam menjalankan kewajibannya berdasarkan hukum dan peraturan yang berlaku, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan negara, dan adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Disisi lain UUD 1945 mengenal asas kedaulatan dan permusyawaratan perwakilan. Menurut Gilbert Abcarian terdapat 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu :

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), si wakil bertindak atau mengambil menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*), si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

³⁴ www.Tempointeraktif.com , diakses pada tanggal 02 Juni 2010

³⁵ www.Tempointeraktif.com , diakses pada tanggal 02 Juni 2010

- c. Si wakil bertindak sebagai “politico”, si wakil kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari issue (*materi*) yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”, si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan umum.³⁶

Dengan demikian DPR wajib menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya di DPR. Hal ini mengisyaratkan negara Indonesia menganut sistim perwakilan yang juga disebut kedaulatan berada ditangan rakyat melalui wakilnya di DPR.

Berbicara tentang kedaulatan rakyat maka tidak lepas dari ajaran demokrasi yang intinya kedaulatan berada ditangan rakyat. Negara Indonesia yang menganut demokrasi perwakilan dapat dilihat dari sistim perwakilan di DPR yang dipilih pada saat pemilihan umum. Pelaksanaan kedaulatan rakyat (*volkssoevereinit*) terdapat pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, sehingga lembaga ini disebut lembaga tertinggi negara. Pasca amandemen tidak ada lagi lembaga tertinggi negara semua lembaga negara sejajar menjadi lembaga tinggi negara. Secara umum rakyat mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan secara langsung kepada para pejabat negara ataupun melalui wakilnya di DPR.

³⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hal 257-258*



BAB 4 PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Usulan pemberhentian Wakil Presiden dapat dilakukan oleh DPR berkaitan dengan dana talangan (*bail out*) bank Century. Hal ini merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPR selaku lembaga yang berwenang melakukan pengawasan dalam kerangka penyeimbangan (*checks and balance*). Salah satu bentuk pengawasan DPR kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah proses *impeachment* sesuai Pasal 7A UUD 1945.
2. Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan pelanggaran hukum terhadap Pasal 7A UUD 1945 adalah diawali dari pernyataan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran Pasal 7A UUD 1945. Selanjutnya sesuai dengan Pasal 24 C ayat (2) bahwa MK berwenang untuk memutuskan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran Pasal 7 A UUD 1945. Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran sesuai putusan MK, maka DPR mengadakan sidang paripurna untuk mengusulkan pemberhentian kepada MPR.

4.2 Saran

1. Sebagai antisipasi terhadap putusan hukum MK terkait dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka sebaiknya putusan tersebut tidak diserahkan lagi kepada DPR yang notabene lembaga politik (*political institusion*), akan tetapi langsung diserahkan kepada MPR agar dilakukan sidang paripurna untuk memberhentikan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. MPR selaku lembaga yang berwenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib menyelenggarakan sidang paripurna untuk memutuskan usul DPR sesuai Pasal 7B ayat (6) UUD 1945. Sebenarnya Pasal

ini menurut penulis lebih baik dihapus, sebab usul DPR tersebut sudah diputuskan oleh MK. Hal ini dikhawatirkan terjadi perbedaan putusan antara MK dan MPR. Dengan demikian kekhawatiran terjadinya multy putusan akan terhindar.



DAFTAR BACAAN

A. Buku :

Green Mind Community, *Teori dan politik hukum tata negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009

Hadjon, Philippus M oleh DKK, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002

Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press. Jakarta. 2005.

_____, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen Dan Kepaniteraan MKRI. Jakarta. 2006

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI: Jakarta. 2006

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekjen Dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta

Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media, Bandung, 2008

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, (Buku I: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan UUD 1945, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta. 2008*

_____, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, (Buku III: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Interaksi Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1993

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara, Gaya Media Pratama*, Jakarta, 2000

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008

A. Dahl, Robert, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek demokrasi Secara singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001

Soetandi Soepiadhy, *Meredesain Konstitusi (Pembangkangan seorang anak bangsa untuk demokrasi)*, Burung Merak, Jakarta Timur, 2008

Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2004

Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, Buah Batu, Bandung, 2008

Singgih, *Duniapun Memerangi Korupsi*, Pusat Studi Hukum Bisnis Universitas Pelita Harapan, Lippo Karawaci, Tangerang, 2002

Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan, Dalam Sistem Katatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008

_____, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008

Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

B. Peraturan Perundang- undangan

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;

4. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;
5. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
6. Keputusan Presiden Nomor 121 Tahun 2000 tentang Penugasan Kepada Wakil Presiden Untuk Melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan Sehari-Hari;
7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Jaring Pengaman Sistim Keuangan.

C. Makalah Ilmiah

Jaksa Agung RI, "*Kemandirian Kejaksaan RI dalam Melaksanakan Fungsi Penegakan Hukum,*" Makalah Seminar Sehari dalam rangka peringatan 50 tahun Pendidikan Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Sabtu 9 Oktober 2004.

D. Skripsi

Kayad Sugiyanto, *Kajian Yuridis Penerapan Impeachment Terhadap Presiden. Dalam Sidang MPR Menurut UUD 1945*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2005

E. Jurnal Ilmiah

Iwan Permadi, *Impeachment MK Terhadap Presiden dan Kekuasaan Mayoritas di MPR*, Jurnal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 4 Nomor 3, 2007

F. Media Massa

Kompas edisi selasa 9 Februari 2010 edisi selasa 9 Februari 2010

www.Tempointeraktif.com diakses pada tanggal 2 Juni 2010