

## BAB II

### **IMPEACHMENT DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER DAN PRESIDENSIAL**

#### **II.1 Tinjauan Umum**

Secara umum, *impeachment* dimaknai sebagai turunnya, berhentinya, atau dipecatnya presiden atau pejabat tinggi dari jabatannya. Sesungguhnya, arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga *impeachment* lebih menitikberatkan pada proses dan tidak selalu berakhir dengan berhentinya atau turunnya presiden atau pejabat tinggi negara lain dari jabatannya.<sup>55</sup>

Menurut Harjono,<sup>56</sup> Setidaknya terdapat tiga hal yang bisa dikaji mengenai *impeachment*, antara lain, pertama, mengenai obyek *impeachment*, kedua mengenai alasan-alasan *impeachment*, ketiga mengenai mekanisme *impeachment*. Perihal obyek, terdapat perbedaan di negara-negara yang menerapkan prosedur ini. *Impeachment* bisa diberlakukan tidak hanya kepada presiden atau perdana menteri, melainkan juga pejabat tinggi negara lainnya seperti hakim atau ketua serta anggota lembaga negara lainnya. Namun, di Indonesia, obyek *impeachment* ialah Presiden dan/atau Wakil Presiden saja.<sup>57</sup>

Kedua, mengenai alasan-alasan *impeachment*, di Indonesia Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa: (1) pengkhianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5) perbuatan tercela, maupun (6) apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Hakim Konstitusi Periode 2003-2008, Harjono, kata pengantar dalam Winarno Yudho dkk., *Mekanisme Impeachment & Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cet. I, (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung dan Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. v

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A, Pasal 7B jo. Pasal 24C ayat (2) UUD 1945

<sup>58</sup> Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), Pasal 7B ayat (5) UUD 1945. Perihal “tindak pidana berat lainnya” dan “perbuatan tercela” mengadopsi dari *article II, section 4*, konstitusi Amerika Serikat yaitu: “...*other High Crimes and Misdemeanors*.” Mengenai hal ini, di dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diatur bahwa: (a) pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang; (b) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang; (c) tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (d) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan

Ketiga, sebagaimana menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini, yaitu mengenai mekanisme *impeachment* ditambah pembahasan perihal wewenang serta akibat hukum dari proses tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada dasarnya proses *impeachment* di Indonesia melewati tiga lembaga negara, yaitu, DPR, MK, dan MPR. Adapun mekanismenya, secara garis besar, tercantum dalam Pasal 7B UUD 1945:

#### **Pasal 7B**

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. \*\*\*)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. \*\*\*)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. \*\*\*)
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

---

martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; (e) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. \*\*\*)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. \*\*\*)

Dalam sejarahnya, proses *impeachment* awal mulanya berlaku di Inggris, yang dilakukan oleh parlemen (majelis rendah), *House of Commons*, dalam proses peradilan serta keputusannya diambil oleh Majelis Tinggi di dalam parlemen, *House of Lords*.<sup>59</sup> Jadi, sejak awal, inisiatif melakukan proses *impeachment* datang dari parlemen (lembaga legislatif).

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas kinerja setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya.<sup>60</sup> Jika selama menjabat, seorang pejabat publik, melakukan pelanggaran baik yang diatur dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya, maka terhadapnya bisa dikenakan proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.<sup>61</sup>

Sidang *impeachment* merupakan sidang politik sehingga tidak dikenal adanya sanksi pidana denda maupun kurungan.<sup>62</sup> Namun, setelah di-*impeach*, yang bersangkutan dapat disidangkan kembali dalam peradilan umum dengan proses penuntutan yang dimulai dari awal sesuai dengan dakwaan yang ditujukan

<sup>59</sup> *Op. cit.*, Nelson Michael, hlm. 441 dalam *op. cit.*, Hamdan Zoelva, hlm. 15. Nelson mengatakan proses *impeachment* berlangsung pada abad XX di Inggris, di mana parlemen menggunakannya untuk menjaga akuntabilitas pejabat kerajaan. Meskipun pihak keluarga kerajaan *immune* dari proses tersebut, namun bukan berarti para menteri dan hakim yang dipercaya bisa melakukan tindak pidana maupun tindakan penyalahgunaan kekuasaan, akan terbebas dari upaya *impeachment* ini. Namun, Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1974) hlm. 1, menyebutkan bahwa proses *impeachment* sebenarnya telah berlangsung sejak akhir abad XIV di Inggris.

<sup>60</sup> Winarno Yudho dkk., *op. cit.*, hlm. 28

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

padanya.<sup>63</sup> Mekanisme *impeachment* dikenal, baik di negara yang menjalankan sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan presidensiil.

### II.1.1 *Impeachment* dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer ialah sistem yang lebih tua usianya dari sistem pemisahan kekuasaan atau sistem presidensiil, di mana, sistem ini pertama kali diterapkan di kerajaan Inggris sebagai pengganti sistem pemerintahan kerajaan yang absolut.<sup>64</sup> Secara umum, ciri-ciri sistem parlementer itu antara lain:

1. It is based upon the diffusion of powers principle;
2. There is mutual responsibility between the executive and the legislature; hence the executive may dissolve the legislature or he must resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature;
3. There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet;
4. The executive (prime minister, premier, or chancellor) is chosen by the titular head of the state (monarch or president), according to the support of the majority in the legislature.<sup>65</sup>

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie, menyebutkan sejumlah prinsip pokok pemerintahan parlementer, antara lain.

- 1) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- 2) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C. F. Strong, antara “the real executive” pada kepala pemerintahan dan “the nominal executive” pada kepala Negara;
- 3) Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara;
- 4) Kepala Pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;

<sup>63</sup> *Ibid.* Dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, memang tidak diatur mengenai mekanisme persidangan kembali di pengadilan umum kepada pejabat yang bersangkutan, dalam hal ini Presiden dan/atau Wakil Presiden, apabila terbukti bersalah dan telah diturunkan dari jabatannya oleh MPR. Namun, Rancangan Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, telah mengatur hal ini. Pasal 10 ayat (6) Rancangan PMK tersebut menyatakan: “Putusan Mahkamah yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah melakukan pelanggaran hukum, tidak menutup kemungkinan diajukannya Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses pemeriksaan persidangan perdata maupun pidana.” Dalam perkembangannya, rancangan ketentuan ini diusulkan untuk dihapus dari Rancangan PMK dan dijadikan materi dalam revisi UU MK.

<sup>64</sup> Suwoto Mulyo Sudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia. Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum dari Universitas Airlangga, (Surabaya: Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Airlangga, 1990) hlm. 49

<sup>65</sup> Sheperd L. Witman dan John J. Wuest, *Comparative Government*, (New Jersey: Littlefield, Adams & Co. Paterson, 1963), hlm. 8-9 sebagaimana dikutip dalam *ibid.*

- 5) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- 6) Pemerintahan bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- 7) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan Parlemen;
- 8) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
- 9) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.<sup>66</sup>

Parlemen, dalam pola demokrasi di Inggris, terdiri dari raja, wakil bangsawan, dan wakil rakyat, di mana kerajaan Inggris menjalankan konsep kekuasaan yang sifatnya monistik, artinya, raja, wakil bangsawan, dan wakil rakyat berada dalam satu wadah yang disebut parlemen atau majelis rendah, *House of Commons*.<sup>67</sup> Selain itu, parlemen juga memiliki hak untuk membuat atau tidak membuat suatu hukum apapun, dan tidak ada seseorang atau suatu badan apapun yang diakui oleh hukum Inggris yang mempunyai hak untuk mengubah atau meniadakan hukum yang dibuat oleh parlemen.<sup>68</sup>

Soewoto, dalam disertasinya, menjelaskan bahwa pemerintahan Inggris terdiri dari tiga unsur, antara lain, (a) Perdana Menteri yang bukan anggota kabinet tetapi memimpin kabinet; (b) Kabinet yang beranggotakan menteri-menteri yang diangkat oleh “monarch” atas usul Perdana Menteri; (c) Menteri yang berfungsi sebagai pejabat administrasi yang tidak duduk di dalam kabinet. susunan dan keanggotaan kabinet yang secara formal ditetapkan oleh “monarch” sebenarnya ditentukan oleh hasil pemilihan umum. Oleh karena itu, sifat kabinetnya ialah parlementer. Sedangkan, *House of Lords* sebagai majelis tinggi dalam parlemen, tidak memiliki pengaruh terhadap pembentukan kabinet. Pertanggungjawaban pemerintahan, oleh pemerintah, disampaikan kepada Majelis Rendah. Pertanggungjawaban secara formil kepada parlemen, tetapi secara materiil evaluasi hanya diajukan oleh Majelis Rendah.<sup>69</sup>

Sir Herbert Dumnico dalam bukunya “*Mother of Parliaments*”, sebagaimana dikutip oleh M. Solly Lubis, membagi sejarah perkembangan parlementarisme di

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007) hlm. 315-316

<sup>67</sup> Suwoto, *op. cit.*, hlm. 51-52

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 53-54

Inggris menjadi empat babak. *Babak pertama*, pada masa pemerintahan King Edward I (1295), yang mana, anggota-anggota parlemen ketika itu diisi oleh para baron, pendeta, bangsawan, dan wakil penduduk kota. Pada perkembangannya, parlemen ini memiliki hak-hak di bidang legislatif yaitu untuk membuat suatu Undang-Undang. Pada masa ini pula, dimulailah struktur parlemen dengan dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari *House of Lords* (Majelis Tinggi) yang diisi oleh bangsawan-bangsawan tinggi dan tokoh-tokoh gereja dan *House of Commons* (Majelis Rendah) yang diisi oleh para bangsawan rendah yang mewakili penduduk daerahnya dan wakil-wakil dari penduduk kota.<sup>70</sup>

*Babak kedua*, di masa rezim Raja-raja Tudor dan Stuart (1485-1603). Pada masa inilah kemudian pertama kali dikenal proses *impeachment*.<sup>71</sup> Majelis Rendah pernah melakukan upaya penuntutan terhadap para pejabat kerajaan yang dinilai telah melakukan pelanggaran, namun, karena pengaruh kekuasaan raja yang demikian besar, sehingga mementahkan upaya parlemen tersebut. Pada periode di mana sering terjadi pertikaian antara parlemen dengan pihak raja-raja keturunan Tudor dan Stuart yang disebabkan oleh tindakan sewenang-wenang dari raja ini, akhirnya berbuntut pada dibubarkannya parlemen. Pada tahun 1628, ketika King Charles I memimpin, dia membuat kebijakan berupa pembebanan beragam pajak kepada rakyat, yang dianggap sebagai bentuk pengingkaran terhadap Magna Charta Libertatum yang ditetapkan pada tahun 1215. Sebagai bentuk reaksi atas persoalan ini, parlemen menyodorkan *petition of rights* yang isinya melarang raja memungut pajak tanpa ada persetujuan parlemen. Oleh karena dikenal prinsip bahwa “*the King could do no wrong*”, maka parlemen mengalami kesulitan untuk menjatuhkan raja sehingga menimpakan kesalahan-kesalahan raja dengan meng-*impeach* menterinya.<sup>72</sup> Korbannya, Earl of Strafford (1642) atau Lord Strafford selaku menteri dibebani

<sup>70</sup> M. Solly Lubis, S.H., *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1982) hlm. 70-72

<sup>71</sup> Raoul Berger., *op. cit.*

<sup>72</sup> Zechariah Chafee Jr., *Three Human Rights in the Constitution*, (USA: Lawrence, University of Kansas Press, 1956) hlm. 103 sebagaimana dikutip dalam *ibid.* Blackstone menyatakan: “For as a king cannot misuse his power, without the advice of evil counsellors, and the assistance of wicked ministers, these men may be examined and punished.” Sir William Blackstone, *Commentaries on the Law of England*. 4 vols. (Oxford, 1765-1769) hlm. 244 sebagaimana dikutip dalam *ibid.* Sementara itu, Roberts mengatakan: “Impeachment transformed the legal maxim that the King can do no wrong into the political principle that he could not assume responsibility for the unpopular and unsuccessful actions of his ministers.” Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1966) hlm. 435 sebagaimana dikutip dalam *ibid.*

pertanggungjawaban atas keteledoran raja, dan dia dihukum mati. Sejak peristiwa ini, mulailah berlaku prinsip bahwa menteri bertanggungjawab kepada parlemen, dan dikenal asas bahwa raja dianggap tidak pernah berbuat kesalahan.<sup>73</sup>

*Babak ketiga*, pada 1688 ketika Inggris di bawah pemerintahan Jakobus II, terjadilah revolusi tak berdarah sebagai reaksi terhadap sikap raja yang tidak mengindahkan hak-hak parlemen, sehingga raja menyingkir ke Perancis. Sebagai penggantinya, diminta oleh parlemen, ialah William III. Di depan parlemen, William menyatakan pengakuan terhadap hak-hak rakyat Inggris yang kemudian dicantumkan dalam *Bill of Rights* yang menegaskan bahwa Raja, terhadap persoalan pajak, kemiliteran, dan sebagainya harus lebih dulu mendapat persetujuan parlemen sebelum diterapkan. *Babak keempat*, ialah periode parlemen Inggris semenjak masa *Reform Act* (1832) sampai sekarang.<sup>74</sup>

### II.1.2 *Impeachment* dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem pemerintahan presidensiil dikenal sejak munculnya teori pemisahan kekuasaan atau Trias Politika.<sup>75</sup> Kekuasaan yang dipisah tersebut, antara lain, eksekutif, legislatif, dan yudisial.<sup>76</sup> Kekuasaan legislatif berperan untuk membuat Undang-Undang. Kekuasaan eksekutif diperlukan untuk menjalankan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan yudisial (kehakiman) bertanggungjawab menafsirkan

<sup>73</sup> M. Solly Lubis, *op. cit.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Op cit.* dalam disertasinya, Soewoto memaparkan bahwa ajaran pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh Charles Louis de Secondat Baron de la Brede et du Montesquieu atau yang lebih dikenal dengan Montesquieu dalam bukunya “L’esprit des Loi”. Emmanuel Kant menyebut ajaran pemisahan kekuasaan ini dengan “Trias Politika”. Trias Politika ini sendiri sebelumnya sudah pernah ditulis oleh Filsuf, Aristoteles dan kemudian juga dikembangkan oleh John Locke.

<sup>76</sup> *Ibid.* Soewoto, mengutip R. H. Jones, *Constitutional and Administrative Law*, (London: MacDonald, & Evans Ltd., 1968) hlm. 12, menjelaskan pandangan Montesquieu bahwa: there can no be liberty when the legislative and executive powers are jointed in the same persons or body of lords because it to be feared that the monarch or body will make tyrannical laws to be administered in tyrannical way. Nor is there any liberty if the judicial power is not separated from the legislative and executive power.

Sebelumnya, John Locke (1632-1704), memisahkan kekuasaan dalam tiga bidang, yaitu: (1) kekuasaan pembentuk Undang-Undang (legislatif); (2) kekuasaan pelaksana Undang-Undang (eksekutif); dan (3) kekuasaan federatif yang berwenang mengatur dan menentukan hubungan dengan pihak lain, termasuk menentukan perang dan damai, membuat persetujuan, perjanjian, maupun aliansi. Lihat: Azhary, *Negara Hukum Indonesia. Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995) hlm. 27; Lihat: Azhary, *Ilmu Negara. Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Cet. Ke-5, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 36-37; Lihat juga: Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara. Suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Sovyet dan Indonesia*, Cet. Ke-4, (Jakarta: Aksara Baru, 1985) hlm. 1-2

Undang-Undang. Di dalam Black's Law Dictionary,<sup>77</sup> dijelaskan bahwa *separation of powers* ialah:

The division of governmental authority into three branches of government – legislative, executive, and judicial – each with specified duties on which neither of the other branches can encroach; the constitutional doctrine of checks and balances by which the people are protected against tyranny.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie, menyebutkan beberapa prinsip pokok sistem pemerintahan presidensiil, antara lain.

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antar cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam system parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam system presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.<sup>78</sup>

Pada pemerintahan bersistem presidensiil, presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen dan parlemen tidak dapat dibubarkan oleh presiden.<sup>79</sup> Kedudukan presiden dalam sistem presidensiil sebenarnya tidak mutlak perlu dukungan politik dari parlemen karena presiden sudah langsung dipilih oleh rakyat dengan masa

<sup>77</sup> Bryan A. Garner, *op. cit.* hlm. 1396

<sup>78</sup> *Op. cit.*, hlm. 316

<sup>79</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Konfigurasi Hubungan Fungsional Presiden-MPR/DPR dalam Rangka Amandemen UUD 1945*, Jurnal Civility, Vol. 1, No. 2, November 2001-Januari 2002, (Jakarta: Forum Indonesia Satu, 2001) hlm. 60-61. Di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan, Presiden dapat diberhentikan oleh parlemen melalui proses *impeachment*. Terkait ketiadaan wewenang Presiden untuk membubarkan parlemen, hal ini telah diatur dalam Pasal 7C UUD 1945 yang menyatakan: Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.



jabatan yang pasti (*fixed term*), sehingga tidak dapat digantikan meskipun memperoleh dukungan yang minim dari parlemen.<sup>80</sup>

Selain itu, terdapat pengecualian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang memungkinkan mereka diberhentikan dari jabatannya di dalam masa kepemimpinannya. Proses ini dikenal sebagai *impeachment*. Di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Konstitusi Amerika Serikat,<sup>81</sup> dinyatakan:

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

Hanya atas dasar pengkhianatan, penyuapan, pelanggaran pidana, atau kejahatan berat lainnya, Presiden, Wakil Presiden, serta pejabat sipil dapat diberhentikan dari jabatannya. Di Amerika, proses *impeachment* sudah pernah berlangsung beberapa kali. Adapun pejabat publik yang pernah ditimpa kasus ini tidak hanya presiden saja, namun juga senator dan hakim.<sup>82</sup> Terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis, berikut uraian singkat tentang kasus *impeachment* terhadap presiden Amerika.<sup>83</sup>

Pertama, Presiden Andrew Johnson,<sup>84</sup> Presiden ke-17 Amerika Serikat, merupakan presiden pertama yang terkena kasus *impeachment* dengan tuduhan telah melakukan “*high crimes and misdemeanors*”. Saat itu, kebijakan-kebijakan Presiden

<sup>80</sup> *Ibid.* lihat juga: Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum. Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H.*, (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 39. Laica mengutip pendapat Earl of Balfour (Z. Baharoeddin, 1957: 354) bahwa: under the presidential system, the effective head of the national administration is elected for a fixed term. He is practically irremovable. Even if he is proved to be inefficient, even if he becomes unpopular, even if his policy is unacceptable to his countrymen, he and his methods must be endured until the moment comes for a new election.

<sup>81</sup> Merrill McLoughlin (ed.), *The Impeachment and Trial of President Clinton. The Official Transcripts, from the House Judiciary Committee Hearings to the Senate Trial*, (US: Times Books, Random House, 1999) hlm. v

<sup>82</sup> Kasus *impeachment* pernah menimpa *Senator* William Blount (1797), *Supreme Court Justice* Samuel Chase (1804), Hakim Pengadilan Distrik John Pickering (1804) dan James H. Peck (1830). *Encyclopedia Britannica, Inc. Encyclopedia Britannica*, Vol. 12 (Chicago: William Benton, Publisher, 1972), hlm. 2J sebagaimana dikutip dalam *op. cit.*, Winarno Yudho dkk., hlm. 37

<sup>83</sup> *Ibid.* hlm. 38-40. Lihat juga: Hamdan Zoelva, *op. cit.*, hlm. 104-111

<sup>84</sup> Andrew Johnson awal mulanya adalah seorang penjahit di Greeneville, Tennessee. Berkat kelihaiannya dalam debat persoalan politik akhirnya mengantarnya masuk dalam kancah perpolitikan Amerika saat itu. Andrew Johnson pernah menjabat sebagai Walikota Greeneville, *State Representative*, Anggota *Congress*, Gubernur Tennessee, kemudian menjadi Senator. Pada 1861, Presiden Lincoln menunjuknya sebagai Gubernur Militer di wilayah Tennessee. Seiring berjalannya waktu, Andrew Johnson dipilih oleh Partai Republik menjadi Wakil Presiden mendampingi Abraham Lincoln. Ketika Presiden Lincoln meninggal, Andrew Johnson, seorang berpendidikan otodidak yang berasal dari kalangan miskin di Carolina Utara, yang juga pernah menjadi penjahit di Tennessee, akhirnya menjadi Presiden Amerika Serikat. Lihat: Michael Les Benedict, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, (New York: W. W. Norton & Company, 1999) hlm. 4

banyak mendapat kritik keras dari anggota *Congress*<sup>85</sup> yang mayoritas dihuni oleh orang-orang Partai Republik, partai yang mengusung Andrew Johnson menjadi Presiden. Para anggota Partai Republik dari sayap radikal (*Radical Republicans*) mengajukan *impeachment* kepada Presiden setelah dia menolak melaksanakan Undang-Undang tentang Masa Jabatan (*Tenure of Office Act*) dan Undang-Undang tentang Rekonstruksi Pasca Perang Sipil (*Reconstruction Act*). Atas tindakan para radikal ini, Presiden bereaksi dengan memecat salah satu menternya yang dikenal sebagai simpatisan *Radical Republicans*, *Secretary of War* Edwin M. Stanton, karena dianggap telah melakukan konspirasi dengan lawan politiknya di *Congress*. Tindakan Presiden ini justru memicu seluruh anggota House of Representatives menyetujui proses *impeachment* dengan alasan Presiden telah melanggar sumpah jabatan karena melanggar dan melawan ketentuan *Tenure of Office Act*. , di mana Andrew Johnson telah memberhentikan Edwin tanpa persetujuan Senat Amerika. Selain itu, Presiden Andrew Johnson juga dianggap melanggar Undang-Undang Federal Amerika Serikat, yaitu the Command of Act, karena memberikan perintah kepada *Commander in Chief*, William H. Emory tanpa melalui *The General of The Army*. Pada 2 Februari 1868, Johnson resmi di-*impeach* dengan uraian 11 pasal *impeachment*, namun, pada babak terakhir, Presiden Johnson terselamatkan dengan selisih satu suara.

Kedua, perkara *impeachment* terhadap Presiden Richard W. Nixon yang terjadi hampir seabad kemudian setelah perkara Andrew Johnson, tepatnya tahun 1974. Committee of Judiciary House menyimpulkan bahwa tindakan-tindakan yang dapat di-*impeach* tidak harus merupakan tindak pidana yang dapat didakwakan (*indictable offenses*) dan pada akhirnya meng-*impeach* Presiden Nixon berdasar:

- ❖ Pelanggaran sumpah jabatan;
- ❖ Menghalangi dan membuat tidak berdaya administrasi peradilan;
- ❖ Melanggar hak-hak konstitusional warga negara;

---

<sup>85</sup> Lembaga *Congress* menggunakan sistem bikameral. Majelis tingginya disebut *Senate* dan majelis rendahnya disebut *House of Representatives*. *Senate* adalah wakil dari negara bagian yang mempunyai wibawa lebih tinggi dari anggota majelis rendah. Wibawa yang besar pada lembaga *Senate* ini merupakan ciri khas dari sistem federasi Amerika Serikat. Penggantian anggota kedua majelis ini tidak dilakukan secara serentak, dan masa jabatan keanggotaannya pun berbeda. Kekuasaan *Congress* dengan Presiden terpisah dengan kedudukan sama kuat yaitu Presiden tidak dapat diberhentikan oleh *Congress* dan *Congress* juga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Lihat: Suwoto, *op. cit.*, Disertasi hlm. 68

- ❖ Pelanggaran terhadap hukum yang berlaku dalam bidang pemerintahan;
- ❖ Lalai menghormati panggilan dari *Committee of Judiciary*.

Selain itu, *impeachment* terhadap Nixon juga didasarkan pada alasan Presiden telah melakukan “*high crimes and misdemeanors*”, antara lain, menghambat peradilan, menyalahgunakan kekuasaan, dan menghina *Congress*. Ketiga tuduhan ini terkait dengan peristiwa pembobolan kantor pusat Partai Demokrat di Hotel Watergate, Washington, 17 Juni 1972, yang dilakukan oleh agen-agen dari Komite Pemilihan Kembali Presiden Nixon. Saat itu Presiden Nixon dari Partai Republik melakukan langkah yang berdampak buruk terhadap keberlangsungan jabatannya, demi kepentingan kampanye pemilihan Presiden untuk masa jabatannya yang kedua. Langkah tersebut, antara lain, dengan menggunakan kekuasaannya, melakukannya sendiri, dan melalui orang-orangnya serta agennya melakukan suatu rangkaian tindakan yang bertujuan menunda, membuat tidak berdaya, dan menghalangi investigasi atas kasus masuk secara tidak sah tersebut.

Nixon juga dianggap telah melanggar hak-hak konstitusional warga Negara dengan menyalahgunakan kekuasaannya untuk memperoleh informasi rahasia dari *Internal Revenue Service* tentang pengembalian pajak penghasilan warga negara dengan tujuan yang tidak diperkenankan oleh hukum, menyalahgunakan FBI, *Secret Service*, dan pegawai eksekutif lainnya. Nixon juga dituduh menghina *Congress* karena tidak menghormati hak subpoena, yaitu hak memanggil paksa seseorang yang dirasakan perlu didengar keterangannya pada penyelidikan yang dilakukan oleh *Congress*. Terhadap semua hal ini, Presiden Nixon dianggap telah bertindak yang bertentangan dengan kehormatannya dan mengancam pemerintahan konstitusional. Atas perbuatannya, dilayangkanlah usulan *impeachment* terhadapnya. Belum tuntas proses tersebut, Presiden Nixon memutuskan mundur dari jabatannya. Nixon tercatat sebagai Presiden Amerika pertama yang mundur akibat tekanan *impeachment*.

Ketiga, kasus Presiden William Jefferson Clinton terkait skandal pelecehan seksual yang dilakukannya kepada karyawan magang di Gedung Putih, Monica Lewinsky, pada 1998. Clinton pada awalnya sempat membantah adanya tindakan tersebut. Dalam proses investigasi yang dilakukan oleh *House Judiciary Committee* dan dibantu dengan *Independent Counsel*, Kenneth Starr, tuduhan beralih kepada dugaan perbuatan menghalangi atau menghambat proses penyidikan dengan

berbohong di bawah sumpah. Pada 17 Agustus 1998, Clinton akhirnya mengakui perbuatannya tersebut yang, oleh *House Judiciary Committee*, tindakan itu dikategorikan sebagai perbuatan tercela (*misdemeanors*) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 4 konstitusi Amerika Serikat. Dalam proses *impeachment* ini, Clinton selamat lewat voting di parlemen.

## II. 2 *Impeachment* di Indonesia

Sistem pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat atau yang dikenal dengan Sistem Presidensiil memiliki karakteristik bahwa pembentukan kabinet dilakukan oleh Presiden. Presiden memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya. Mekanisme ini juga diikuti oleh Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).<sup>86</sup> Atas dasar ini, UUD 1945 dianggap mengikuti sistem Presidensiil.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Sebelum mengalami perubahan, dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan: “Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.” Ketentuan ini masih dipertahankan dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, namun dengan sedikit pengubahan diksi kata menjadi: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Tentang pengubahan dari “diperhentikan” menjadi “diberhentikan” ini, dalam risalah rapat Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR 1999 yang bertugas merumuskan perubahan UUD 1945, Slamet Effendy Yusuf, dari Fraksi Golongan Karya, menanyakan kepada Ahli Bahasa, Junaiyah H. M., manakah kata yang benar, “diperhentikan” atau “diberhentikan”. Slamet mengira kata ini merupakan kesalahan ketik para perumus UUD 1945 saat itu.

Menjawab pertanyaan Slamet, Junaiyah menjelaskan bahwa secara morfologi kata “diperhentikan” tidak salah. Namun Junaiyah membandingkan kata “diper” dengan “diber” pada kata “diberdayakan” yang memiliki makna berbeda dengan “diperdayakan”. Oleh karena itu, kaidah morfologis kalah oleh kenyataan. Jadi, kata “diberhentikan” itu betul, “diperhentikan” juga tidak salah. Berdasarkan kesepakatan peserta rapat, rumusan Pasal 17 ayat (2) memakai kata “diberhentikan”. Pasal 17 ayat (2) yang menyatakan: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” kemudian disahkan dalam Sidang Umum MPR pada 19 Oktober 1999 menjadi salah satu pasal dan ayat Perubahan Pertama UUD 1945. Lihat: *Op. cit.* Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, ...*Buku IV. Kekuasaan Pemerintahan Negara. Jilid 2*, hlm. 28-33

<sup>87</sup> *Op.cit.* hlm. 73-75. Soewoto, dalam disertasinya, berpendapat bahwa perbedaan antara sistem Presidensiil dengan sistem Parlementer didasarkan pada sistem penyelenggaraan kekuasaan eksekutif. Dalam proses pembuatan Undang-Undang, Indonesia menganut sistem kekuasaan terpadu (ciri pemerintahan integralistik) yang juga menjadi karakteristik pemerintahan parlementer, di mana, eksekutif dan legislatif berkoordinasi dalam membuat Undang-Undang. Sedangkan penyelenggaraan kekuasaan eksekutif melaksanakan sistem presidensiil, yang mana, konsekuensinya bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, secara administratif harus dibuat atas nama Presiden. Pilihan lain dari pembuatan Keputusan Menteri atas nama Presiden dapat dilakukan dengan bentuk Keputusan Presiden. Atas perbedaan sistem (karakteristik) pemerintahan di Indonesia ini, Soewoto tidak menyebutnya sebagai perpaduan antara presidensiil dan parlementer.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie menyebut sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu bersifat *quasi-presidensiil*, bukan sistem presidensiil dalam arti yang sesungguhnya, karena terdapat kejumuhan dan *overlapping* antara sistem presidensiil dan parlementer. Hal ini ditunjukkan dengan adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*) yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menjadi tempat bagi Presiden

### II.2.1 UUD 1945 Sebelum Perubahan

Meskipun dikategorikan dalam sistem pemerintahan presidensiil, namun UUD 1945 (sebelum diubah) tidak mengatur, baik secara eksplisit dan detail, mekanisme *impeachment*. Pasal 8 UUD 1945 hanya mengatur mengenai penggantian kekuasaan dari Presiden kepada Wakil Presiden jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.<sup>88</sup> Pada masa ini terjadi kekosongan konstitusi (*constitutionale vacuum*) tentang *impeachment* dalam UUD 1945.<sup>89</sup>

### II.2.2 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 merupakan capaian kompromi politik hasil Konferensi Meja Bundar<sup>90</sup> yang diselenggarakan di Belanda pada tahun 1949 usai Belanda melakukan agresi militer di Indonesia. Naskah Konstitusi RIS disusun bersama antara delegasi Republik Indonesia dan delegasi *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO). Setelah mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat (selaku lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia) pada 14 Desember 1949, Konstitusi RIS resmi diberlakukan mulai 27 Desember 1949.<sup>91</sup>

Berbeda dengan UUD 1945 yang memilih bentuk negara republik dan sistem pemerintahan presidensiil, Konstitusi RIS menganut bentuk negara federasi dan

---

mempertanggungjawabkan kinerja pemerintahannya, dan berwenang pula memberhentikan Presiden sewaktu-waktu dari jabatannya jika dianggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Hal-hal ini merupakan elemen sistem pemerintahan parlementer yang berlaku di Indonesia yang disebut-sebut bersistem presidensiil. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 207-208

A. B. Kusuma, mengutip Mr. Muhammad Yamin, mengatakan bahwa para penyusun UUD 1945 tidak menganut doktrin *trias politica*. Para penyusun UUD 1945 memahami bahwa pemerintahan yang demokratis bisa diselenggarakan dengan *trias politica* (dalam arti *separation of powers*) seperti di Amerika Serikat atau dalam arti menggabungkan kekuasaan legislatif dan eksekutif (*fusion of powers*) seperti di Inggris. Lihat: A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) hlm. 34

<sup>88</sup> Pasal 8 UUD 1945 menyatakan: “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.”

<sup>89</sup> Winarno Yudho, dkk., *op. cit.*, hlm. 42

<sup>90</sup> Konferensi Meja Bundar yang berlangsung pada 23 Agustus – 2 November 1949 di Den Haag, Belanda, tersebut berhasil menyepakati tiga hal: (1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat; (2) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berisi tiga hal: *a.* piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; *b.* status uni; *c.* persetujuan perpindahan; (3) Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 45

<sup>91</sup> *Ibid.*

sistem pemerintahan kombinasi presidensiil-parlemerter. Pasal 69 Konstitusi RIS<sup>92</sup> menyebutkan Presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dalam negara RIS sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Konstitusi RIS<sup>93</sup>. Presiden ialah sebagai Kepala Negara.<sup>94</sup> Mengenai pembentukan kabinet, Pasal 74 Konstitusi RIS<sup>95</sup> mengatur bahwa Presiden harus membuat kesepakatan dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian untuk menunjuk tiga pembentuk kabinet. Kabinet terdiri dari Perdana Menteri dan menteri-menteri.

Konstitusi RIS juga tidak mengatur secara eksplisit dan detail perihal mekanisme *impeachment*. Pasal 72 Konstitusi RIS<sup>96</sup> hanya menyebutkan bahwa Undang-Undang federal mengatur pemilihan Presiden baru apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang, atau meletakkan jabatannya. Sementara itu, Pasal 122 Konstitusi RIS<sup>97</sup> menyatakan bahwa DPR tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya, meskipun DPR memiliki hak interpelasi (Pasal 120) dan hak angket (Pasal 121). Pasal 148 Konstitusi RIS<sup>98</sup> memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengadili pada tingkat pertama dan tertinggi jika ada pejabat negara, termasuk Presiden, melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukan dalam masa jabatannya. Secara tegas, ketentuan ini tidak mencantumkan apakah Mahkamah Agung juga berwenang memberhentikan Presiden dari jabatannya apabila terbukti bersalah.

<sup>92</sup> A. K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Cetakan kelima, (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1981) hlm. 31

<sup>93</sup> *Ibid.* hlm. 21-22. RIS meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu: *a.* Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948; Negara Indonesia Timur; Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta; Negara Jawa Timur; Negara Madura; Negara Sumatera Timur, dengan pengertian, bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhan Batu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku; Negara Sumatera Selatan; *b.* Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah; Bangka; Belitung; Riau; Kalimantan Barat (Daerah Istimewa); Dayak Besar; Daerah Banjar; Kalimantan Tenggara; dan Kalimantan Timur. *a* dan *b*, ialah daerah-daerah bahagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat, berdasarkan yang ditetapkan dalam Konstitusi ini dan lagi; *c.* daerah-daerah Indonesia yang bukan daerah-daerah bahagian.

<sup>94</sup> *Ibid.* Pasal 69 ayat (1) Konstitusi RIS

<sup>95</sup> *Ibid.* hlm. 48

<sup>96</sup> *Ibid.* hlm. 32

<sup>97</sup> *Ibid.* hlm. 36

<sup>98</sup> *Ibid.* hlm. 67

### II.2.3 Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 berlaku sejak 17 Agustus 1950 sebagai akibat dari munculnya aspirasi dari negara-negara bagian dalam Negara RIS yang ingin kembali pada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUDS 1950 menganut bentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan kombinasi presidensiil-parlementer.<sup>99</sup> Presiden berperan sebagai Kepala Negara dibantu oleh Wakil Presiden,<sup>100</sup> sedangkan untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari Presiden, sesuai dengan anjuran pembentuk kabinet, mengangkat Perdana Menteri dan menteri-menteri.<sup>101</sup>

Dalam UUDS 1950, Parlemen dapat melayangkan mosi tidak percaya kabinet atau masing-masing menteri dan memaksa mereka meletakkan jabatannya.<sup>102</sup> Di sisi lain, sebagai perimbangan kekuasaan, Presiden dapat membubarkan Parlemen jika dianggap tidak lagi mewakili kehendak rakyat, dan harus segera menyelenggarakan pemilu setelah pembubaran itu.<sup>103</sup> Berdasar ketentuan di atas, mekanisme *impeachment* dapat dilakukan pada jabatan Perdana Menteri dan Menteri melalui prosedur politik parlementer, meskipun UUDS 1950 sendiri tidak mengatur secara jelas dan detail tentang mekanisme *impeachment* tersebut. Sementara itu, Pasal 48<sup>104</sup> UUDS 1950 hanya mengatur penggantian Presiden manakala Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya, untuk kemudian diganti oleh Wakil Presiden hingga habis masa jabatannya.

<sup>99</sup> *Ibid.* hlm. 22. Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 menyatakan: Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.; Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 menyatakan: Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>100</sup> *Ibid.* hlm. 37-38. Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) UUDS 1950

<sup>101</sup> *Ibid.* hlm. 51. Pasal 51 ayat (1) dan ayat (2) UUDS 1950

<sup>102</sup> *Ibid.* hlm. 141-142. Pasal 83 ayat (2) UUDS 1950: "Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri."

Di dalam penjelasan Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, dinyatakan: "...Piagam Persetujuan menentukan bahwa Dewan Menteri harus bersifat Kabinet parlementair, yang berarti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat harus dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya, sekalipun Dewan Perwakilan Rakyat masih tersusun sementara."

<sup>103</sup> *Ibid.* hlm. 42. Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950: "Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat." Pada Pasal 84 UUDS 1950, dinyatakan: "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari."

<sup>104</sup> *Ibid.* hlm. 39

Pada masa berlakunya UUDS 1950, di bawah kepemimpinan Kabinet Burhanuddin (Masyumi), Indonesia untuk pertama kalinya menyelenggarakan pemilihan umum untuk membentuk Badan Perwakilan, yang berlangsung pada 29 September 1955, dan untuk membentuk Konstituante<sup>105</sup> yang berlangsung pada 15 Desember 1955.<sup>106</sup> Konstituante dibentuk untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang definitif bagi Negara Republik Indonesia.<sup>107</sup>

Dalam pengetahuan sejarah pada umumnya,<sup>108</sup> diketahui bahwa Konstituante gagal menyusun Undang-Undang Dasar yang baru karena terjadi pertentangan antar ideologi politik<sup>109</sup> yang menemui jalan buntu, dan bahwa kegagalan tersebut berujung pada tuntutan pembubaran Konstituante dan kembali ke UUD 1945. Namun, dalam kesimpulan penelitiannya, Adnan Buyung Nasution menyebutkan bahwa sebab utama dari kurang berhasilnya Konstituante ialah sikap Angkatan Darat dan Presiden (Soekarno) saat itu yang tetap menjauhkan diri dari Konstituante, yang kemudian keduanya bekerjasama dalam usaha menentang seluruh pekerjaan Konstituante.<sup>110</sup>

Atas kegagalan Konstituante tersebut, pada 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959 mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

<sup>105</sup> *Ibid.* hlm. 24-27. Mengenai badan atau lembaga yang bernama Konstituante, keberadaannya telah diatur dalam Bab V tentang Konstituante Pasal 186, Pasal 187, Pasal 188, dan Pasal 189 Konstitusi RIS 1949. Keberadaan lembaga ini kemudian masih dipertahankan dalam Bab V tentang Konstituante Pasal 134, Pasal 135, Pasal 136, Pasal 137, Pasal 138, dan Pasal 139 UUDS 1950.

<sup>106</sup> Adnan Buyung Nasution, Sylvia Tiwon (terj.), *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia. Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan Kedua, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1995) hlm. 30

<sup>107</sup> *Op cit.* Pasal 186 Konstitusi RIS 1949 menyatakan: “Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi), bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini.”

Pasal 134 UUDS 1950 menyatakan: “Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.”

<sup>108</sup> A. B. Nasution menyebutkan buku-buku wajib mengenai sejarah dan *civics* untuk sekolah dasar. Lihat: *op cit.*, hlm. 3

<sup>109</sup> Dalam penelitiannya, A. B. Nasution menyebutkan bahwa dari 34 partai politik yang mengikuti pemilihan umum, menghasilkan faksi-faksi yang terbagi dalam tiga kelompok yang masing-masing mendukung falsafah negara tertentu. *Pertama*, blok Pancasila yang berpandangan bahwa kelima Sila Pancasila merupakan dasar negara. *Kedua*, blok Islam yang mengajukan Islam sebagai dasar negara. *Ketiga*, blok Sosial-Ekonomi yang mengajukan ekonomi sosialis dan demokrasi sesuai dengan Pasal 33 dan Pasal 1 UUD 1945 sebagai dasar negara. Lihat: *ibid.* hlm. 31-32

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm. 418



tentang kembali kepada Undang-undang Dasar 1945. Isi Dekrit tersebut sebagai berikut:

Menetapkan pembubaran Konstituante;

Menetapkan Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara.

Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.<sup>111</sup>

#### II.2.4 Undang-Undang Dasar 1945 pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai berlakunya kembali UUD 1945. Akan tetapi, jika awal mula UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, maka pasca dikeluarkannya Dekrit ini, UUD 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Penjelasan UUD 1945 bukan merupakan hasil kerja para perumus UUD 1945 (BPUPKI dan PPKI), melainkan hasil kerja pribadi Supomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama Batang Tubuh ke dalam Berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 (Dekrit).<sup>112</sup> Hal ini tentunya membawa akibat hukum yang berbeda, terutama terkait dengan penelitian ini, ialah pada persoalan *impeachment*.

Perihal penjelasan UUD 1945 ini, Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, dalam hal ini Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan,<sup>113</sup> menemukan beberapa inkonsistensi antara Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945,<sup>114</sup> seperti: *pertama*, tentang Pokok Pikiran dalam Pembukaan. Penjelasan hanya menjelaskan pokok pikiran yang merupakan penjelmaan dari Pancasila sebanyak empat hal saja karena menjadikan “kemanusiaan yang adil dan beradab” sebagai dasar bagi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. *Kedua*, tentang Presiden diangkat oleh MPR. Penjelasan menyatakan Presiden yang diangkat oleh MPR, bertunduk dan

<sup>111</sup> A. B. Kusuma, *op cit.*, dalam Lampiran XII hlm. 604

<sup>112</sup> Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, dkk., *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung. Sebuah Dokumen Historis*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 10

<sup>113</sup> Tim ini merupakan bentukan Presiden B. J. Habibie yang pada saat itu memiliki gagasan radikal untuk mengubah sistem pemilihan Presiden yang semula dilakukan oleh MPR, beralih menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Lihat: *ibid.* hlm. vii

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 10-13

bertanggung jawab kepada Majelis. Hal ini dinilai bertentangan dengan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang hanya menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. *Ketiga*, tentang Pranata Mandataris. UUD 1945 sama sekali tidak mencantumkan perihal mandataris, namun, dalam praktik, mandataris menjadi pranata jabatan ketatanegaraan tersendiri yang dibedakan dengan jabatan Presiden sehingga secara resmi ditulis “Presiden Republik Indonesia/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”. *Keempat*, pelembagaan mandataris menimbulkan implikasi yang dapat bertentangan dengan UUD 1945. MPR, sebagai pemberi mandat, dapat menetapkan berbagai wewenang kepada Presiden selaku mandataris MPR di luar wewenang yang telah ditetapkan UUD 1945, seperti wewenang khusus dalam rangka penyelesaian dan pengamanan pembangunan nasional. *Kelima*, tentang “Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR”. UUD 1945 tidak mengatur mengenai pertanggungjawaban Presiden. Namun, disebabkan adanya Penjelasan, dalam praktiknya, Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.

*Keenam*, tentang hubungan MPR dan Kedaulatan. Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 menyebutkan MPR sebagai pemegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Kekeliruan memahami makna hubungan MPR dengan kedaulatan rakyat telah menimbulkan kerancuan mengenai hak-hak rakyat dalam penyelenggaraan kedaulatan. *Ketujuh*, tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Penjelasan menyebutkan bahwa DPA wajib memberi pertimbangan kepada Pemerintah, sedangkan, Pasal 16 ayat (2) menyatakan bahwa DPA wajib memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan memajukan usul kepada Pemerintah, dengan demikian, ada dua instansi yang berhubungan dengan DPA, yaitu Presiden dan Pemerintah. Pemerintah dalam hal ini tidak hanya Presiden semata namun juga termasuk pranata pemerintahan lainnya seperti Menteri. *Kedelapan*, tentang penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur soal pemerintahan daerah. Penjelasan menyebutkan Pasal 18 ialah dasar pembentukan dan pengakuan bagi daerah otonom berupa satuan pemerintahan teritorial yang lebih rendah (dari negara). Tidak ada maksud dari Pasal 18 untuk mengatur tentang satuan pemerintahan yang lebih rendah yang bersifat administratif. Satuan administratif lebih rendah adalah bagian dari sentralisasi. *Kesembilan*, tentang penjelasan yang bersifat normatif. Terdapat beberapa hal yang

seharusnya masuk dalam Batang Tubuh justru terdapat dalam Penjelasan, seperti prinsip Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, prinsip dan sistem pertanggungjawaban Presiden, serta prinsip BPK dan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Poin ke-5 dari persoalan di atas melandasi proses *impeachment* untuk pertama kalinya di Indonesia yaitu dengan turunnya Soekarno dari jabatannya sebagai Presiden.<sup>115</sup> Pemakzulan (*impeachment*) Presiden Soekarno terdiri dari beberapa sebab peristiwa politik saat itu, antara lain, Soekarno dinilai terlalu mementingkan program “pengganyangan” Malaysia sehingga melalaikan fokus pada perbaikan ekonomi dan terjadinya peristiwa yang dinamakan Gerakan 30 September (G-30-S/PKI).<sup>116</sup> Dari peristiwa ini, kemudian muncul Tri Tuntutan Rakyat (Tritura) yang meminta: (1) Presiden membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI); (2) Membersihkan Kabinet (Dwikora) dari unsur PKI; dan (3) Menurunkan harga kebutuhan pokok.<sup>117</sup>

Menjawab desakan tersebut, Soekarno melakukan upaya perombakan Kabinet Dwikora<sup>118</sup> dan membuat Surat Perintah yang dikenal dengan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar)<sup>119</sup> kepada Letnan Jenderal Soeharto untuk bertindak atas nama Presiden, membubarkan PKI dan membersihkan Kabinet dari unsur PKI. Upaya tersebut ternyata belum meredakan situasi politik saat itu, sehingga pada 22 Juni

<sup>115</sup> Suwoto menjelaskan bahwa dasar hukum pertanggungjawaban tidak dapat ditemukan secara jelas dalam Batang Tubuh UUD 1945. Namun demikian, bagian Penjelasan UUD 1945 dapat digunakan untuk memberikan makna bahwa UUD 1945 menganut sistem pertanggungjawaban. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden selaku mandataris MPR wajib bertanggung jawab kepada MPR dalam menjalankan putusan Majelis. Pertanggungjawaban seorang Mandataris hanya merupakan laporan pelaksanaan tugas menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR yang sifatnya internal dan tidak bersaksi pidana, namun berkait dengan sanksi politik berupa pemberhentian Presiden. Lihat: Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan. Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1997) hlm. 108

<sup>116</sup> *Ibid.* hlm. 6-7

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.* Soekarno merombak Kabinet Dwikora menjadi “Kabinet Dwikora yang disempurnakan” atau yang dikenal dengan “Kabinet 100 Menteri”.

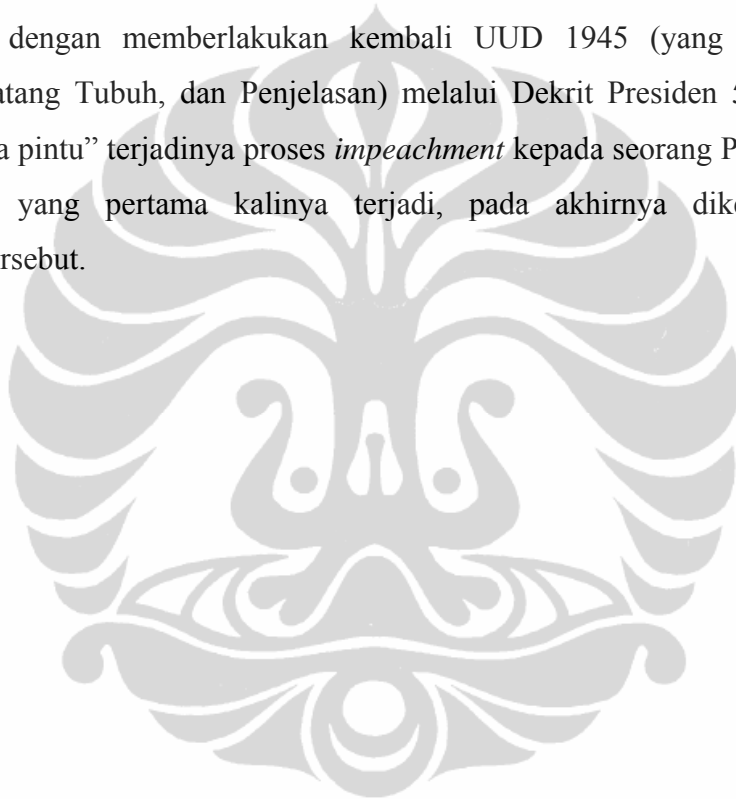
<sup>119</sup> *Ibid.* Tiga Jenderal, antara lain, Mayor Jenderal Basuki Rachmad, Brigadir Jenderal M. Jusuf, dan Brigadir Jenderal Amir Machmud, atas ijin Letnan Jenderal Soeharto, menghadap Presiden Soekarno di Istana Bogor. Sekembalinya, mereka membawa Surat Perintah Presiden Soekarno yang ditujukan kepada Presiden Soeharto.

Suwoto berpendapat bahwa surat perintah ini tidak berarti sebagai “peralihan kekuasaan” tetapi sebagai “pelimpahan kekuasaan” karena Soekarno belum melepaskan tanggung jawabnya selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Menurut Suwoto, surat perintah ini adalah surat kuasa karena: *a.* Letnan Jenderal Soeharto bertindak ‘atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi’; *b.* Letnan Jenderal Soeharto tidak bertanggung jawab kepada MPRS. Dengan adanya pelimpahan kuasa, pertanggungjawaban MPRS tetap berada pada pemberi kuasa (Presiden Soekarno).

1966, bersamaan dengan pelantikan pimpinan MPRS, Presiden Soekarno menyampaikan pidato pertanggungjawaban sukarela Presiden selaku Mandataris MPRS, yang disebut dengan Pidato Nawaksara. Pidato ini ternyata belum memuaskan Ketua MPRS sehingga Soekarno kembali memenuhi permintaan tersebut dengan membuat Pidato Pelengkap Nawaksara, yang isinya tetap ditolak oleh Ketua MPRS.

Dengan tidak diterimanya pidato pertanggungjawaban Soekarno tersebut, maka melalui Ketetapan (Tap) MPR Nomor XXXIII/MPRS/1967, Majelis mencabut kekuasaan pemerintahan dari Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden. Meski belum terdapat alasan-alasan yang jelas tentang pemberhentian Presiden, namun praktik politik saat itu menunjukkan bahwa telah terjadi proses *impeachment*.<sup>120</sup>

Soekarno, dengan memberlakukan kembali UUD 1945 (yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan) melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, telah “membuka pintu” terjadinya proses *impeachment* kepada seorang Presiden. Dia sendiri, untuk yang pertama kalinya terjadi, pada akhirnya dikenai proses *impeachment* tersebut.



---

<sup>120</sup> *Ibid.* hlm. 11, lihat juga: Winarno Yudho dkk., *op. cit.*, hlm. 55

### BAB III

## MEKANISME DAN WEWENANG PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN BERDASARKAN UUD 1945 HASIL PERUBAHAN

### III.1 Reformasi dan *Impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid

Saat dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia menggantikan Soekarno, Presiden Soeharto pada pidato kenegaraan pertamanya, 16 Agustus 1967, mengoreksi kepemimpinan Soekarno dengan mengatakan bahwa Sila Perikemanusiaan yang adil dan beradab ditinggalkan dan hak-hak azasi manusia hampir lenyap, sebab semuanya ditentukan oleh kemauan penguasa, serta jaminan perlindungan hukum juga hampir tidak ada.<sup>121</sup> Soeharto menuturkan pula:

Pancasila hanya sekedar sebagai alat untuk kemudian merebut kekuasaan secara mutlak... Sila Kedaulatan Rakyat menjadi kabur; yang ada adalah 'kedaulatan' pemimpin. Sila Keadilan Sosial makin jauh; sebab kekayaan negara dipakai untuk kepentingan pribadi, dipakai untuk proyek-proyek 'mercu suar' yang merusak ekonomi Rakyat dan Negara... (mengenai sistem perekonomian) dalam praktek hanya menjadi 'sistem lisensi' yang hanya menguntungkan segelintir orang yang dekat dengan penguasa... Penyelewengan serius terhadap Undang-Undang Dasar 1945 terjadi dengan memusatnya kekuasaan secara mutlak pada satu tangan, yaitu pada Kepala Negara. Azas dan sendi negara hukum lambat-laun ditinggalkan, sehingga akhirnya menjadi negara yang berdasarkan kekuasaan. Azas dan sendi sistem konstitusi dalam praktek berubah sehingga bersifat absolutisme... Presiden bukannya tunduk kepada MPR; bahkan sebaliknya MPR yang ditundukkan di bawah Presiden... Demikianlah garis-garis besar penyelewengan... yang harus segera ditinggalkan dan dikoreksi... Dan koreksi total telah dilakukan secara konstitusional...<sup>122</sup>

Namun, 31 tahun kemudian, pada 21 Mei 1998, di ruang *credentials* Istana Merdeka, Soeharto mengumumkan pernyataan berhenti dari jabatan Presiden.<sup>123</sup> Pengumuman ini disambut gegap gempita oleh para demonstran yang menduduki gedung MPR/DPR di Senayan, Jakarta, yang menuntut Soeharto mundur dari "kursi" kepresidenan karena dinilai sudah melakukan pelanggaran sebagaimana yang pernah

---

<sup>121</sup> Jeffrey A. Winters, *Dosa-dosa Politik Orde Baru*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Djambatan, 1999) hlm. 77-78 sebagaimana dikutip oleh: Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia. Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000) hlm. 45-46

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, ...*Buku I. Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945, op. cit.*, hlm. 53

dia katakan dalam pidato kenegaraan pertamanya, saat menilai kepemimpinan Soekarno saat itu.

### III.1.1 Reformasi

Selain kesalahan mendasar sebagaimana terdapat di atas, kejatuhan Soeharto juga dilatarbelakangi oleh terjadinya krisis moneter di kawasan Asia Tenggara yang turut menyeret Indonesia ke dalam krisis multidimensi. Oleh karena itu, gerakan mahasiswa saat itu menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang, baik itu politik, sosial, hukum, dan ekonomi, dan menuntut pula dilakukannya perubahan UUD 1945.<sup>124</sup>

Berdasarkan Pasal 4 Tap MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, dinyatakan bahwa salah satu alasan pemberhentian Presiden oleh MPR sebelum habis masa jabatannya adalah karena atas permintaan sendiri.<sup>125</sup> Ketentuan ini berlaku pada kondisi turunnya Soeharto yang membawa konsekuensi sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 UUD 1945 *juncto* Pasal 2 ayat (1) Tap MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, yaitu kedudukannya diganti oleh Wakil Presiden B. J. Habibie yang pada saat itu disumpah sebagai Presiden di hadapan Mahkamah Agung karena gedung MPR/DPR masih dibanjiri massa demonstran.<sup>126</sup> Berdasarkan ketentuan UUD 1945, seharusnya masa kepemimpinan B. J. Habibie berlangsung hingga masa jabatannya selesai, yakni pada 2003, akan tetapi, karena banyak memunculkan kontroversi<sup>127</sup> maka masa jabatannya dipercepat dengan perubahan jadwal pemilihan umum yang dipercepat.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> *Ibid.* hlm. 47

<sup>125</sup> *Op cit.* Winarno Yudho dkk., hlm. 55, selain atas permintaan sendiri, seorang Presiden bisa diturunkan dari jabatannya karena berhalangan tetap atau atas alasan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Mengenai criteria melanggar Haluan Negara ini, tidak ada kategori yang jelas.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Sebagian pihak yang mempermasalahkan proses naiknya Habibie menggantikan Soeharto sebagai Presiden ialah mereka yang dalam era kepemimpinan Soeharto, terutama pada beberapa tahun terakhir kepemimpinannya, berada di luar kekuasaan negara dan menjadi oposisi. Sedang sebagian pihak yang mendukung proses pergantian itu merupakan elemen kekuatan yang tengah mengkonsolidasikan diri memasuki wilayah kekuasaan negara di era reformasi. Lihat catatan kaki *op cit.*, Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, hlm. 47-48

<sup>128</sup> *Op cit.* Winarno Yudho dkk.

Di tengah dorongan untuk melakukan perubahan UUD 1945, MPR menggelar Sidang Istimewa pada 10-13 November 1998 untuk membahas tuntutan reformasi.<sup>129</sup> Pada persidangan ini, MPR menghasilkan tiga Ketetapan yang memang tidak secara langsung mengubah UUD 1945 namun telah menyentuh muatan UUD 1945,<sup>130</sup> antara lain, *pertama*, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 ini dinilai banyak kalangan sebagai penghalang utama perubahan UUD 1945 karena menetapkan prosedur referendum nasional yang demikian sulit.

*Kedua*, mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Pasal 1 Ketetapan ini menyatakan:

Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Hal ini secara substansial telah mengubah ketentuan yang tercantum dalam Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan:

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

*Ketiga*, Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Ketetapan ini merupakan respon atas tuntutan reformasi yang menginginkan UUD 1945 memuat ketentuan hak-hak asasi manusia yang lebih rinci.

Pada 7 Juni 1999, rakyat Indonesia kembali melakukan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen (DPR) yang kelak salah satu tugasnya adalah melakukan perubahan UUD 1945. Pemilu pada

<sup>129</sup> Abdul Mukthie Fadjar, dari sudut ketatanegaraan, mempertanyakan penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR 1998 ini karena tidak mengagendakan meminta pertanggungjawaban mantan Presiden Soeharto yang berhenti begitu saja, padahal dia dipilih oleh MPR dan juga ketiadaan Ketetapan MPR yang mengukuhkan B. J. Habibie sebagai Presiden, serta ketiadaan agenda memilih Wakil Presiden padahal keberadaan Wakil Presiden merupakan keharusan konstitusional. Lihat: A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: Institute for Strengthening Transition Society Studies (In-TRANS), 2003) hlm. 49

<sup>130</sup> Tiga Ketetapan ini dapat dikatakan sebagai langkah awal bangsa Indonesia melakukan Perubahan UUD 1945. Lihat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003) hlm. 29-30; Lihat juga: *op cit.*, Tim Penyusun Naskah...Buku I, hlm. 65

masa reformasi ini diikuti oleh 48 partai politik, namun hanya 21 partai politik yang berhasil menempatkan wakilnya di DPR.<sup>131</sup> MPR yang kala itu masih beranggotakan perwakilan politik, perwakilan kewilayahan (utusan daerah), dan perwakilan fungsional (utusan golongan) menggelar Sidang Umum MPR yang terbagi dalam dua bagian, yaitu 1-3 Oktober 1999 dan 14-21 Oktober 1999.

### III.1.2 *Impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid

Selain bertujuan menetapkan perubahan UUD 1945, agenda penting lainnya dari Sidang Umum MPR 1999 ialah Pidato Pertanggungjawaban Presiden (B. J. Habibie) dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Presiden B. J. Habibie menyampaikan pidato pertanggungjawabannya pada Rapat Paripurna ke-8 yang berlangsung Kamis, 14 Oktober 1999. Usai menyampaikan pidatonya, fraksi-fraksi MPR secara bergantian menyampaikan tanggapan dan penilaian atas pidato tersebut, dan pada kesempatan berikutnya Habibie diberi kesempatan untuk menyampaikan jawaban atas tanggapan dan penilaian fraksi-fraksi. Terhadap pidato Habibie ini, pada dasarnya terdapat dua pendapat yang berbeda yaitu menolak dan menerima, namun, setelah voting, mayoritas memutuskan menolak pertanggungjawaban tersebut.<sup>132</sup> Akhirnya, Presiden B. J. Habibie menjadi Presiden kedua yang mengalami penolakan pidato pertanggungjawabannya setelah Presiden Soekarno pada Sidang Umum MPR 1967.<sup>133</sup>

Agenda berikutnya ialah Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Agenda pemilihan Presiden berlangsung dalam Rapat Paripurna ke-13 yang berlangsung Rabu, 20 Oktober 1999. Dalam rapat ini kemudian terpilihlah Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia.<sup>134</sup> Keesokan harinya, Kamis, 21 Oktober 1999, pada Rapat Paripurna ke-15 dilakukanlah pemilihan Wakil Presiden yang pada

<sup>131</sup> Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Jejak Langkah MPR dalam Era Reformasi. Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MPR RI Periode 1999-2004*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI) hlm. 9

<sup>132</sup> Penolakan MPR ini dikukuhkan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie. Lihat: *ibid.*, hlm. 20

<sup>133</sup> *Ibid.* hlm. 16-17

<sup>134</sup> Selain Abdurrahman Wahid yang diusung Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), muncul juga dua kandidat lainnya, yaitu Megawati Soekarnoputri (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan – PDI-P) dan Yusril Ihza Mahendra, kandidat dari Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB). Lihat: *ibid.*



akhirnya memilih Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.<sup>135</sup>

Kepemimpinan Presiden Gus Dur, panggilan Abdurrahman Wahid, tidak berlangsung mulus oleh karena beragam peristiwa politik yang muncul pada akhirnya menggiring Presiden Gus Dur ke dalam proses *impeachment* yang menjatuhkannya dari “kursi” Presiden. Latar belakang tersebut, antara lain, diawali dari keretakan hubungan antara Presiden Gus Dur dengan Wakil Presiden Megawati akibat digantinya “kabinet pelangi” Gus Dur yang awalnya terdiri dari beragam kekuatan partai politik akhirnya hanya diisi oleh orang-orang dekat Gus Dur.<sup>136</sup> Bentuk kekecewaan Megawati saat itu diwujudkan dengan ketidakhadirannya saat acara pengumuman kabinet.<sup>137</sup>

Lima hari setelah diumumkan kabinet baru, pada 28 Agustus 2000, DPR melakukan voting yang pada akhirnya mayoritas setuju untuk membentuk Panitia Khusus yang bertugas menyelidiki dugaan penarikan dana Yanatera Bulog secara tidak sah oleh tukang pijat Presiden Gus Dur sebesar Rp 35 miliar dan penggelapan dana hibah Sultan Hassanal Bolkiah dari Brunei Darussalam sebesar 2 juta USD.<sup>138</sup> Pada 5 September 2000 Pansus terbentuk dan memulai pekerjaannya. Pada 5 Januari 2001, saat Rapat Paripurna DPR digelar, Pansus memaparkan kesimpulannya bahwa:

- Dalam kasus dana Yanatera Bulog, Pansus berpendapat: “Patut diduga bahwa Presiden Abdurrahman Wahid berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog”;
- Dalam kasus dana bantuan Sultan Brunei, Pansus berpendapat: “Adanya inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang masalah bantuan Sultan Brunei Darussalam, menunjukkan bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat”.<sup>139</sup>

<sup>135</sup> Turut bersaing dengan Megawati yang diusulkan F-KB, Hamzah Haz yang diusulkan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Wiranto yang diusulkan oleh F-PDU dan 74 anggota MPR lainnya, dan Akbar Tandjung yang diusulkan Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG). Lihat: *ibid.*, hlm. 18

<sup>136</sup> Kompromi yang disepakati antara Gus Dur dan Megawati pada Sidang Umum MPR Tahun 2000 ialah Megawati, sebagai Wakil Presiden, akan diberi porsi lebih besar dalam pemerintahan sehari-hari. Namun, kenyataannya berbalik dengan digantinya kabinet pelangi yang terdiri dari beragam kekuatan partai politik menjadi *all-the-President-Men* yang miskin perwakilan partai. Partai Golkar dan PPP, masing-masing hanya sebagian satu pos, sedangkan PAN dan PDI-P justru sama sekali tidak mendapat jatah. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945. Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Penerbit Mizan, 2007), hlm. 244

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Kasus ini dikenal dengan sebutan Buloggate dan Bruneigate. Lihat : *ibid.* lihat juga: *op. cit.* Hamdan Zoelva, hlm. 99

<sup>139</sup> *Ibid.* Hamdan Zoelva, hlm. 100

Atas kesimpulan tersebut, pada 1 Februari 2001, Paripurna DPR RI memutuskan:

- Menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk ditindaklanjuti dengan menyampaikan Memorandum untuk mengingatkan bahwa Presiden K. H. Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara, yaitu: 1) melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan, dan 2) melanggar Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN;
- Hal-hal yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran hukum, menyerahkan persoalan ini untuk diproses berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>140</sup>

Dalam keputusan tersebut, DPR RI membedakan dua hal pelanggaran, yaitu, pelanggaran terhadap haluan negara yang ditindaklanjuti dengan Memorandum yang nantinya akan berujung pada penyelesaian politik lewat Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, sedangkan untuk perkara pidananya diserahkan pada ketentuan hukum yang berlaku.<sup>141</sup> Pada 28 Maret 2001, dalam tanggapan resminya terhadap Memorandum pertama, Presiden Gus Dur menganggap perbuatan DPR ini ilegal karena DPR telah melanggar watak kepresidenan UUD 1945 dengan melakukan tindakan ala parlementer yang bisa mengarah pada mosi tidak percaya.<sup>142</sup>

Atas jawaban Presiden tersebut, pada 30 April 2001, DPR menanggapi dengan melakukan voting atas rencana dikeluarkannya Memorandum kedua. Hasilnya, mayoritas anggota DPR mendukung, dan keluarlah Memorandum kedua yang ditetapkan dengan Keputusan DPR Nomor 47/DPR-RI/IV/2000-2001. Kemudian, kembali, dalam tanggapan resminya Presiden Gus Dur menyatakan bahwa Memorandum kedua gagal menunjukkan dengan jelas bahwa Presiden telah melanggar sumpah jabatannya. Jawaban Presiden ini didukung dengan pernyataan Jaksa Agung yang secara resmi memutuskan Presiden Gus Dur bersih dari segala keterlibatan apa pun dalam Buloggate dan Bruneigate. Namun, hal tersebut ternyata

<sup>140</sup> *Ibid.* keputusan ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan DPR RI No. 33/DPR RI/III/2000-2001 tentang Penetapan Memorandum DPR RI kepada Presiden K. H. Abdurrahman Wahid. (Memorandum pertama)

<sup>141</sup> Dalam penelitiannya, Hamdan Zoelva menyatakan bahwa atas alasan dua macam pelanggaran inilah DPR menolak surat dari Jaksa Agung Republik Indonesia, Marzuki Darusman, yang menyatakan Presiden Gus Dur tidak terlibat dan tidak terbukti ada pelanggaran pidana yang dilakukannya dalam perkara Buloggate dan Bruneigate. Lihat: *ibid.* 101

<sup>142</sup> Denny Indrayana, *op. cit.*, hlm. 247-248

tak memuaskan DPR sehingga pada Rapat Paripurna, 30 Mei 2001, secara resmi DPR meminta MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Gus Dur.<sup>143</sup>

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, sebuah Badan Pekerja MPR harus mempersiapkan Sidang Istimewa setidaknya dalam waktu dua bulan setelah surat peringatan kedua disampaikan ke Presiden, sehingga jadwal Sidang Istimewa direncanakan berlangsung pada 1-7 Agustus 2001.<sup>144</sup> Namun, sebelum tanggal itu tiba, muncul konflik baru lagi yang dipicu oleh Presiden Gus Dur dengan mengangkat Chaerudin Ismail sebagai Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) menggantikan Jenderal Bimantoro. DPR menyatakan Presiden Gus Dur telah melanggar Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang mensyaratkan adanya persetujuan DPR ketika Presiden mengangkat dan memberhentikan Kapolri. Presiden Gus Dur berdalih bahwa Ketetapan tersebut belum berlaku efektif karena harus diatur lebih jauh dengan Undang-Undang. Namun, Pasal 12 Ketetapan tersebut menyatakan bahwa Ketetapan berlaku efektif sejak disahkan. Munculnya konflik baru ini memicu percepatan penyelenggaraan Sidang Istimewa yang akhirnya berlangsung pada 21-23 Juli 2001.<sup>145</sup>

Menghadapi Sidang Istimewa ini, Presiden Gus Dur justru beranggapan bahwa forum tersebut tambah ilegal karena pelaksanaannya dipercepat.<sup>146</sup> Atas alasan ini, Presiden Gus Dur menolak memberikan pidato pertanggungjawabannya dan tidak hadir dalam Sidang Istimewa tersebut. Sebaliknya, pada 23 Juli 2001, Presiden Gus Dur justru mengumumkan keadaan darurat sipil dalam bentuk sebuah maklumat Presiden yang menyatakan:

1. Membubarkan MPR dan DPR Republik Indonesia;
2. Mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dan membentuk Komisi Pemilihan Umum untuk mempersiapkan Pemilu dalam waktu satu tahun; dan

<sup>143</sup> DPR mendasarkan pada Pasal 7 ayat 4 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 yang menyatakan bahwa Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena: *a.* atas permintaan sendiri; *b.* Berhalangan tetap; *c.* Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Lihat: *ibid.* hlm. 249

<sup>144</sup> Hamdan Zoelva, *op. cit.*, hlm. 102

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 103

<sup>146</sup> Denny Indrayana, *op. cit.*, hlm. 250

3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari fraksi Orde Baru dengan cara membubarkan Partai Golkar sementara menunggu keputusan Mahkamah Agung.<sup>147</sup>

Atas maklumat tersebut, DPR meminta fatwa dari Mahkamah Agung yang kemudian menyatakan maklumat itu inkonstitusional karena, antara lain, Presiden tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan MPR dan DPR; penyelenggaraan Pemilu adalah urusan lembaga pembuat undang-undang; dan kemungkinan untuk membubarkan Golkar ialah urusan pengadilan.<sup>148</sup>

Pada 23 Juli 2001 itu pula, MPR melakukan voting untuk menolak keabsahan maklumat Presiden itu, dengan hasil 599 suara mendukung, 2 abstain, dan tidak ada satupun yang menolak. Selain persoalan maklumat, MPR juga memakai alasan ketidakhadiran Presiden dalam Sidang Istimewa sebagai bentuk pelanggaran Haluan Negara, sehingga hal ini dipakai sebagai dasar hukum untuk meng-*impeach* Presiden Gus Dur. Keputusan ini dikukuhkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001 tentang Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid.<sup>149</sup>

### III.2 Persoalan Hukum Seputar *Impeachment* Berdasarkan UUD 1945

Berkaca dari proses *impeachment* terhadap Soekarno dan Abdurrahman Wahid, penulis menilai bahwa akar persoalan hukumnya terletak pada Penjelasan UUD 1945, yang dibuat berdasarkan pemikiran Supomo secara pribadi, yang menjadi bagian tak terpisahkan dari Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan, dari hasil penelitiannya, menyatakan tak lazim suatu UUD memiliki penjelasan, apalagi – secara hukum atau kenyataan – penjelasan diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti Batang Tubuh UUD 1945.<sup>150</sup>

Adanya Penjelasan UUD 1945 seolah memunculkan interpretasi tunggal atas makna Batang Tubuh UUD 1945, yang mana interpretasi – buah karya pemikiran personal – itu sendiri belum tentu bersenyawa dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Batang Tubuh UUD 1945 sehingga, salah satu contohnya, menghasilkan

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.* hlm. 251

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Sebagaimana telah penulis kutip di atas, Tim Reformasi Hukum dan Perundang-undangan menemukan sembilan macam tumpang-tindih dan inkonsistensi antara Penjelasan UUD 1945 dengan Batang Tubuh UUD 1945. Lihat: *op. cit.* Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan

sistem pemerintahan Presidensiil ala Indonesia yang menjelaskan bahwa Presiden ialah sebagai “Mandataris” MPR, yang wajib menjalankan putusan-putusan Majelis, dan Presiden “bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis”, yang pada akhirnya membuka peluang munculnya proses *impeachment* terhadap Presiden di kemudian hari.

Berkat adanya Penjelasan UUD 1945 yang memposisikan MPR sebagai lembaga yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, hal ini membuka peluang bagi MPR untuk membuat beragam Ketetapan. Muhammad Yamin, dalam bukunya yang berjudul “Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia”, menyatakan bahwa segala hasil musyawarah MPR dinamai Putusan MPR. Pendapat ini didasarkan pada Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.”<sup>151</sup>

Bentuk putusan tersebut, pada masa MPRS yang dibentuk usai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, antara lain berupa:

1. Keputusan Musyawarah MPRS yang berbentuk:
  - a. Ketetapan MPRS
  - b. Keputusan MPRS
2. Keputusan Musyawarah Pimpinan MPRS yang berbentuk:
  - a. Keputusan Pimpinan MPRS
  - b. Instruksi Pimpinan MPRS
  - c. Memorandum Pimpinan MPRS
  - d. Nota Pimpinan MPRS
3. Keputusan Musyawarah Badan Pekerja MPRS yang berbentuk: Keputusan Badan Pekerja MPRS<sup>152</sup>

Sedangkan, bentuk-bentuk Putusan MPR hasil pemilu 1971, menurut Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1973 ialah:

- a. Ketetapan MPR
- b. Keputusan MPR<sup>153</sup>

Ketetapan MPR ialah putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan ke dalam; sedangkan Keputusan MPR ialah putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR. Ketetapan-Ketetapan MPR

<sup>151</sup> C. S. T. Kansil, *Kedudukan dan Ketetapan MPR Lembaga Tertinggi Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976) hlm. 27

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.* hlm. 29

ini mempunyai fungsi mengatur dan menjabarkan lebih lanjut, secara lebih terinci, hal-hal yang belum diatur dalam UUD 1945 yang masih mengatur hal-hal pokok saja.<sup>154</sup>

Keleluasaan MPR dalam membuat beragam Ketetapan yang, salah satunya, mengatur tentang pemberhentian Presiden, oleh Harun Alrasid, dinilai sebagai suatu bentuk legislasi yang haram. Mengenai persoalan *impeachment*, menurut Harun, seharusnya diatur dalam konstitusi,<sup>155</sup> namun, pendapat Harun ini dibantah oleh Adnan Buyung Nasution yang berpendapat bahwa prosedur-prosedur yang ditempuh di MPR merupakan salah satu upaya yang sah untuk melengkapi konstitusi.<sup>156</sup> Selain itu, perihal legitimasi Ketetapan MPR, Denny Indrayana menyatakan sepakat dengan argumentasi *National Democratic Institute* yang menyatakan bahwa praktek konstitusi di Indonesia mengakui bahwa Ketetapan-Ketetapan MPR bisa mengatur dan menjelaskan persoalan-persoalan konstitusional, termasuk *impeachment* Presiden.<sup>157</sup> Denny juga mengutip pendapat Tim Lindsey yang mengatakan:

...karena MPR berdaulat dan kekuasaannya jelas tak terbatas, lembaga inilah yang berhak menjatuhkan putusan final tentang bagaimana undang-undang dasar itu ditafsirkan, dan lembaga ini mengklaim kekuasaan untuk memberhentikan [Presiden] sesuai dengan kekuasaan demikian. Apabila MPR bermaksud menggunakan kekuasaan tak terbatasnya, akan sulit untuk membayangkan akan ada yang bisa dilawan melalui mekanisme hukum apa pun.<sup>158</sup>

Selain alasan Penjelasan UUD 1945, faktor pertama yang menjadi tonggak *impeachment* di Indonesia ialah pidato pertanggungjawaban sukarela yang dikenal dengan Pidato Nawaksara yang dilakukan Presiden Soekarno di hadapan Sidang Umum MPRS 1966. Saat itu, sebenarnya MPRS tidak meminta Soekarno melakukan pidato pertanggungjawaban, dan sebelum itu tidak ada ketentuan hukum yang mewajibkan Presiden selaku mandataris harus bertanggungjawab kepada MPRS.<sup>159</sup> Soekarno sendiri menyebut pidatonya sebenarnya sebagai bentuk *programme report*,

<sup>154</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan. Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998) hlm. 44

<sup>155</sup> Denny Indrayana, *op. cit.*, hlm. 247

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> National Democratic Institute, *Indonesia's Change of President and Prospect for Constitutional Reform: A Report on the July 2001 Special Session of the People Consultative Assembly and the Presidential Impeachment Process*, (2001), hlm. 10 sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*

<sup>158</sup> Tim Lindsey, *Constitutional Law and the Presidential Crisis in Jakarta: Some Preliminary Observations*, [http://www.law.unimelb.edu.au/alc/wipf/constitutional\\_crisis.html](http://www.law.unimelb.edu.au/alc/wipf/constitutional_crisis.html) 14 Juni 2002 sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*

<sup>159</sup> *Op. cit.*, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan...*, hlm. 9

laporan perkembangan, yang sudah lazim diterapkan di negara yang menerapkan sistem pemisahan kekuasaan, namun, pada kenyataannya, proses ini berujung pada ketidakpuasan Ketua MPRS atas pidato tersebut yang berujung pada penolakan isi pidato dan penjatuhan Soekarno dari “kursi” kepresidenan. Berawal dari peristiwa inilah, mekanisme dan wewenang meng-*impeach*, berdasarkan UUD 1945 (versi Dekrit 5 Juli 1959) sepenuhnya dijalankan oleh parlemen, dalam hal ini MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, melalui proses politik.

### III.3 Mekanisme dan Wewenang *Impeachment* Berdasarkan UUD 1945 Hasil Perubahan

Krisis ekonomi yang mendera pada medio 1997-1998 dan otoritarianisme kekuasaan rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto selama kurang-lebih 32 tahun menjadi latar belakang tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, yang antara lain meminta:

1. Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.
2. Penghapusan Dwifungsi ABRI.
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.<sup>160</sup>

Berdasarkan tuntutan di atas, MPR hasil Pemilu 1999 merumuskan dasar pemikiran yang melatarbelakangi perubahan UUD 1945, antara lain sebagai berikut.

1. UUD 1945 membentuk struktur kenegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, yang berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.
2. UUD 1945 telah membentuk sistem pemerintahan yang kekuasaannya didominasi oleh Presiden (*executive heavy*). Hal ini tercermin dari Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dalam kenyataannya, lembaga MPR dan Presiden berada di satu tangan (Presiden) yang

---

<sup>160</sup> MPR RI, *op. cit.*, hlm. 6

menyebabkan hilangnya prinsip *checks and balances* serta melahirkan kekuasaan yang otoriter.

3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat memunculkan multitafsir.
4. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang, sebab konstitusi menetapkan Presiden juga memegang kekuasaan legislatif.
5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum memuat dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan terhadap HAM, dan otonomi daerah, sehingga:
  - a. Terpusatnya kekuasaan kepada Presiden dan tidak berjalannya *checks and balances* antar lembaga negara.
  - b. Partai politik dan organisasi masyarakat tidak mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak bisa menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya.
  - c. Pemilihan umum hanya menjadi formalitas belaka karena seluruh proses dan tahapan dilaksanakan oleh Pemerintah.
  - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai karena yang berkembang ialah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.<sup>161</sup>

Atas dasar latar belakang tuntutan dan pemikiran di atas, MPR melalui Panitia Ad Hoc I yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 menyusun lima butir kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu.

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.<sup>162</sup>

Perubahan secara komprehensif dengan mengacu pada lima butir kesepakatan di atas dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama dilaksanakan pada tahun 1999,

<sup>161</sup> *Ibid.* hlm. 11-15

<sup>162</sup> *Ibid.* hlm. 25; Lihat juga: Sutjipto, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam bahasa akademik, bukan politik)*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2007), hlm. 27



Tahap kedua pada tahun 2000, tahap ketiga pada tahun 2001, dan terakhir, tahap keempat pada tahun 2002.

Ketentuan mengenai *impeachment* ialah hal yang baru dalam UUD 1945, setelah sebelumnya diatur dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tinggi Negara dengan/antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978. Ketentuan *impeachment* ini ditetapkan dalam UUD 1945 perubahan ketiga.

### III.3.1 Mekanisme dan Wewenang *Impeachment* di DPR

UUD 1945 mengatur bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Atas dasar pelaksanaan fungsi pengawasan ini maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

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

Proses fungsi pengawasan dari DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dimulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR. Mekanisme pengajuan hak menyatakan pendapat ini diatur dalam Pasal 182 sampai dengan Pasal 188 Keputusan DPR Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPR.

Mekanisme *impeachment* di DPR dimulai dari adanya, minimal, 17 orang anggota DPR yang mengajukan usul menyatakan pendapat mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>163</sup> Usul menyatakan pendapat beserta penjelasannya tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya. Selanjutnya, Pimpinan DPR menggelar

---

<sup>163</sup> Syarat-syarat ini sesuai dengan yang sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945

Rapat Paripurna untuk memberitahukan, secara resmi, kepada anggota DPR tentang masuknya usul menyatakan pendapat tersebut.

Proses berikutnya ialah usulan tersebut dibahas dalam Rapat Badan Musyawarah untuk menentukan waktu dan agenda Rapat Paripurna berikutnya. Rapat Badan Musyawarah tersebut juga untuk mendengarkan penjelasan dari para pengusul. Kemudian, dalam Rapat Paripurna yang digelar berdasarkan agenda yang ditentukan Rapat Badan Musyawarah, didengar kembali penjelasan dari para Pengusul. Proses berikutnya, fraksi-fraksi diberi kesempatan untuk menyampaikan pandangan-pandangannya atas usulan tersebut. Kemudian, terhadap pandangan-pandangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi, para pengusul diberi kesempatan untuk menjawab.

Setelah proses di atas dilalui, Rapat Paripurna kemudian memutuskan apakah usulan tersebut secara prinsip dapat diterima atau tidak. Apabila Rapat Paripurna memutuskan menolak, maka usulan tersebut tidak dapat diajukan kembali pada masa sidang itu, namun, apabila Rapat Paripurna menyetujui usulan tersebut, DPR kemudian membentuk Panitia Khusus. Tugas Panitia Khusus ialah melakukan pembahasan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam pembahasan ini, kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diwakilkan karena terkait dengan hak *subpoena*, yaitu hak memanggil paksa seseorang yang dirasakan perlu didengar keterangannya pada penyelidikan yang dilakukan Panitia Khusus, dalam rangka hak angket<sup>164</sup> atau hak menyatakan pendapat. Bilamana yang bersangkutan tidak hadir dalam pemanggilan yang dilakukan oleh Panitia Khusus, maka ada ancaman sandera selama 15 hari kepada yang dipanggil. Aturan ini merupakan ketentuan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

---

<sup>164</sup> Pelaksanaan hak angket dilakukan dengan membentuk Panitia Angket yang terdiri dari para anggota DPR yang ditunjuk untuk itu. UUD 1945 tidak mengatur lebih lanjut tentang Hak Angket sehingga yang dipakai masih aturan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD di dalam Pasal 27 huruf b yang menyatakan hak angket merupakan hak DPR untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Lihat: Achmad Sodiki, *Pemberhentian Presiden*, makalah disampaikan dalam rangka Pendidikan dan Pelatihan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, tanggal 16 November 2008 di Jakarta, hlm. 3

Dalam konteks *impeachment*, ketika Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, proses penyelidikannya tetap dilakukan oleh DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan dan hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam tata tertib DPR. Proses ini tidak diartikan DPR sedang melakukan penyelidikan, penyidikan atau penuntutan sebagaimana dilakukan pada perkara pidana pada umumnya. Panitia Khusus, dalam rangka tugasnya, dapat pula mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan/atau Rapat Dengar Pendapat Umum dengan pihak yang dipandang perlu, termasuk dengan pengusul. Hasil pembahasan Panitia Khusus inilah yang dijadikan bahan untuk pengambilan keputusan di Rapat Paripurna untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat tersebut.

Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari seluruh anggota DPR. Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat tersebut harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota yang hadir. Apabila keputusan Rapat Paripurna menyetujui usulan *impeachment* tersebut, maka pendapat itu diserahkan kepada MK untuk mendapatkan putusan hukum, dan apabila MK memutuskan membenarkan pendapat DPR, maka DPR kemudian menyelenggarakan Rapat Paripurna lagi untuk melanjutkan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

Berdasarkan mekanisme di atas, diketahui bahwa DPR memperoleh kewenangan secara atributif<sup>165</sup> dari UUD 1945 untuk mengusulkan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan ini kemudian diatur lebih lanjut di dalam Tata Tertib DPR. Namun, terhadap mekanisme yang diatur di dalam Tata Tertib DPR tersebut, penulis menemukan adanya kelemahan atau kekosongan aturan utamanya yang mengatur tentang mekanisme DPR untuk menyelenggarakan Sidang Paripurna kembali manakala MK, dalam amar putusannya, membenarkan pendapat DPR.

---

<sup>165</sup> Kewenangan atributif untuk menyelenggarakan proses *impeachment* juga diberikan kepada MK dan MPR. Menurut Maarseveen, sebagaimana dikutip Suwoto, Undang-Undang Dasar tidak lebih daripada suatu peraturan tentang atribusi (*reglement van attributie*) atau yang menurut Suwoto disebut dengan peraturan tentang pembentukan kekuasaan. Undang-Undang Dasar sebagai *reglement van attributie* dimengerti sebagai dasar hukum pembentukan berbagai kekuasaan yang kemudian diberikan kepada badan-badan negara yang pembentukannya didasarkan atas Undang-Undang Dasar pula. Dengan konstruksi pemikiran seperti ini, setiap kekuasaan yang timbul, karena pengatribusian kekuasaan, akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli (*oorspronkelijk*). Lihat: Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan...*, *op. cit.*, hlm. 40

Pasal 190 Tata Tertib DPR hanya menyatakan bahwa DPR menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Tata Tertib DPR tidak mengatur lebih jelas tentang, *pertama*, perlu-tidaknya pengambilan voting, dalam Rapat Paripurna tersebut, atas amar putusan MK yang jelas-jelas membenarkan pendapat DPR. Secara hukum, Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah terbukti melanggar atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam Tata Tertib DPR tidak dijelaskan lebih rinci lagi tentang fungsi dari Rapat Paripurna pasca putusan MK. Menurut penulis, jika memang sejak awal, secara quorum, sudah dicapai kesepakatan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melanggar dan tidak memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945, dan hal ini sudah diperkuat dengan putusan MK, maka keberadaan Rapat Paripurna DPR pasca putusan MK ini sebenarnya hanya untuk memberitahukan secara formal kepada anggota DPR tentang kapan usulan tersebut akan diteruskan kepada MPR. Rapat Paripurna ini juga tidak perlu mengatur soal quorum karena tidak mengagendakan pengambilan suara terbanyak.

Mengingat DPR sebagai lembaga politik, Rapat Paripurna dengan agenda seperti di atas, menurut penulis, lebih tepat dilakukan untuk menghindari terjadinya manuver politik yang memungkinkan terhambatnya atau bahkan batalnya usulan tersebut diajukan ke MPR, jika Rapat Paripurna tersebut mengagendakan voting untuk meneruskan atau tidak pendapat DPR disertai putusan MK itu ke MPR.

Meskipun MK dipandang sebagai peradilan tata negara atau peradilan politik, namun putusan MK itu dihasilkan oleh lembaga peradilan yang putusannya bersifat final, artinya tidak ada lagi upaya banding dan tidak untuk dikomentari apalagi ditafsirkan lain dari amar putusan. Putusan MK juga bersifat mengikat, artinya wajib dipatuhi oleh para pihak yang terkait, meskipun MK tidak memiliki lembaga eksekusi yang bisa memaksakan putusannya.

Menurut penulis, Tata Tertib DPR ini seharusnya mengatur juga perihal batas waktu pengajuan pendapat DPR disertai putusan MK ke MPR. Hal ini penting demi menjamin terpenuhinya kepastian hukum pendapat DPR dan putusan MK tersebut. Logikanya, DPR sebagai lembaga pengusul tentunya akan mengawal usulan yang telah disepakati oleh forum itu sendiri hingga mencapai tujuan yang diinginkan, yaitu

berhentinya Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya, namun demikian mengingat DPR sebagai lembaga politik, maka demi menciptakan kepastian hukum, perlu diatur perihal kapan penyelenggaraan Rapat Paripurna dan kapan usulan DPR yang disertai putusan MK tersebut diserahkan ke MPR. Terhadap aturan batasan waktu ini, jika pada akhirnya DPR tidak bisa menyelenggarakan Rapat Paripurna sesuai dengan tenggat waktu yang ditentukan dan tidak bisa meneruskan usulan tersebut ke MPR sesuai batas waktu yang ditentukan, maka Tata Tertib DPR juga perlu mengatur *escape clause* terhadap persoalan ini. Menurut penulis, *escape clause* itu bisa berupa mekanisme penyerahan usul DPR yang disertai putusan MK tersebut dengan diwakili oleh Pimpinan DPR kepada MPR melalui pimpinan MPR, tanpa melalui Rapat Paripurna DPR akibat tidak dipenuhinya tenggat waktu pelaksanaan Rapat Paripurna dan tenggat waktu penyerahan ke MPR, sebab usulan DPR ini telah menjadi usulan resmi lembaga DPR.

Perihal aturan batasan waktu bagi DPR sebagaimana dipersoalkan di atas, memang tidak ditemukan rujukannya secara *letterlijk* di dalam Pasal 7B UUD 1945. Pasal tersebut hanya memberi tenggat waktu kepada MK selama 90 hari untuk mengadili perkara *impeachment* dan memberi waktu 30 hari bagi MPR untuk menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR yang telah disertai putusan MK tersebut. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan secara atributif, maka dimungkinkan bagi DPR untuk membuat aturan yang sifatnya melengkapi kekosongan hukum terkait kewenangannya.<sup>166</sup>

### III.3.2 Mekanisme dan Wewenang *Impeachment* di MK

Pendapat DPR yang diputuskan dalam Rapat Paripurna merupakan pendapat yang bersifat politis. Oleh sebab itu, pemeriksaan perkara *impeachment* dalam persidangan di MK ialah untuk menilai tuduhan DPR tersebut dalam perspektif hukum. MK dalam hal ini berwenang memberikan justifikasi secara hukum. Berdasarkan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, MK wajib memberikan putusan atas

---

<sup>166</sup> Undang-Undang Dasar membentuk kekuasaan-kekuasaan baru ke dalam lembaga-lembaga yang dibentuk dan diatur dalam Undang-Undang Dasar tersebut. Pengembangan kekuasaan baru tersebut memang diperlukan karena pembuat Undang-Undang Dasar tidak akan dapat menyusun pembentukan kekuasaan yang lengkap dalam suatu naskah Undang-Undang Dasar yang relatif singkat. Lihat: *ibid.*

pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

### III.3.2.1 Kedudukan Pemohon dan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Berdasarkan Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Pemohon dalam perkara *impeachment* ialah DPR, dan yang menjadi fokus perhatian atau *objectum litis* dalam perkara *impeachment* di MK ialah pendapat DPR atas tuduhan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>167</sup> Oleh karenanya, kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK ialah hak, bukan kewajiban. Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa diwakili oleh kuasa hukum yang ditunjuk. Untuk lebih memperjelas pembelaan atau bantahan atas pendapat atau tuduhan DPR tersebut, akan lebih baik jika Presiden dan/atau Wakil Presiden hadir langsung dalam persidangan tersebut sebagaimana ketika Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir dalam rangka memenuhi panggilan Panitia Khusus. Hal ini juga berlaku bagi DPR. DPR bisa saja diwakili oleh kuasa hukumnya, namun untuk memperjelas tuduhan yang dilayangkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka akan lebih baik jika DPR memberi kuasa hukum kepada Panitia Khusus dan para anggota DPR yang menjadi pengusul untuk beracara di MK.<sup>168</sup>

### III.3.2.2 Syarat Formil dan Proses Beracara Perkara *Impeachment* di MK

Berdasarkan UUD 1945 dan UU MK terdapat dua klasifikasi pokok atas perkara *impeachment*, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Termasuk dalam klasifikasi pertama, antara lain, pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Klasifikasi kedua yaitu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 sebagai penjabaran dari Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

<sup>167</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 216

<sup>168</sup> Winarno Yudho dkk., *op. cit.*, hlm. 76

Secara umum, ketika Pemohon berperkara di MK mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, MK menetapkan dua syarat formil yaitu Pemohon harus memenuhi syarat *legal standing* dan perkara tersebut termasuk dalam kewenangan MK untuk mengadilinya, namun, khusus dalam perkara *impeachment*, sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (3) UU MK, DPR sebagai Pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan tersebut.

Ketiga syarat formil ini nantinya akan diperiksa oleh Sidang Panel di MK yang terdiri dari tiga Hakim Konstitusi di persidangan pertama yang mengagendakan Pemeriksaan Pendahuluan. Sidang pertama akan memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan disertai nasihat-nasihat yang wajib diberikan oleh Hakim Konstitusi jika ditemui kekurangan atau kekeliruan dalam permohonan untuk kemudian diperbaiki dan dilengkapi oleh Pemohon. Jika pada akhirnya Pemohon tidak berhasil memenuhi ketiga syarat formil di atas, konsekuensinya ialah amar putusan MK menyatakan “permohonan tidak dapat diterima”. Apabila syarat formil terpenuhi namun MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka amar putusan MK menyatakan “permohonan ditolak”. Jika MK memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka amar putusan MK menyatakan “membenarkan pendapat DPR”.

Sebagaimana telah penulis kemukakan pada Bab I Pendahuluan, mengacu pada pendapat van Apeldoorn yang menyatakan bahwa wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa, maka sudah tepat jika putusan MK yang sifatnya final dan mengikat, yang amarnya menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, dalam perkara *impeachment* ini nantinya dipatuhi

oleh MPR yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.<sup>169</sup>

### III.3.3 Mekanisme dan Wewenang *Impeachment* di MPR

Apabila MK menjatuhkan putusan yang membenarkan pendapat DPR maka DPR menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR, setelah menerima usul DPR, wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari setelah MPR menerima usulan tersebut. Tata cara *impeachment* dalam lembaga MPR diatur melalui Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Tata Tertib MPR RI, dalam Bab XV Pasal 83 mengenai Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya.

Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk mengikuti Rapat Paripurna yang mengagendakan memutus usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR. Pimpinan DPR juga mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya di dalam rapat Paripurna Majelis. Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir untuk memberikan penjelasan atas usul pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, maka Majelis tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengambilan keputusan Majelis atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir. Artinya, keputusan MPR ditentukan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak. Mekanisme ini tampaknya mengacu pada mekanisme yang diterapkan pada proses *impeachment* di Amerika Serikat yang menyerahkan penilaian akhir pada Senat melalui voting.

---

<sup>169</sup> Tentang akibat hukum putusan MK ini akan dibahas lebih lanjut dalam Bab IV.



Menurut penulis, mekanisme seperti ini berpotensi menciderai kepastian hukum yang telah ditentukan lewat putusan MK, sekaligus menciderai konsepsi negara hukum yang salah satu cirinya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas atau kebebasan pengadilan yang diartikan sebagai kebebasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan dari alat-alat kekuasaan negara.<sup>170</sup>



---

<sup>170</sup> *Op. cit.*, Mr. Soewandi