

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum.¹ Adapun pokok-pokok persyaratan yang menandakannya, antara lain, adanya penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, adanya suatu sistem tertib hukum, dan adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.²

Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum, dapat diartikan bahwa Indonesia ialah negara hukum. Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rechtsstaat* (diberikan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental) atau *Rule of Law* (diberikan oleh ahli-ahli hukum Anglo Saxon) yang pada abad ke-19 sampai abad ke-20 disebut dengan negara hukum klasik (formal) dengan ciri-ciri tersendiri.³ Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental mengemukakan ciri-ciri *rechtsstaat*, yaitu: (a) Hak-hak asasi manusia; (b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai *trias politica*; (c) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*); (d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁴

Sementara itu, A. V. Dicey, ahli hukum dari Anglo Saxon, mengemukakan ciri-ciri dari Rule of Law, antara lain:

- a. Supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.

¹ Padmo Wahjono, *Indonesia ialah Negara yang Berdasar atas Hukum*, sebagaimana dimuat dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan, Januari, Vol. X No. 1-4-1980, hlm. 1. Ini merupakan pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Nopember 1979. Pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Tahap Ketiga Tahun 2001 juga menyatakan: Negara Indonesia adalah negara hukum.

² *Ibid*, hlm. 3

³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) hlm. 22

⁴ Oemar Seno Adji, *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966) hlm. 24 sebagaimana dikutip dalam *ibid*.

- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.⁵

Sedangkan *International Commission of Jurists*, pada Konferensi di Bangkok tahun 1965 merumuskan ciri-ciri pemerintahan demokratis di bawah *Rule of Law* (yang dinamis, baru) sebagai berikut.

1. Perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.⁶

Sementara itu, Moh. Kusnardi, S.H., dan Bintang R. Saragih, S.H. mengemukakan ciri-ciri negara hukum adalah, adanya:

- a. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia.
- b. Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak.
- c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Artinya, setiap tindakan, baik yang dilakukan oleh penguasa maupun rakyat, harus memenuhi dan sesuai dengan aturan hukum yang mengharuskan maupun yang melarang untuk berbuat sesuatu.⁷

Untuk penelitian ini, penulis mengacu pada empat ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Padmo Wahyono yang mewakili ide bernegara Indonesia.⁸ Keempat ciri atau persyaratan di atas telah terangkum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang telah mengalami perubahan

⁵ E. C. S. Wade dan G. Gogfrey, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Citizen and the Including Central and Local Government, the Citizen, and Administrative Law*, 7th edition, (London: Longmans, 1965) hlm. 50-51 sebagaimana dikutip dalam *ibid*.

⁶ South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, (Bangkok International Commission of Jurists, 1965) hlm. 39-50, sebagaimana dikutip dalam: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1991) hlm. 60; Lihat: Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Cetakan keenam, (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1987), hlm. 20; Lihat: Sri Soemantri, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1969), hlm. 14; Lihat: Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 43

⁷ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT Gramedia, 1978) hlm. 27-29

⁸ Pengertian negara hukum dapat dipakai sejauh unsur-unsur dari pengertian tersebut dapat mendukung ide bernegara kita. Lihat: Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982) hlm. 17

(*amendment*) sebanyak empat tahap mulai dari tahun 1999 hingga 2002.⁹ *Pertama*, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia telah diakomodir di dalam UUD 1945 Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A hingga Pasal 28J.¹⁰ *Kedua*, perwujudan mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, antara lain, tercantum di dalam Pasal 2 (Majelis Permusyawaratan Rakyat – MPR), Pasal 6A (Presiden dan Wakil Presiden), Pasal 18 (Pemerintahan Daerah), Pasal 19 (Dewan Perwakilan Rakyat – DPR), Pasal 22C (Dewan Perwakilan Daerah – DPD). Pasal-pasal tersebut mencantumkan adanya mekanisme pembentukan lembaga negara yang demokratis yaitu melalui suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia, yang dilakukan oleh rakyat. Selain itu, nilai demokratis dari lembaga-lembaga negara tersebut, baik yang terbentuk melalui proses pemilihan umum maupun yang tidak – seperti BPK, komisi pemilihan umum, bank sentral, maupun lembaga-lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, ialah kewenangan yang tercipta secara atributif melalui UUD 1945 maupun secara delegatif yang diatur lebih lanjut dalam suatu Undang-Undang. UUD 1945 sendiri diubah dan ditetapkan oleh MPR – pada periode 1999-2004 – yang masih terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Kini, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD,¹¹ sedangkan Undang-Undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.¹² Di sinilah cerminan terciptanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis yaitu UUD 1945 dan Undang-Undang dibentuk, diubah, dan ditetapkan oleh lembaga-lembaga negara hasil pemilihan umum.

Ketiga, adanya suatu tertib hukum. Padmo Wahjono menjelaskan bahwa bentuk ketertiban hukum yang paling sederhana ialah adanya penanganan terhadap tindakan kriminal baik secara preventif maupun represif yang mana pelaksanaan tugas tersebut harus sesuai dengan keinginan rakyat yang disalurkan dalam bentuk

⁹ UUD 1945 sudah diamandemen satu kali yang pengesahannya dilakukan dalam empat tahap. Lihat: Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. xi. Perubahan Pertama ditetapkan pada 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua ditetapkan pada 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga ditetapkan pada 9 November 2001, Perubahan Keempat ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

¹⁰ *Ibid*, Perubahan Kedua UUD 1945.

¹¹ Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 3 ayat (1) UUD 1945

¹² Pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 20 UUD 1945

Undang-Undang.¹³ Kini, dalam perubahan UUD 1945, telah secara tegas dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Artinya, syarat suatu tertib hukum terpenuhi manakala kedaulatan rakyat diatur di dalam koridor peraturan yang berlaku dalam hal ini UUD 1945.

Selanjutnya, untuk kelancaran dalam mewujudkan suatu tertib hukum, menurut Padmo Wahyono, perlu ditentukan produk-produk hukum lainnya dalam bentuk peningkatan hukum sebagai bentuk peraturan pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi.¹⁴ Untuk itu, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah dirumuskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.¹⁵

Keempat, tentang adanya suatu kekuasaan kehakiman yang bebas.¹⁶ Di dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa:

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, dinyatakan:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹⁷

¹³ *Ibid*, hal. 6

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)

¹⁶ Kekuasaan kehakiman yang bebas atau kebebasan pengadilan, dalam hal ini diartikan sebagai kebebasan bagi lembaga kekuasaan kehakiman untuk mengoreksi tindakan-tindakan dari alat-alat kekuasaan negara. Lihat: Soewandi, *Hak-Hak Dasar dalam Konstitusi-Konstitusi Demokrasi Modern*, (Jakarta: P. T. Pembangunan, 1957), hlm. 18-19

¹⁷ UUD 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001

Dalam penelitian ini, penulis akan menitikberatkan pembahasan pada persoalan wewenang kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, khususnya, kewajiban memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.¹⁸ Wewenang ini lazim disebut dengan *impeachment* atau pemakzulan.

Impeachment ialah suatu tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan untuk memegang suatu jabatan, bukan hukuman pidana atau pengenaan ganti kerugian perdata.¹⁹ Dalam bahasa Indonesia *impeachment* diterjemahkan dengan pemakzulan yang berarti proses, cara, perbuatan memakzulkan.²⁰ Makzul itu sendiri artinya berhenti memegang jabatan, turun tahta.²¹ UUD 1945 tidak secara eksplisit mencantumkan kata *impeachment* atau pemakzulan, namun pengertian ini terdapat dalam kalimat "...pemberhentian Presiden dan /atau Wakil Presiden....".

Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, proses *impeachment* tidak dilaksanakan melalui proses politik di lembaga MPR semata namun ada campur tangan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi (MK).²² Para pengubah UUD 1945 menempatkan proses peradilan, di mana DPR bertindak sebagai penuntut/pendakwa, MK yang memeriksa dan menyidangkan serta memutus perkara,²³ dan MPR yang memberikan keputusan pemberhentian, yaitu

¹⁸ Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, MK, antara lain, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 24C ayat (2), MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

¹⁹ Nelson Michael (Editor), *Guide to Presidency*, Second Edition, (Congress Quarterly Inc. Washington D.C. 1996), hlm. 441. Sebagaimana dikutip oleh Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konstitusi Press, Juni, 2005), hlm. 13.

²⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 704.

²¹ *Ibid.*

²² Pasal 24C ayat (2) UUD 1945

²³ Pasal 83 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan ada tiga jenis amar putusan MK antara lain **menyatakan permohonan tidak dapat diterima** apabila permohonan tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam UU *a quo*, **menyatakan membenarkan pendapat DPR** apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah,

untuk memutuskan aspek hukum alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga tidak semata diputus bersalah berdasarkan pertimbangan politik saja.²⁴

Di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, telah terjadi dua kali proses *impeachment* yang berlangsung melalui proses politik, yaitu era Presiden Soekarno dan era Presiden Abdurrahman Wahid. Pada masa Soekarno, MPRS, atas permintaan DPR GR, menyelenggarakan sidang istimewa MPRS pada 7-11 Maret 1967 untuk menetapkan pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno karena dinilai telah melanggar haluan negara yang ditetapkan UUD 1945 serta ketetapan-ketetapan MPRS yang ada, dan terindikasi terlibat percobaan kudeta yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) pada 30 September 1965, serta dianggap sebagai penyebab terjadinya kemunduran ekonomi dan kemerosotan akhlak.²⁵ Pada masa Abdurrahman Wahid, dia di-*impeach* oleh MPR karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden RI 23 Juli 2001 yang menyatakan membekukan MPR RI serta membekukan Partai Golkar.²⁶

Sejak disahkannya perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, proses *impeachment* tidak lagi dilakukan oleh MPR semata namun harus melalui proses hukum di MK.²⁷ Namun, bukan berarti dengan adanya ketentuan baru hasil perubahan UUD 1945 persoalan *impeachment* sudah terselesaikan. Penulis, melalui penelitian ini, mencatat masih ada sejumlah persoalan terkait proses hingga hasil *impeachment* yang perlu dicari solusinya dalam perspektif hukum ketatanegaraan. Persoalan pertama terkait dengan Pasal 7B ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan:

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

dan **menyatakan permohonan ditolak** bila ternyata Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti bersalah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)

²⁴ Hamdan Zoelva, *op. cit.*, hlm. 16.

²⁵ *Ibid.* hlm. 97-99.

²⁶ *Ibid.* hlm. 103.

²⁷ Pasal 7B ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) *juncto* Pasal 24C ayat (2) UUD 1945

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.

Jika MK mengabulkan permohonan DPR, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.²⁸ Terkait hal ini, dalam UUD 1945 maupun tata tertib DPR RI, tidak ditentukan batasan waktu dan jumlah peserta sidang paripurna DPR supaya sah untuk meneruskan usul pemberhentian ini kepada MPR. Penulis berpendapat bahwa DPR sebagai lembaga politik sangat berpotensi untuk mengalami anomali proses politik sehingga dimungkinkan dengan ketidakjelasan batas waktu dan tercapainya kuorum rapat paripurna DPR ini dapat mengubah sikap resmi DPR yang sebelumnya menginginkan *impeachment* tetap berlangsung menjadi terhenti atau terhambat dalam waktu yang tidak dapat ditentukan. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang tercantum pada Pasal 7B ayat (6) UUD 1945 yang sudah memuat ketentuan batas waktu dan kuorum peserta sidang paripurna, yang menyatakan:

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.

Tercantum pula dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 yang menyatakan:

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.

Selain persoalan proses *impeachment* yang mengemuka di dalam lembaga DPR di atas, patut dikemukakan pula tentang wewenang MPR untuk mengeluarkan putusan meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meskipun MK menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah, namun belum tentu MPR akan mengeluarkan putusan yang sama dengan putusan MK, yaitu

²⁸ Mekanisme ini tercantum pula dalam Pasal 189 ayat (1) juncto Pasal 190 Tata Tertib DPR RI. Sumber: <<http://www.dpr.go.id/tatib/index.php?BRSR=30#>> diunduh pada Minggu, 12 Oktober 2008 pukul 08.25 WIB

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berdasarkan pertimbangan politik, MPR bisa saja memutuskan mempertahankan kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Terhadap persoalan ini, penulis berpendapat bahwa wewenang MPR tersebut juga berpotensi menganulir suatu putusan lembaga peradilan yang seharusnya dihormati dan dipatuhi oleh setiap orang yang berperkara.

Di dalam naskah lengkap rancangan perubahan kedua UUD 1945 masa Sidang Tahunan MPR RI 2000, MK menjadi bagian dalam proses pemberhentian Presiden.²⁹ Alasan pemberhentian Presiden sesuai dengan lampiran Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masuk dalam kewenangan MPR dengan dua alternatif:

Alternatif 1: “Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan tercela.”

Alternatif 2: “Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan tercela, **berdasarkan putusan MK.**” (cetak tebal dari penulis)³⁰

Sebenarnya, berdasarkan rumusan alternatif kedua di atas, telah ternyata bahwa putusan *impeachment* yang akan dikeluarkan oleh MPR nantinya harus berdasarkan pada putusan MK. Jika MK menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah, maka MPR hanya tinggal menindaklanjuti putusan itu dengan mengeluarkan keputusan yang menyatakan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pada perkembangan kemudian, dan hasil rumusan final Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, dimaknai bahwa putusan MK tidak secara otomatis dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena persidangan MPR yang

²⁹ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Edisi Internal, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Juli, 2008), hlm. 385

³⁰ *Ibid.*

nantinya akan menentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diusulkan pemberhentiannya oleh DPR, dapat diberhentikan atau tidak dari jabatannya.³¹ Kewajiban konstitusional MK hanyalah untuk membuktikan dari sudut pandang hukum, apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden benar melanggar atau tidak.³²

Dalam penelitian ini, penulis berupaya untuk mencari pemahaman lain atas putusan MK yang oleh para pengubah konstitusi dianggap tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena hanya bersifat sebagai pendapat hukum belaka. Penulis, melalui penelitian ini, akan mencoba mengeksplorasi lebih jauh tentang sifat putusan MK dalam perkara *impeachment* karena wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa.³³

1.2. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

- (1) Bagaimana mekanisme, wewenang, dan akibat hukum pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
- (2) Bagaimana sifat putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana mekanisme, wewenang, dan akibat hukum *impeachment* yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya untuk mengetahui sifat putusan MK terhadap proses *impeachment* yang nantinya akan menempuh jalur politik di DPR dan MPR.

³¹ Keterangan ini dikemukakan oleh Zein Badjeber, salah satu pelaku perubahan UUD 1945 1999-2002 yang tergabung dalam anggota Fraksi Partai Persatuan Pembangunan sebagaimana ditulis dalam *Ibid.* hlm. 404-405.

³² *Ibid.*

³³ L. J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerjemah Oetarid Sadino, Cetakan Ketigapuluh, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2004), hlm. 4-5. Terjemahan dari *inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*.

Dengan bersandarkan kepada bahan-bahan hukum, secara khusus, dalam penelitian ini, penulis ingin mengetahui bagaimana mekanisme, wewenang, dan akibat hukum *impeachment* yang berlaku di DPR, MK, dan MPR.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penulis berharap penelitian ini akan bermanfaat untuk menyempurnakan mekanisme, wewenang, dan akibat hukum *impeachment* maupun hukum tata negara positif di Indonesia pada umumnya, sedangkan secara praktis, penulis berharap hasil penelitian ini bisa berguna sebagai bahan untuk penyelesaian perkara *impeachment* yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 kepada DPR, MK, dan MPR. Selain itu, penulis juga berharap hasil penelitian dapat dimanfaatkan sebagai bahan hukum praktis bagi lembaga-lembaga negara dan pihak lain yang berkepentingan.

1.5. Kerangka Teori

Sebagaimana telah penulis kutip pernyataan Padmo Wahyono pada latar belakang di atas, bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum. Wujud hukum di sini sangat luas. Hukum tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan yang beragam bentuknya namun juga menjelma di ruang-ruang pengadilan yang kemudian terejawantahkan melalui putusan-putusan hakim yang mengikat dan memaksa.

Setiap saat hidup seseorang dikuasai oleh hukum.³⁴ Hukum mencampuri urusan manusia sejak ia belum lahir hingga setelah mati.³⁵ Selain terwujud dalam peraturan perUndang-Undangan dan di pengadilan, hukum juga mewujud di dalam interaksi-interaksi sosial yang teratur.³⁶ Hukum ialah suatu paham yang mengandung banyak sekali pengertian yang tergantung dari sudut mana memandangnya dan meliputi suatu bidang yang begitu luas sehingga tiada suatu definisi pun yang dapat

³⁴ *Op. cit*, hlm. 6.

³⁵ *Ibid*.

³⁶ *Ibid*.

menangkapnya dengan lengkap dan sempurna.³⁷ Secara sederhana, pengertian hukum adalah sesuatu yang harus dipatuhi.³⁸

Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian hukum antara lain:

1. The regime that orders human activities and relations through systematic application of the force of politically organized society, or through social pressure, backed by force, in such a society; the legal sistem <respect and obey the law>. 2. The aggregate of legislation, judicial precedents, and accepted legal principles; the body of authoritative grounds of judicial and administrative action; esp. the body of rules, standards, and principles that the courts of a particular jurisdiction apply in deciding controversies brought before them <the law and the land>. 3. The set of rules or principles dealing with a specific area of a legal sistem <copyright law>. 4. The judicial and administrative process; legal action and proceedings <when settlement negotiations failed, they submitted their disputes to the law>. 5. A statute <Congress passed a law>.³⁹

Hukum meliputi suatu bidang yang begitu luas, seperti ekonomi, tata usaha negara, yang mengatur orang baik di bidang pidana maupun perdata, teknologi, maritim, hubungan internasional, bahkan perihal ketatanegaraan baik yang bersifat umum atau khusus yang berlaku di suatu negara. Terkait dalam penelitian ini yang membahas persoalan mekanisme, wewenang, dan akibat hukum *impeachment*, meskipun terkait pula dengan persoalan pidana, namun pada kesempatan ini penulis akan lebih mengkhususkan pembahasan pada bidang Hukum Tata Negara karena kesesuaian dengan bidang mata kuliah yang diikuti oleh penulis.

Hukum Tata Negara merupakan terjemahan dari bahasa Belanda: *staatsrecht*.⁴⁰ *Staatsrecht* memiliki dua arti yaitu *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit).⁴¹ Hukum Tata Negara dalam arti luas

³⁷ Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cetakan keempat belas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2002), hlm. 50.

³⁸ J. D. Daniel Oran & J.D. Mark Tosti (Contributing Author), *Law Dictionary for Nonlawyers*, 4th edition, (Canada: West Thomson Learning, 2000), hlm. 179.

³⁹ Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black's Law Dictionary. Eighth Edition.*, (USA: West, a Thomson business, 2004), hlm. 900.

⁴⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan ketujuh, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", 1988), hlm. 22

⁴¹ *Ibid.*

terbagi dalam dua golongan: (1) Hukum Tata Negara dalam arti sempit (*staatsrecht*) dan (2) Hukum Tata Usaha Negara (*administratief recht*).⁴²

Terdapat beragam definisi yang mencoba menjelaskan arti dari Hukum Tata Negara. Dalam penelitian ini, penulis antara lain mencantumkan definisi Hukum Tata Negara yang, menurut van Vollenhoven, artinya:

Mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan-badan tersebut.⁴³

Mirip dengan definisi van Vollenhoven di atas, Kusumadi Pudjosewojo mendefinisikan Hukum Tata Negara ialah:

Hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (hierarki), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu.⁴⁴

Berdasarkan definisi-definisi di atas, penulis akan lebih memfokuskan penelitian pada Hukum Tata Negara Positif yaitu Hukum Tata Negara yang berlaku pada saat sekarang di Indonesia⁴⁵, khususnya membahas persoalan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam *Black's Law Dictionary*, *impeachment* berarti:

The act (by a legislature) of calling for the removal from office of a public official, accomplished by presenting a written charge of the official's alleged misconduct; esp., the initiation of a proceeding in the U.S. House of Representatives against a federal official, such as the President or a judge. Congress's authority to remove a federal official stems from art. II, 4 of the Constitution, which authorizes the removal of an official for "Treason, Bribery, or other high Crimes and

⁴² Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Oktober, 1983), hlm. 11

⁴³ *Op. cit.*, hlm. 24

⁴⁴ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Aksara, 1971), hlm. 86 sebagaimana tercantum dalam *Ibid.* hlm. 28

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 15

Misdemeanors.” The grounds upon which an official can be removed do not, however, have to be criminal in nature. They usu. involve some type of abuse of power or breach of the public trust. Articles of impeachment – which can be approved by a simple majority in the House – serve as the charging instrument for the later trial in the Senate. If the President is impeached, the Chief Justice of the Supreme Court presides over the Senate trial. The defendant can be removed from office by a two-thirds majority of the senators who are present. In the United Kingdom, impeachment is by the House of Commons and trial by the House of Lords. But no case has arisen there since 1801, and many British scholars consider impeachment obsolete.⁴⁶

Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan berdasarkan dua hal. Pertama, apabila melakukan pelanggaran hukum berupa: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau melakukan perbuatan tercela. Kedua, apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selain itu, berdasarkan Pasal 7B UUD 1945, mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melewati tiga lembaga yaitu DPR, MK, dan MPR. DPR sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi kinerja Pemerintah (baca: Presiden dan/atau Wakil Presiden) dapat mengusulkan *impeachment* setelah terlebih dahulu melakukan penyelidikan dan mengumpulkan bukti-bukti dan fakta yang memperkuat dugaan adanya pelanggaran pasal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Setelah itu, MK akan mengkaji dari segi hukum untuk menentukan landasan yuridis alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila terbukti secara hukum oleh MK, kemudian DPR kembali meneruskan kepada MPR untuk memberikan vonis politik apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan atau tetap memangku jabatannya.⁴⁷

Hamdan Zoelva, sebagai salah satu pelaku perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa MPR, sebagai pemutus akhir atas kasus *impeachment*, memiliki wewenang untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan pertimbangan politik. Bila terjadi bahwa MPR tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya meskipun secara hukum telah

⁴⁶ *Op. cit.*, hlm. 768. Lihat juga: J.D. Daniel Oran, *Law Dictionary for Nonlawyers*, 4th edition, (USA; West Thomson Learning, 2000), hlm. 150; Sinha & Dheeraj, *Legal Dictionary*, (USA: International Law Book Services, 1996), hlm. 96; William P. Statsky, *Legal Thesaurus/Dictionary, a Resource for the Writer and the Computer Researcher*, (USA: West Publishing Company, 1985), hlm. 386.

⁴⁷ Hamdan Zoelva, *op. cit.*, hlm. 70-71.

terbukti bersalah, artinya, putusan MK, yang dianggap hanya berwenang memberikan pendapat hukum belaka, dapat disimpangi.

Menurut penulis, secara *letterlijk*, berdasarkan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 telah ternyata bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD. Kata “hanya dapat” dimaknai sebagai satu-satunya cara. Satu-satunya cara ini tercantum dalam Pasal 7B UUD 1945 yang tidak menyatakan MPR memiliki kewenangan alternatif kecuali meneruskan apa yang menjadi putusan MK, berdasarkan usulan DPR, untuk menggelar sidang paripurna dalam rangka pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan menggunakan dua metode penelitian, yaitu metode penelitian yuridis normatif dan metode penelitian perbandingan hukum.⁴⁸

Metode yuridis normatif digunakan untuk meneliti mekanisme, wewenang, dan akibat hukum bagi DPR, MK, dan MPR menurut Hukum Tata Negara Indonesia atas perkara *impeachment*, sedangkan metode perbandingan hukum⁴⁹ digunakan untuk membandingkan dan mengetahui mekanisme, wewenang, dan akibat hukum bagi DPR, MK, dan MPR ketika meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut teori ketatanegaraan dengan cara membandingkannya dengan sejarah hukum yang pernah terjadi di Indonesia ketika UUD 1945 belum diubah dan sistem hukum yang berlaku di negara lain yaitu Amerika Serikat dan Thailand.

Dalam penelitian ini, penulis memilih Amerika Serikat karena negara ini telah memiliki sejarah panjang tentang *impeachment* yaitu sebanyak tiga kali yang antara lain menimpa Presiden Andrew Johnson, Presiden Nixon, dan Presiden William Clinton.

Penulis juga memilih Thailand karena baru saja di negara yang bersistem monarkhi demokrasi konstitusional⁵⁰ ini terjadi perkara *impeachment* yang memaksa

⁴⁸ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi Pertama, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 144.

⁴⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 101.

⁵⁰ Herbert M. Kritzer (ed.), *Legal Systems of The World. A Political, Social, and Cultural Encyclopedia*, (Vol. IV: S-Z), (New Delhi: Pentagon Press, 2005), hlm. 1616

Perdana Menteri Thailand saat itu, Samak Sundaravej, mundur dari jabatannya karena MK Thailand memutuskan Samak melanggar Pasal 267 konstitusi Thailand yang melarang seorang perdana menteri memegang jabatan apa pun dalam kemitraan sebuah perusahaan atau organisasi yang menjalankan bisnis secara pembagian keuntungan atau pendapatan atau menjadi pekerja pihak lain.⁵¹

Ketika Samak terbukti melanggar konstitusi, Ketua MK Thailand, Chat Chonlaworn, dalam putusannya menyatakan, “terdakwa telah terbukti melanggar Pasal 267 Konstitusi dan dengan demikian jabatannya sebagai perdana menteri berakhir.”⁵² Mengacu dari putusan yang dikeluarkan oleh MK Thailand ini, maka Samak secara otomatis harus mematuhi putusan tersebut karena berlaku mengikat dan memaksa. Putusan MK Thailand ini sejalan dengan pendapat van Apeldoorn yang menyatakan hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa.⁵³

1.6.1. Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut meliputi.⁵⁴

1. Bahan Hukum Primer, yaitu;
 - a. UUD 1945.
 - b. Konstitusi negara yang akan dibandingkan yaitu Amerika Serikat dan Thailand.
 - c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - d. Peraturan Perundang-undangan lain.
2. Bahan Hukum Sekunder
 - a. Buku-buku literatur hukum
 - b. Desertasi, Tesis, atau Laporan Penelitian.
 - c. Artikel dan makalah

⁵¹ *PM Samak Dinyatakan Bersalah*, (KOMPAS: Rabu, 10 September 2008, hlm. 8)

⁵² *Ibid.*

⁵³ van Apeldoorn, *op. cit.*

⁵⁴ Sunaryati, *op cit.*, hlm. 134.

- d. Dokumen dan data tentang negara-negara yang akan dibandingkan.
- 3. Bahan Hukum Tertier
 - a. Kamus
 - b. Ensiklopedi

1.6.2. Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh dari penelitian teori ketatanegaraan tentang mekanisme, wewenang, dan akibat hukum *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, akan diperoleh perbandingan hukum dalam mengkaji proses *impeachment* yang berlaku di Indonesia untuk menentukan kesimpulan dan saran terhadap persoalan ketatanegaraan di Indonesia khususnya tentang mekanisme, wewenang, dan akibat hukum dari proses *impeachment* yang dilakukan oleh DPR, MK, dan MPR.

1.7. Sistematika Pembahasan

Pembahasan penelitian ini akan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I : Pendahuluan. Berisi uraian tentang kerangka pemikiran yang terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.
- Bab II : Berisi uraian teori ketatanegaraan tentang mekanisme dan wewenang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil.
- Bab III : Berisi uraian tentang mekanisme dan wewenang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia yang ditimbulkan oleh lembaga-lembaga negara yang terkait, yaitu DPR, MK, dan MPR. Dalam bab ini dimasukkan pula perbandingan dengan sejarah hukum proses *impeachment* yang pernah terjadi sebelum diubahnya UUD 1945.
- Bab IV : Berisi analisa akibat hukum pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia serta sifat

putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara *impeachment*. Dalam bab ini juga akan dikemukakan perbandingan hukum dengan MK Thailand.

Bab V : Kesimpulan dan Saran. Bab ini akan menyajikan kesimpulan yang didapatkan dari penelitian yang dilakukan dan saran yang dapat diberikan.



Universitas Indonesia