

## LEGITIMASI PEMAKZULAN DALAM PERSFEKTIF HUKUM DAN POLITIK

Oleh:

**Saharuddin Daming**

**Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Ibn Khaldun Bogor**

### Abstrak

Setiap Jabatan publik maupun politik seperti jabatan Presiden dan atau wakil presiden dalam negara hukum, mempunyai rentang waktu pergantian dengan mekanisme yang diatur secara baku dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Namun ada kalanya pergantian jabatan Presiden dan atau wakil presiden tersebut, harus dilakukan sebelum rentang waktunya berakhir disebabkan karena faktor politik dan hukum. Pergantian jabatan Presiden dan atau wakil presiden di tengah masa jabatan masih berlangsung itulah yang dinamakan pemakzulan. Persoalan timbul karena meski pemakzulan mempunyai legitimasi secara hukum, namun dalam pelaksanaannya selama ini di Indonesia, lebih sering dikooptasi oleh legitimasi politik.

Kata Kunci: *Pemakzulan, Presiden, Previllegiatum*

### I. PENDAHULUAN

Seiring dengan amandemen UUD 1945 telah membawa suatu perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah dimasukkannya pengaturan tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden secara konstitusional dalam masa jabatannya. Dalam UUD Tahun 1945 tertuang secara eksplisit alasan-alasan dan mekanisme Presiden dan/Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya. Pengaturan semacam itu dimaksudkan supaya tidak ada lagi penjatuhan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) semata-mata karena manuver politik sesaat seperti yang dilakukan Parlemen pada saat konstitusi UUD 1945 belum diamandemen.

Pemberhentian Presiden dan atau wakil Presiden di tengah masa jabatannya, merupakan hal yang sah menurut UUD 1945. Pemberhentian tersebut lazim dikenal dengan istilah pemakzulan atau *impeachment* atau forum *previlegiatum*. Namun demikian pemakzulan tampaknya lebih familiar di masyarakat daripada *impeachment* maupun forum *previlegiatum*. Sebenarnya istilah pemakzulan, tidak hanya dimonopoli oleh jabatan presiden dan atau wakil presiden, tetapi juga mencakup jabatan kepala daerah bahkan hampir semua jabatan publik/politan dalam politik lainnya. Namun dalam tulisan

ini lebih fokus pada pemakzulan jabatan jabatan presiden dan atau wakil presiden. Masyarakat banyak yang mengartikan bahwa proses pemakzulan Presiden dan/Wakil Presiden apapun caranya dinamakan dengan pemakzulan. Padahal pemakzulan sendiri bukanlah bahasa baku dalam dunia hukum, mengingat istilah tersebut tidak disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 7A perubahan ketiga UUD 1945 hanya menyebut, Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

Permasalahan pemakzulan sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, telah terjadi dua kali pemakzulan Presiden, yaitu pemakzulan terhadap Presiden Soekarno pada tahun 1967 dan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Keduanya diberhentikan oleh MPR tanpa alasan hukum yang jelas yang semata-mata didasarkan atas keputusan politik. Artinya, pemeriksaan dan pemberhentian hanya ada

dalam rapat paripurna MPR bukan di persidangan judicial. Padahal didalam sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, Presiden tidak boleh membubarkan parlemen begitu juga parlemen tidak boleh menjatuhkan Presiden.

Belajar dari itu semua, banyak pihak yang kemudian menghendaki supaya didalam konstitusi dibuat suatu pengaturan yang jelas tentang bagaimana Presiden boleh diberhentikan dalam masa jabatannya, alasan-alasan apa yang memungkinkan Presiden dapat diberhentikan dan bagaimana mekanismenya. Karena itu terdapat dua kemungkinan kepala cabang kekuasaan eksekutif (*the supreme head of the executive department*) yaitu:

1. Parlementer (yaitu eksekutif mendapat pengawasan dari legislatif)
2. Presidensial (karakternya bersifat eksekutif diluar daripada pengawasan legislatif)

Setelah melewati masa orde baru dan memasuki masa reformasi yang dalam masa reformasi ini juga telah diadakan perubahan sebanyak 4 kali terhadap Undang-Undang Dasar 1945, ternyata presiden masih dapat dimakzulkan oleh MPR. Meskipun MPR bukan lagi lembaga Negara tertinggi di Indonesia, karena semua lembaga Negara berkedudukan sama, namun masih ada peluang MPR untuk memakzulkan presiden.

Amandemen UUD 1945 telah membawa suatu perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah dimasukkannya pengaturan tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden secara konstitusional dalam masa jabatannya. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan secara eksplisit alasan-alasan dan mekanisme Presiden dan/Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya. Pengaturan semacam itu dimaksudkan supaya tidak ada lagi penjatuhan eksekutif dengan seenaknya saja seperti yang dilakukan Parlemen pada saat konstitusi UUD 1945 belum diamandemen.

Setelah amandemen UUD 1945, isu *impeachment* kembali mencuat pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono lebih tepatnya di kabinet Indonesia Bersatu Jilid 2. Targetnya tidak lain adalah Wakil Presiden Boediono. Dugaan keterlibatannya dalam skandal Century menjadikan parlemen bermaksud untuk memakzulkan Boediono. Alasannya sangat sederhana yakni karena wakil Presiden Boediono dituduh telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 7B ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia. Meskipun tidak menggunakan hak menyatakan pendapat, namun adanya angket Century merupakan suatu indikasi untuk ke arah sana. Dalam sidang paripurna akhirnya terpilih opsi C yang mana mayoritas anggota DPR meminta penyelesaian skandal Century melalui jalur hukum. Banyak ahli yang kemudian berpendapat bahwa proses pemeriksaan angket Century masih jauh dari pemakzulan Wakil Presiden. Karena langkah angket di DPR merupakan langkah pertama dari berbagai langkah yang harus ditempuh untuk dapat menjatuhkan Wakil Presiden.

Setelah amandemen UUD 1945, terdapat tiga (3) lembaga negara yang berperan penting dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketiga lembaga negara itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Tentu kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga negara diatas sangat berbeda. Namun singkat kata, kombinasi tiga (3) lembaga negara diatas tidak lain adalah kombinasi yang berperan penting dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui proses hukum dan pemberhentian presiden melalui proses politik. Melalui proses politik di DPR kemudian dibawa ke meja hukum di Mahkamah Konstitusi dan dikembalikan lagi kepada keputusan politik di MPR.

Oleh karena itu, tidak heran jika pemakzulan menjadi hal sangat penting dalam perspektif hukum dan politik karena memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditengah masa jabatannya

merupakan hal yang sangat luar biasa (*extraordinary*) dalam hal bernegara. Pada proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, terdapat dua jalur yang harus dilintasi, yaitu proses politik di DPR dan MPR, kemudian Proses Hukum di Mahkamah Konstitusi sebagai *Forum Privilegiatum*. Secara singkat proses tersebut dimulai oleh DPR (proses politik) selanjutnya ke MK (proses hukum) setelah itu kembali ke MPR (proses politik).

## II. KONSEP DASAR TENTANG PEMAKZULAN

### 1. Pengertian Pemakzulan, *Impeachment* dan *Forum Privilegiatum*

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai *impeachment* dan *forum privilegiatum* terlebih dahulu kita mengerti apa arti dari pemakzulan. Menurut Prof. Rukmana bahwa pemakzulan Presiden berasal dari kata makzul yang artinya ‘turun tahta’ atau dalam bahasa jawa disebut ‘lengser keprabon’. Sedangkan arti dari pemakzulan itu sendiri adalah ‘menurunkan dalam masa jabatannya’. Pemakzulan adalah bahasa serapan dari bahasa Arab yang berarti diturunkan/diberhentikan dari jabatan secara paksa. Dalam kamus besar bahasa Indonesia pemakzulan mempunyai arti proses, cara, perbuatan memakzulkan. Sedangkan definisi makzul yakni berhenti memegang jabatan, turun tahta. Oleh sebab itu menurut Mahmud MD menggunakan istilah pemakzulan itu untuk mempermudah saja. Dari pada bicara dengan kalimat yang panjang ya sebut saja pemakzulan. Sehingga peristilahan pemakzulan hanya untuk mempermudah masyarakat mengartikannya sebagai pemberhentian seseorang dari jabatannya.

Kosakata *impeachment* berasal dari bahasa Inggris yakni “*to impeach*”. Dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum *to impeach* itu artinya “memanggil” atau “mendakwa” untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungan dengan kedudukan kepala negara atau

pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwa untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatannya oleh lembaga legislatif.

Proses *impeachment* pada mulanya dilakukan untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat berkuasa pada bangsa Inggris dan Amerika Serikat yang mempunyai kecenderungan menyalahgunakan kekuasaannya. Selain itu juga untuk menciptakan sistem *checks and balances* sehingga proses *impeachment* digunakan sebagai alat untuk membatasi perbuatan-perbuatan penguasa negara yang menyimpang dan mencederai kepercayaan publik. (Sapuan: 2010).

Forum *Privilegiatum* berarti hak khusus yang dimiliki oleh pejabat-pejabat tinggi untuk diadili oleh suatu pengadilan yang khusus/tinggi dan bukan oleh pengadilan negeri. (Simorangkir: 1983). Sedangkan Saldi Isra mendefinisikan “Pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk presiden, melalui proses peradilan khusus (*special legal proceedings*). Pejabat yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui proses dari tingkat bawah (konvensional).

Menurut teori hukum tatanegara dikenal dua cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pertama, dengan cara *impeachment* dan kedua dengan cara pemberhentian melalui mekanisme forum peradilan khusus (*special legal proceeding*). (Abdul Rasyid Thalib: 2006). Dengan *impeachment* dimaksudkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat melalui penilaian dan keputusan politik. Dan forum *privilegiatum* dimaksudkan bahwa penjatuhan Presiden harus melalui pengadilan khusus ketatanegaraan, penekanannya adalah

ada pada keputusan hukum. Meskipun didalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 istilah *impeachment* dan forum *previligiatum* tidak tercantum secara limitatif, namun maknanya terkandung didalam Pasal 7A dan 7B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 2. Sejarah Pemakzulan

Secara garis besar, dalam dunia hukum tata negara terdapat dua model pemakzulan,

yaitu *impeachment* dan forum *previlegiatum*.

Konsep *impeachment* lahir di Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian pejabat negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).

Forum *previlegiatum* merupakan konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden melalui peradilan khusus (*special legal proceedings*), yaitu Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis dalam Pasal 68 konstitusinya yang mengatur bahwa Presiden dan para pejabat negara dapat dituntut diberhentikan di dalam forum Mahkamah Agung Perancis karena pengkhianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal, dan tindakan tidak pantas lainnya.

Adapun sejarah pemakzulan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, bersasar pada pemahaman bahwa presiden merupakan posisi strategis

dalam bentuk pemerintahan republik yang sangat berperan pada pengelolaan negara. Pada masa Orde Baru, jabatan Presiden merupakan institusi yang mengalami problematis. Pertama, di dalam norma konstitusi (UUD 1945) saat itu disebutkan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan". Norma ini melahirkan interpretasi bahwa Presiden yang sama dapat dicalonkan berkali-kali sepanjang dipilih. Ini melegitimasi rezim otoriterian Orde Baru.

Kedua, tolok ukur pemberhentian yang tidak jelas. Sebab, Pasal 8 dan Penjelasan UUD 1945 (Pra Amandemen) menggunakan indikator salah satu tolok ukur pemberhentian Presiden adalah pelanggaran haluan negara (Pancasila UUD dan/atau GBHN). Hal ini diperkuat dengan Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 yang mengatur mengenai prosedurnya mulai dari pemberian memorandum (pernyataan tidak puas) kepada Presiden hingga dilakukan sidang istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden. (Ari Wuisang: 2005).

Dua orang Presiden diberhentikan (dimakzulkan) dengan model ini, yakni Soekarno karena pidato pertanggungjawaban yang berjudul Nawaksara beserta pelengkapanya ditolak oleh MPRS dalam sidang paripurna MPRS 1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan melalui Tap MPR No. II/MPR/2001 tanpa memberikan pidato pertanggungjawaban. Sedangkan Soeharto menggunakan mekanisme "berhenti" sesuai Pasal 8 UUD 1945 (Pra Amandemen).

Presiden pertama, Soekarno, dimakzulkan setelah menjadi presiden selama dua puluh tahun. Pemakzulan ini tidak sesuai dengan UUD 1945, meskipun MPRS yang menurunkan secara resminya. Presiden Soekarno diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara

(MPRS) tahun 1967 setelah terbit Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) yang menuduh Presiden Soekarno terlibat dalam Gerakan 30 September 1965.

G30S/PKI adalah rangkaian skenario kudeta merangkak. Soeharto dan kroni dianggap sebagai aktor lapangan pemakzulan Soekarno. Ada benturan paham kapitalisme dan ideologi sosialisme yang acap digelorkan Soekarno di Indonesia. Soekarno dan PKI dituding sebagai dalang pembunuh enam jenderal secara bengis dan biadab. Wacana politik berkembang sehingga posisi Presiden Soekarno kian terpojok. Dia dihabisi secara politik oleh Soeharto dengan rangkaian peristiwa yang diciptakan. Presiden Orde Baru melekatkan wacana di balik pembunuhan enam jenderal Soekarno yang di *back up* PKI.

Di tingkat elite kekuasaan, Soekarno semakin lemah. Derasnya tekanan politik membuat dia dijauhkan dari kursi kekuasaan. Pada arus bawah anggota simpatisan PKI dibantai dengan sangat keji. Sejarahwan Asvi Warman Adam mengatakan kekejaman dialami PKI mengakibatkan tak kurang 500.000 orang meninggal.

Presiden kedua Soeharto yang meneruskan kekuasaan Soekarno, akhirnya mengalami nasib yang hampir sama. Soeharto yang berkuasa hampir 32 tahun dimakzulkan dengan paksaan halus, karena secara defacto rakyat tidak mendukungnya lagi. Lantaran tidak ingin lebih tragis dari pendahulunya, Soeharto memakzulkan dirinya sendiri.

Penguasa Orde Baru ini sepertinya tahu diri dengan mengambil langkah mundur supaya dapat meredam kemarahan rakyat. Strategi cerdas ini berhasil menyelamatkannya dari jerat hukum, akibat dituding melakukan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme bersama kroni-kroninya. Warisan KKN dan utang negara yang jumlahnya sangat besar inilah yang mengantarkan rakyat Indonesia ke jurang keterpurukan di

semua sektor kehidupan (Dadan Muhammad Ramdan, okezone.com).

Presiden ke empat Abdurrahman Wahid yang secara demokratis dipilih oleh MPR dan dipilih dengan suara terbanyak, namun dimakzulkan juga oleh MPR. Kasus Presiden Abdurrahman Wahid atau lazim dipanggil Gusdur merupakan peristiwa ketatanegaraan menarik. Pada awalnya Panitia Khusus (Pansus) DPR menyimpulkan bahwa Presiden Gusdur diduga melakukan penyelewengan dana Yanatera Bulog sebesar Rp. 35 milyar dan dana bantuan Sultan Brunei sebesar Rp. 2 juta dollar AS.

DPR memberikan memorandum sebanyak dua kali dan berpendapat Presiden Gusdur telah melanggar haluan negara yakni: a) melanggar UUD 1945 pada Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan dan b) melanggar Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN.

Ternyata Presiden Gusdur tidak mau memberikan pertanggungjawaban saat diminta ke sidang istimewa MPR bahkan mengeluarkan maklumat yang berisi: (1) pembekuan DPR/MPR; (2) pemilu dipercepat dalam waktu satu tahun dan (3) pembubaran Golkar. MPR kemudian melakukan sidang istimewa dan memberhentikan Presiden Gusdur tanpa adanya pertanggungjawaban Presiden. Penting dicermati bahwa seluruh proses di atas berada pada ranah optik politik dan tidak menggunakan tolok ukur yuridis, khususnya di dalam pembuktian pelanggaran haluan Negara. (R. Muhammad Mihradi: 2001).

### III. MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

Hampir semua konstitusi Negara mengatur permasalahan “pemakzulan” atau “impeachment” sebagai suatu cara yang sah dan efektif untuk mengawasi tindakan-tindakan pemerintah di dalam menjalankan konstitusi agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power/detournement*

*de pouvoir*) dan tetap pada koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan prinsip-prinsip *rule of law*.

Namun hal tersebut kemudian banyak dimanfaatkan oleh kalangan-kalangan tertentu untuk menjatuhkan presiden dan /atau wakil presiden. Fenomena tersebut dapat kita kaji melalui peraturan sebelumnya yang ada kaitannya dengan proses pemakzulan, yang mana Presiden dan/ atau Wakil Presiden sangat mudah dijatuhkan dengan alasan-alasan politik.

Pada era pra amendemen UUD 1945, mekanisme untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya, sarat dengan muatan politis dibanding pertimbangan hukumnya. Akibatnya proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa itu, sering dilakukan dengan kesepakatan politik tanpa adanya kejelasan status hukum. Proses pemakzulan pada waktu itu senantiasa tergantung pada konfigurasi politik sehingga Presiden dengan sangat mudah diberhentikan oleh parlemen ketika Presiden tidak mempunyai banyak pendukung di parlemen.

Hal mengenai pemakzulan presiden oleh MPR ini terdapat dalam pasal 3 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi:

*Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*

Dari situ muncul permasalahan, apakah tepat MPR memakzulkan presiden dan/atau wakil presiden? Dan juga apa yang dimaksud dengan 'menurut UUD'?

Kondisi seperti apa presiden dan/atau wakil presiden dapat dimakzulkan? Sedangkan pemegang kekuasaan eksekutif akan berakhir apabila waktu yang telah ditentukan oleh konstitusi.

Kemudian mengenai pengaturan atau prosedur pemakzulan dapat kita bandingkan pada saat pra amendemen dan setelah amendemen.

### **Pra Amendemen**

- UUD tidak tegas dalam menjelaskan prosedur pemakzulan ini, hal ini hanya terdapat pada pasal 8 UUD 1945
- Pada TAP MPR no. VII/MPR/1973 tentang keadaan presiden dan/atau wakil presiden Republik Indonesia berhalangan.

Alasan dari kata berhalangan ini terdiri dari dua bentuk, yaitu halangan tetap dan halangan sementara. Halangan-halangan tersebut antara lain yaitu, presiden mangkat (meninggal), presiden berhenti, dan presiden tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya. Dasar hukumnya adalah TAP MPR no. III/MPR/1978 (pasal 3 (2)), 4 dan pasal 6 (2) UUD 1945. Sedangkan prosedur pemakzulan pra amendemen terdapat dalam pasal 7 TAP MPR No. VII/1978.

Dalam sidang MPR:

- MPR mengadakan sidang istimewa meminta dan mendengarkan pertanggungjawaban presiden.
- Apabila MPR menolak pertanggungjawaban, maka presiden mempunyai hak jawab, kemudian apabila ditolak lagi oleh MPR, maka MPR dapat memberhentikan.
- MPR dalam memberhentikan presiden juga tidak serta merta, namun terlebih dahulu ditentukan oleh suara terbanyak.

Setelah amendemen UUD 1945, pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden pada masa jabatannya karena alasan-alasan politis semata-mata, semakin dipersempit demi memperkuat sistem ketatanegaraan berdasarkan Negara hukum. Dalam kerangka '*the rule of Law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), di mana seluruh proses penyelenggaraan Negara harus senantiasa berpijak pada hukum. Sebab dalam Negara hukum, setiap warga Negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*), serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu sendiri (Pasal 27 ayat 1 UUD 1945).

Menurut Arifin Hendra Tanujaya bahwa Permasalahan pemakzulan sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. dalam

praktik ketatanegaraan di Indonesia. Presiden pertama, Soekarno, dimakzulkan setelah menjadi presiden selama dua puluh tahun. Pemakzulan ini tidak sesuai dengan UUD 1945, meskipun MPR yang menurunkan secara resminya. Hal itu terjadi karena secara *defacto* Soeharto memegang kekuasaan negara. Pemakzulan ini dengan cara “kudeta lembut”.

Presiden kedua, Soeharto dimakzulkan dengan paksaan halus juga setelah *defacto* rakyat tidak mendukungnya. Namun, Soeharto “tahu diri”, dia memakzulkan dirinya sendiri. Itulah sebabnya beliau sangat cerdas dan “licin” sehingga lepas dari jerat untuk dibawa ke pengadilan.

Presiden keempat RI: KH. Abdurrahman Wahid alias “Gus Dur” yang secara demokratis dipilih oleh MPR dan dipilih dengan suara terbanyak, namun dimakzulkan juga oleh MPR. Proses pemberhentian Gus Dur waktu itu diawali oleh maraknya polemik di media masa mengenai dana Yanatera Bulog sebesar Rp. 35 Milyar dan dana bantuan Sultan Brunei Darussalam sebesar US \$ 2 Juta yang mengaitkan nama Presiden Abdurrahman Wahid. Hal ini kemudian memicu 236 Anggota DPR untuk mengajukan usul penggunaan hak mengadakan penyelidikan terhadap kedua kasus tersebut. Pada akhirnya, Presiden Abdurrahman Wahid pun dapat dijatuhkan dengan mudah dari jabatannya oleh MPR.

Sampai saat ini, pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid masih menimbulkan pro dan kontra dalam perspektif politik dan hukum karena ketidakjelasan pengkaidahan dalam UUD 1945 dan instrumen hukum ketatanegaraan lainnya.

Menurut teori pemakzulan presiden di Indonesia itu harus memenuhi syarat: korupsi, berbuat maksiat, melanggar hukum, dan sejenisnya. Hal ini terjadi pada “Gus Dur” tanpa dipanggil terlebih dahulu untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dengan tiba-tiba MPR langsung memakzulkannya. Contoh “masa lalu” pemakzulan “Gus Dur” adalah contoh yang jelas-jelas terlihat oleh semua pihak

bahwa bagaimana lidah para politisi dan negarawan saat itu memiliki “lidah tak bertulang”.

Menurut penulis sendiri, kritik berbagai pihak terhadap proses pemakzulan Soekarno dan Gus Dur sebagai tindakan yang menyalahi sistem presidensial maupun argumentasi lain, tidak proporsional dan tidak memahami konteks persoalan. Karena mereka umumnya mengabaikan prinsip yang dianut UUD 1945 sebelum amandemen yang tidak murni mengadopsi sistem presidensial penuh, tetapi lebih cenderung disebut sistem quasi presidensial. Hal ini tercermin setidaknya dari 2 hal yaitu : Presiden dan atau wakil Presiden dipilih oleh MPR, bukan langsung oleh rakyat. Kemudian Presiden bertanggungjawab kepada MPR, bukan langsung kepada rakyat.

Itulah sebabnya Presiden disebut sebagai mandataris MPR. Dengan Demikian sangat wajar dan sah menurut ketatanegaraan pada masa itu jika presiden dan atau wakil presiden dapat dimakzulkan oleh MPR. Namun setelah UUD 1945 mengalami amandemen yang berimplikasi pada pergeseran format kekuasaan Negara maupun mekanisme pemilihannya, maka pemakzulan oleh MPR tentu saja tidak memiliki dasar legitimasi hukum dan politik. Karena presiden bukan lagi mandataris MPR sehingga tidak patut menurut hukum dan politik dimakzulkan oleh MPR dalam UUD 1945 pasca amandemen.

Perlu diingat bahwa pemakzulan Soekarno oleh MPRS pada tahun 1967 maupun Gus Dur oleh MPR pada tahun 2001 menurut penulis mempunyai dasar legitimasi yang kuat secara hukum maupun politik. Selain karena pada masa itu, mereka adalah mandataris MPR dengan konsekuensi ketundukan penuh kepada MPR sebagai lembaga tertinggi Negara dan merupakan bentuk penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, keduanya juga mempunyai “dosa besar” secara politik dan hukum, di mana Soekarno dalam pidato Nawaksara di depan sidang istimewa MPRS tahun 1967 menolak untuk bertanggungjawab atas terjadinya G 30

S/PKI tahun 1965. padahal sebagai pemimpin besar Revolusi dan Panglima Tertinggi ABRI saat itu, Soekarno dilekati tanggungjawab hukum dan politik atas peristiwa itu.

Demikian pula Gus Dur yang nekat mengeluarkan Dekrit pembubaran MPR dan DPR waktu, layak sekali secara hukum dan politik untuk dimakzulkan oleh MPR sebab jika tidak, justru MPR yang akan menghadapi risiko penggugatan rakyat. Karena dianggap melakukan pembiaran terhadap pelanggaran konstitusi oleh presiden. Argumentasi inilah yang sering diabaikan oleh para pakar yang menilai pemakzulan Soekarno dan Gus Dur oleh MPR sebagai cacat hukum.

Di Indonesia dalam perkara pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, menurut Mahfud M.D. (2010) : bahwa secara teoritis pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden menerapkan model campuran yaitu *impeachment* (proses politik) dan *forum previligiatum*. Sistem proses politik berada pada lembaga DPR dan MPR, sedangkan pada *forum previlegiatum* berada pada pengadilan khusus ketatanegaraan yaitu Mahkamah Konstitusi.

Hal yang pertama dari proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu dimulai dari kewenangan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melakukan penyelidikan dengan menggunakan Hak angket, selanjutnya DPR menggunakan hak menyatakan pendapat sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan hak angket.

Hak Menyatakan Pendapat merupakan hak yang memiliki bobot politis sangat tinggi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Melihat strategisnya fungsi pengawasan DPR dalam Hak Menyatakan Pendapat, tak berlebihan bila menyebut hak ini sebagai perwujudan *checks and balances* oleh DPR (legislatif) kepada presiden/wakil presiden (eksekutif). Hak ini juga merupakan bentuk penguatan peran DPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat.

Hak menyatakan pendapat tersebut berisi tentang pernyataan DPR bahwa

Presiden dan Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hak menyatakan pendapat tersebut harus diusulkan oleh paling sedikit 25 orang anggota DPR dan harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPR, dan diputuskan dengan persetujuan oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPR yang hadir (Pasal 184 ayat 1 dan 4 UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD). Apabila DPR memutuskan menerima usul hak menyatakan pendapat, DPR akan membentuk panitia khusus yang terdiri dari semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR yang wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia khusus tersebut (Pasal 185 dan Pasal 186 UU No 27 tahun 2009).

Proses selanjutnya, apabila DPR pada akhirnya menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa memang telah terjadi pelanggaran, dalam rapat Paripurna DPR akan mengetuk palu kemudian melanjutkan pendapat atau usulan tersebut ke lembaga peradilan khusus ketatanegaraan (Mahkamah konstitusi) untuk diadili dan diuji apakah pendapat DPR tersebut mempunyai landasan konstitusional atau tidak.

Pendapat DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna merupakan putusan secara politis. Oleh sebab itu proses peradilan di Mahkamah Konstitusi (MK) adalah untuk membuktikan dugaan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perspektif hukum, karena Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman yang dalam mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden memberi justifikasi secara hukum atas pendapat DPR tersebut.

Setelah pendapat atau usulan DPR tersebut diperiksa dan diadili, dalam jangka waktu 90 hari, MK wajib memberikan



putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi)

Amar putusan MK atas pendapat DPR tersebut terdiri dari tiga kemungkinan, yaitu:

- Amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat.
- Amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. DPR tidak dapat meneruskan usul pemakzulan kepada MPR sebagai pengambil keputusan terakhir dalam hal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal tersebut dilakukan agar tetap menjaga bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak dapat diturunkan tanpa dibuktikan kebenaran pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat seperti yang divoniskan DPR dalam Pendapat DPR tersebut.
- Amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. Namun dalam hal ini Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak serta merta dapat diberhentikan sejak dibacanya putusan MK, proses selanjutnya masih bermuara pada MPR. Dalam hal ini DPR dapat melakukan Sidang Paripurna untuk meneruskan usul Pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden kepada MPR.

Lembaga MPR, merupakan pengambil keputusan terakhir dalam proses pemakzulan presiden dan /atau wakil presiden. Sidang paripurna MPR untuk memakzulkan presiden harus memenuhi kuorum dihadiri 3/4 jumlah anggota MPR. Adapun keputusan MPR untuk memberhentikan presiden diambil pada rapat paripurna yang disetujui sekurang-

kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Presiden pun harus diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam Sidang Paripurna MPR sebagai pembelaan atas pendapat DPR dan keputusan MK.

Keputusan MPR ditentukan pengambilan suara terbanyak, bukan berdasarkan putusan hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Jika MPR tidak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, bukan berarti keputusan politik mengenyampingkan putusan justisil tetapi hal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan kewenangan MPR, bukan kewenangan peradilan (Laica Marzuki, *Pemberhentian Presiden/ Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 1*, Februari 2010 hal 26).

Putusan MK hanya sebagai pertimbangan bagi MPR dalam memutuskan Pendapat DPR. Jika pendapat DPR kemudian langsung saja diusulkan ke MPR, hal tersebut akan berpotensi Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan hanya dengan alasan-alasan politik semata. Dengan adanya putusan MK terhadap pendapat DPR tersebut, maka pendapat yang sebelumnya merupakan pendapat politik telah menjadi sebuah pendapat hukum. Hal ini juga bertujuan untuk mendapatkan legitimasi secara yuridis sehingga proses yang dulunya adalah proses politik saat ini telah menjadi sebuah proses hukum.

Meskipun pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden dimungkinkan oleh UUD 1945, peluangnya sangat kecil, jalannya berliku, dan tahapannya di tiga lembaga negara secara berurutan: proses berlapis-lapis di DPR, proses bertahap di MK, dan proses berliku di MPR. Konstitusi kita sudah memagari ketat proses pemakzulan presiden agar tidak terjadi manuver politik yang hanya berdasarkan politik berdimensi jangka pendek.

#### IV. LEGITIMASI HUKUM DALAM PEMAKZULAN

##### 1. Justifikasi pemakzulan

Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berkaitan dengan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, yaitu tindak pidana terhadap keamanan negara yang diatur di dalam undang-undang. Meskipun KUHP tidak mengenal pembagian jenis kejahatan, kejahatan terhadap keamanan negara dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kejahatan terhadap keamanan dalam negeri (*hoog verraad*) dan kejahatan keamanan negara di luar negeri (*landverraad*) (Hamdan Zoelva: 2005).

Sedangkan pelanggaran hukum berupa korupsi dan penyuapan merupakan kejahatan yang sangat membahayakan kepentingan negara dan masyarakat secara luas karena terkait dengan perekonomian negara dan keberlangsungan pembangunan. Sehingga sudah sepatutnya jika pelanggaran hukum berupa korupsi dan penyuapan menjadi alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan.

Selanjutnya yang dimaksud dengan tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan tindak pidana penjara lima (5) tahun atau lebih. Sedangkan mengenai perbuatan tercela, baik dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak ada batasan yang tegas seperti apa perbuatan tercela itu. Yang jelas perbuatan tercela adalah perbuatan yang tidak sepatutnya dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil

Presiden yang karena perbuatannya itu dapat menurunkan martabatnya sebagai RI 1 dan RI 2.

Berkenaan dengan tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana Pasal 6 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Calon Presiden dan Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Apabila dalam suatu masa jabatan, Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti tidak memenuhi syarat atas jabatannya, maka dapat diberhentikan oleh MPR. Namun dari alasan-alasan di atas perlu dipahami bahwa proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden haruslah senantiasa berdasarkan Konstitusi sebagai manifestasi terhadap negara kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan UUD 1945 (*constituisional democracy*) (I Gede Dewa Palguna: 2008).

##### 2. Prosedur Konstitusional Pemakzulan

Salah satu ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen. Namun ada pengecualian dari sistem pemerintahan Presidensial yang diterapkan di Indonesia yakni Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. (Nurainun Mangunsono: 2010). UUD Negara Republik Tahun 1945 telah mengatur bagaimana mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui peran beberapa lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR. Melihat proses yang ada dalam konstitusi, proses pemakzulan di Indonesia membutuhkan waktu yang lama dan tidak mudah.

Untuk pertama kalinya, DPR melakukan penyelidikan dengan menggunakan hak angket. Selanjutnya DPR menggunakan hak menyatakan

pendapat sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan hak angket. Di dalam Pasal 184 ayat (1) dan (4) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa hak menyatakan pendapat tersebut harus diusulkan oleh paling sedikit 25 orang anggota DPR dan harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPR, dan diputuskan dengan persetujuan oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPR yang hadir.

Apabila DPR memutuskan menerima usul hak menyatakan pendapat, maka berdasarkan ketentuan Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 27 Tahun 2009, DPR akan membentuk panitia khusus yang terdiri dari semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR yang wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia khusus tersebut. Proses selanjutnya apabila DPR pada akhirnya menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa memang telah terjadi pelanggaran maka DPR dengan dukungan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang mana dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPR. Selanjutnya usulan dan pendapat dari DPR tersebut disampaikan kepada MK.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK, MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila MK ternyata memutuskan bahwa pendapat DPR tersebut terbukti, dalam arti memang telah terjadi pelanggaran hukum yang disangkakan.

Maka berdasarkan ketentuan Pasal 188 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009, DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wapres kepada MPR.

Setelah menerima usulan tersebut, MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna untuk memutus usul pemberhentian Presiden dan/atau Wapres yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir. Sebelum MPR mengambil sikap politiknya dalam sidang Istimewa dengan cara voting maka Presiden dan/atau Wapres diberi kesempatan menyampaikan penjelasan (pidato pertanggungjawabannya) dalam rapat paripurna MPR tersebut.

Permasalahan yang timbul di balik prosedur pemakzulan pasca amandemen UUD 1945 karena hukum tidak secara jelas mengatur bagaimana prosedur dan mekanismenya, kemudian apabila MPR memakzulkan presiden, apakah rakyat setuju dengan pemakzulan tersebut. Dan masalah utama dan terakhir yang muncul adalah, apakah pasca amandemen UUD kita ingin mempersulit atau justru memudahkan pemakzulan presiden?.

Dalam perspektif UUD 1945, proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun sebelum proses pengajuan pemberhentian kepada MPR, terlebih dahulu DPR sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) harus mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) (Jimly Assidiqi: 2005).

Sebelum upaya di atas dilakukan, DPR terlebih dahulu menggunakan hak angket sebagai upaya penyelidikan terhadap kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kemudian DPR menggunakan hak menyatakan pendapat sebagai pintu masuk DPR untuk membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK.

Berdasarkan uraian di atas, praktik ketatanegaraan di Indonesia masih cenderung menegakkan hukum secara prosedural. Upaya verifikasi hukum dan keadilan yang seyogianya diajukan kepada MK mengenai dugaan DPR atas pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden masih terkendala pada proses politik di DPR dengan mekanisme pemungutan suara. Implikasinya terdapat kontradiksi antara ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara *expressiv verbis* menyatakan Indonesia adalah negara hukum dengan ketentuan Pasal 7B UUD 1945, yang mana proses untuk menegakkan hukum masih harus berdasarkan kesepakatan politik di DPR terlebih dahulu.

Selanjutnya, apabila permohonan DPR atas pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden telah berhasil diajukan kepada MK, dan selanjutnya MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), yaitu melanggar Pasal 7A UUD 1945, maka tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sejak dibacakan Putusan MK. Proses selanjutnya masih bermuara pada sidang paripurna MPR. Sedangkan pengambilan keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Implikasinya, apakah MPR sebagai lembaga politik mampu menjunjung tinggi supremasi hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sehingga melaksanakan Putusan MK tersebut?

Dalam perspektif UUD 1945, Indonesia adalah negara hukum. Namun berkaitan dengan mekanisme pemakzulan sebagaimana dijelaskan di atas, Indonesia cenderung tidak menunjukkan karakternya sebagai negara hukum secara sempurna, yaitu tidak terdapat penguatan terhadap supremasi hukum, seperti keputusan

hukum MK yang bersifat final dan mengikat (*finally binding*) dilaksanakan oleh kesepakatan politik di MPR. (Ahmad ali: 2009).

### 3. Kedudukan MK dalam mekanisme pemakzulan

Negara hukum merupakan konsep negara yang senantiasa menegakkan supremasi hukum melalui saluran-saluran hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Sehingga negara hukum sebagai konsep Negara Indonesia harus berperan dalam mengatur ketentuan hukum yang holistik sebagai kesatuan sistem di Indonesia.

Berkaitan dengan proses pemakzulan, permohonan DPR yang telah diterima dan didaftarkan di kepaniteraan MK, maka MK harus memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari. Apabila MK memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran, maka tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti sejak putusan tersebut dibacakan. Selanjutnya DPR masih menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

Atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini, MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Namun, UUD 1945 tidak mengatur secara tegas bahwa Putusan MK harus dijalankan oleh MPR untuk menjadi dasar hukum atas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berkaitan dengan kedudukan Putusan MK, UUD 1945 tidak mengatur bahwa putusan MK wajib dijalankan oleh DPR. UUD 1945 justru mengatur bahwa keputusan hukum oleh MK dijalankan oleh keputusan politik, yaitu keputusan MPR yang diambil dengan mekanisme voting oleh anggota MPR. Keputusan MPR untuk memberhentikan

Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Permasalahannya adalah pada pelaksanaan Putusan MK. Ketika MK secara hukum telah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, namun mayoritas suara di MPR tidak mendukung pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga suara di MPR kurang dari 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, maka Putusan MK tidak bisa dijalankan oleh MPR. Implikasinya, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan.

Realitas yang demikian sangat dimungkinkan, mengingat ketentuan di atas dapat menjadi alasan MPR bahwa tindakan yang dilakukan adalah konstitusional, yaitu sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, dan suara anggota MPR cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Sehingga, walaupun secara hukum Presiden dan atau Wakil Presiden dinyatakan melakukan pelanggaran, namun secara politik MPR tetap menghendaki Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan jabatannya.

#### 4. Pemakzulan dalam hukum acara MK

Mahkamah Konstitusi sudah mengesahkan tata cara impeachment atau pemakzulan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Hukum Acara Impeachment pada 31 Desember 2009. Dijelaskan bahwa pemakzulan terhadap presiden maupun wakil presiden dapat dilakukan secara terpisah atau bersama-sama.

Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) itu mengatur bahwa pemakzulan diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada Mahkamah Konstitusi (MK), baik secara langsung atau melalui wakil yang ditunjuk. Akan tetapi, keputusan MK dalam hal ini hanya menyatakan presiden atau wakil presiden

termakzul bersalah atau tidak, proses pemakzulan di MK paling lama memakan waktu 90 hari.

Peraturan MK Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat DPR mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berisi 23 pasal yang dibagi menjadi 10 bab. Bab yang terdapat di dalamnya antara lain Bab I (Ketentuan Umum), Bab II (Pihak-Pihak), Bab III (Tata Cara Mengajukan Permohonan), Bab IV (Registrasi Perkara dan Penjadwalan Sidang), dan Bab V (Persidangan). Selain itu, terdapat pula Bab VI (Penghentian Proses Pemeriksaan), Bab VII (Rapat Permusyawaratan Hakim), Bab VIII (Putusan), Bab IX (Ketentuan Lain-Lain), dan Bab X (Ketentuan Penutup). Berdasarkan Pasal 23 Peraturan MK No 21/2009, peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan (yaitu tanggal 31 Desember 2009).

Kasus proses pemakzulan kedua presiden kita dilakukan melalui proses penelitian dan pengkajian di DPR dan dilanjutkan dengan permintaan kepada MPR untuk mengadakan Sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden agar Presiden dimakzulkan. Proses ini berbeda dengan prosedur pemakzulan Presiden pasca perubahan UUD 1945.

Sesuai Landasan yuridis pemakzulan presiden pasca perubahan UUD 1945 yaitu: pasal 7A, pasal 7B UUD 1945; pasal 24C ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Pasal 80-pasal 85 UU MK serta PMK Nomor 21 tahun 2009 tentang pedoman beracara dalam memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pelanggaran hukum berupa pengkhiatanan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan

tercela atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Nantinya pengajuan tersebut bisa dilakukan oleh DPR kepada MK dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (pasal 7B UUD 1945). Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh MK (Pasal 84 UU MK).

Apabila MK memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR (Pasal 7B ayat (5) UUD 1945). Dalam hal dugaan tidak lagi dipenuhinya syarat menjadi Presiden dan/atau Wapres, permohonan harus memuat uraian yang jelas mengenai syarat apa yang tidak dipenuhi (Pasal 4 ayat (2) PMK No.21/2009).

Dalam hal registrasi maka panitera memeriksa kelengkapan dan persyaratan permohonan. Permohonan yang belum lengkap dan/atau belum memenuhi syarat diberlakukan kepada DPR untuk dilengkapi paling lama 3 hari kerja sejak pemberitahuan kekuranganlengkapan diterima DPR. Permohonan yang sudah lengkap dicatat dalam Buku Registrasi Perkara konstitusi (Pasal 7 PMK No.21 tahun 2009). MK akan menetapkan hari sidang pertama paling lambat 7 hari kerja sejak permohonan diregistrasi (Pasal 8 PMK No.21 tahun 2009).

Mengenai tahapan persidangan dilakukan oleh sidang pleno hakim MK yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh 7 orang hakim konstitusi (Pasal 9 ayat(1) PMK No.21 tahun 2009). Persidangan akan berlangsung dalam 6 tahap yaitu

Pemeriksaan Pendahuluan, Tanggapan Presiden dan/atau Wapres, Pembuktian oleh DPR, Pembuktian oleh Presiden dan/atau wapres, Kesimpulan dan Pengucapan Putusan (Pasal 9 ayat (3) PMK No.21 tahun 2009).

Mahkamah Konstitusi memberi kesempatan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wapres untuk menyampaikan kesimpulan akhir dalam jangka waktu paling lama 14 hari setelah berakhirnya sidang tahap IV, kesimpulan dapat disampaikan secara lisan maupun tertulis (Pasal 16 PMK No.21 tahun 2009).

Dalam memutuskan perkara tersebut maka putusan MK terhadap DPR wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 hari sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi (pasal 19 ayat (1) PMK No.21 tahun 2009). Sesuai Pasal 83 UU MK juncto 19 ayat (3) PMK No.21 tahun 2009 adalah "Amar putusan dapat menyatakan: (1) Permohonan tidak dapat diterima apabila tidak memenuhi syarat. (2) Membenarkan pendapat DPR apabila MK berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan/atau terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Permohonan ditolak apabila pendapat DPR tidak terbukti".

Berkaitan dengan kedudukan Putusan MK, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur bahwa putusan MK wajib dijalankan oleh DPR. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 justru mengatur bahwa keputusan hukum oleh MK dijalankan oleh keputusan politik, yaitu keputusan MPR yang diambil dengan mekanisme voting oleh anggota MPR. Keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Permasalahannya adalah pada pelaksanaan putusan MK. Ketika MK secara hukum telah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, namun mayoritas suara di MPR tidak mendukung pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga suara di MPR kurang dari 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Maka putusan MK tidak bisa dijalankan oleh MPR. Implikasinya Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan.

Keadaan demikian sangat dimungkinkan, mengingat ketentuan di atas dapat menjadi alasan MPR bahwa tindakan yang dilakukan adalah konstitusional, yaitu sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, dan suara anggota MPR cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Sehingga walaupun secara hukum Presiden dan atau Wakil Presiden dinyatakan melakukan pelanggaran, namun secara politik MPR tetap menghendaki Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan jabatannya.

## V. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Setelah mengurai secara detail tentang pemakzulan dari sisi hukum maupun politik, maka tibalah penulis pada kesimpulan sebagai berikut:

- Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah proses atau cara (makzul) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya secara paksa. Indonesia menganut 2 (dua) model pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden yakni secaramelalui *Impeachment* dan Forum *Previligiatum*. *Impeachment* adalah mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui penilaian dan keputusan politik di Parlemen (DPR dan MPR). Sedangkan Forum *Previligiatum* adalah mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui

proses hukum peradilan tatanegara (Mahkamah Konstitusi).

- Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden memerlukan waktu yang sangat lama dan proses yang sangat panjang. Dimulai dari usul dari DPR, proses hukum di MK dan keputusan politik di MPR.
- Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tergantung dari suara mayoritas di MPR. Artinya putusan MK tidak mempunyai implikasi terhadap keputusan politik di MPR. Selama MPR tidak menghendaki Presiden dan/atau Wakil Presiden turun dari jabatannya maka sia-sialah usul dari DPR dan proses hukum di MK.
- Penggunaan hak angket oleh DPR tidak dapat menegakkan supremasi hukum dan keadilan yang substantif dengan membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK, walaupun dalam penyelidikan ditemukan pelanggaran yang melibatkan Wakil Presiden. Berkaitan dengan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses pemakzulan harus melalui beberapa tahap pada tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD 1945.
- Ketentuan Pasal 7B ayat (3) dan ayat (7) UUD 1945 tidak sesuai dengan asas negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan Pasal 7B ayat (3) dan ayat (7) UUD 1945 mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menegakkan supremasi hukum, karena terdapat ketentuan pasal-pasal sebagai celah untuk merapuhkan sendi-sendi negara hukum. Ketika MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil

presiden melakukan pelanggaran hukum, namun putusan tersebut tidak bisa memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sejak putusan dibacakan dalam persidangan MK, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dilakukan oleh MPR berdasarkan persetujuan anggota MPR yang tergantung pada konfigurasi politik.

## 2. Rekomendasi

- Dalam proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden di Indonesia, hendaknya putusan MK disertai dengan adanya kewajiban MPR agar memperhatikan sungguh-sungguh putusan MK tersebut. Untuk menjamin pemberhentian tersebut dilakukan semata-mata berdasarkan atas pertimbangan hukum.
- Konsep pemakzulan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 masih lemah karena cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Supremasi hukum harus diperkuat dengan senantiasa menjunjung tinggi supremasi hukum yang bebas dari intervensi kekuasaan maupun kepentingan politik dalam penegakan hukum di setiap peradilan, termasuk peradilan MK.
- Perlu adanya agenda penyempurnaan UUD 1945, yaitu supremasi hukum sebagai unsur negara hukum harus senantiasa menjadi landasan dalam materi muatan UUD 1945. Agenda penyempurnaan UUD 1945 tersebut dilakukan dengan merubah ketentuan Pasal 7B ayat (3) yang mencantumkan rumusan bahwa “*Apabila Panitia Angket menemukan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka DPR harus mengajukan permohonan kepada MK untuk memutus dugaan pelanggaran tanpa menggunakan mekanisme pemungutan suara*”, dan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 juga dirubah dengan mencantumkan rumusan bahwa “*Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan oleh MPR dengan kewajiban melaksanakan putusan*

*MK*”. Implikasinya, supremasi hukum dapat ditegakkan dengan seadil-adilnya dalam mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga mampu terwujud sebuah negara hukum yang demokratis di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

1. Abdul Mukthie Fadjar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media
2. Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Citra Aditya Bakti Bandung, hlm 24.
3. Achmad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group
4. Arifin Hendra Tanujaya, “*Antara Pemakzulan, UUD 1945, Peraturan MK, Pergantian Presiden-Wapres dan Kudeta*”, untuk Jawa Pos dan Kompas – Surabaya, 7 Februari 2010
5. Ari Wuisang, 2005, *Pengantar Hukum Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945*, Fakultas Hukum Universitas Pakuan.
6. Dadan Muhammad ramdan, *Inilah Presiden Korban Pemakzulan* diakses : <http://news.okezone.com/read/2011/01/13/339/413364/inilah-presiden-korban-pemakzulan>
7. Dahlan Thaib, (et.al). 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers
8. Denny Indrayana,. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas
9. F, Sugeng Istanto,. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV Ganda
10. Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 53-54
11. I Dewa Gede. Palguna, 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK hlm 10



12. Jazim Hamidi, (et.al). 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media.
13. J.C.T. Simorangkir dkk, 1983, Kamus Hukum, Aksara Baru, Jakarta hal 62-63
14. Jimly Asshiddiqie,. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press
15. ----- 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
16. ----- 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
17. Laica Marzuki, *Pemberhentian Presiden/ Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 1, Februari 2010* hal 26.
18. Lukman Hakim. 2009. *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi. Malang: PDIH FH Universitas Brawijaya
19. Muhammad Tahir Azhary,. 2007. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Kencana
20. Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2011, hal. 143.
21. .... 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers
22. ----- 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES
23. Mahkamah Konstitusi. 2009. *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
24. Nurainun Mangunsono, 2010, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Suan Kalijaga Press Yogyakarta hlm 125
25. Peter Mahmud Marzuki,. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group
26. Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Bandung: Nusa Media
27. Ridwan HR,. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada: Jakarta
28. R. Muhammad Mihradi, “*Menguji Tolok Ukur Pemberhentian Presiden*”, *Jurnal Keadilan* Vol.1 No.2 Juni 2001, hlm.8-9.
29. Sapuan, 2010, *Impeachment Presiden, Hexagon*, Yogyakarta , hlm, 58-59.
30. Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.23.
31. Soimin , 2009, *Impeachment Presiden & Wakil Presiden Indonesia* , UII Press, Yogyakarta hal 9
32. Widodo Ekatjahjana,. 2008. *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra
33. -----,2008. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra
34. Zainal Arifin Hoesein, 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Rajawali Pers