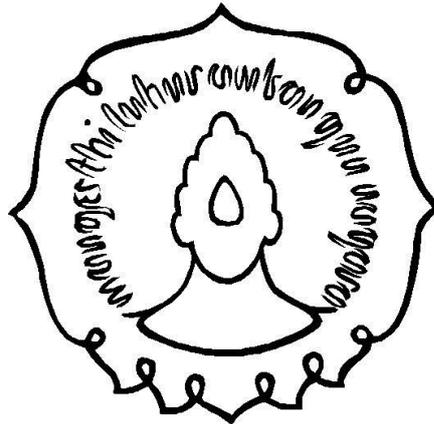


**PERBANDINGAN KONSTITUSIONAL PENGATURAN *IMPEACHMENT*  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN ANTARA REPUBLIK INDONESIA  
DENGAN AMERIKA SERIKAT DALAM MEWUJUDKAN DEMOKRASI**



**Penulisan Hukum  
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk  
Melengkapi Persyaratan Guna Meraih Derajat Sarjana S1 dalam Ilmu  
Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

**Oleh:**

**HARRIS FADILLAH WILDAN**

**NIM. E0006141**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

**2010**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik yang merupakan negara hukum. Pengertian tersebut ialah salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam UUD 1945 sebagai prinsip negara hukum. Prinsip tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Secara historis, negara hukum adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara Republik Indonesia seperti diamanahkan konstitusi UUD 1945 memiliki tanggung jawab penuh dalam hal kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh seorang wakil presiden yang kemudian bertindak sebagai lembaga eksekutif negara. Pembagian kekuasaan di Indonesia menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislatif dan menempatkan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yudikatif yang dilengkapi Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga negara pengawasan. Pembagian kekuasaan negara tersebut bertujuan memenuhi mekanisme *check and balances*. Mekanisme ini berwujud saling mengawasi satu sama lain sehingga pertanggungjawaban setiap lembaga negara kepada rakyat lebih transparan. Berlakunya mekanisme saling mengawasi antar lembaga negara di Indonesia juga untuk mengurangi penyalahgunaan wewenang (*detournement*) yang kiranya sering terjadi dewasa ini.

Ketika presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum dinilai sudah tidak mampu menjalankan pemerintahan negara karena sebab-sebab yang telah ditentukan oleh UUD 1945, lembaga legislatif yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan yang dipimpin presiden dapat memberi mosi tidak percaya atas nama parlemen yang kemudian diajukan ke lembaga yudikatif dalam hal ini Mahkamah Konstitusi untuk diputuskan presiden dan/atau wakil presiden pantas untuk diberhentikan dari jabatannya atau tidak, kemudian sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan gabungan DPR dan DPD untuk menentukan pemberhentian Presiden dari jabatannya. Tentu saja mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia yang secara tersirat ditentukan dalam UUD 1945 menyatakan bahwa ketika Presiden diberhentikan dari jabatannya maka Wakil Presiden juga diberhentikan karena “satu paket” dipilih dalam pemilihan umum yang demokratis.

Melihat ke belakang, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia telah terjadi pemberhentian presiden sebanyak dua kali yaitu pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Hal yang menjadi penyebab terjadinya peristiwa ketatanegaraan tersebut ialah sengketa antara dua lembaga negara yakni DPR yang di satu sisi berhadapan dengan Presiden di sisi yang lain. Sejarah mencatat perseteruan antara DPR dengan Presiden di Indonesia yang pertama kali terjadi adalah pada tahun 1966-1967 dimana Presiden Soekarno memberi *progress report* kepada MPRS. Secara *de facto*, perkembangan situasi kenegaraan yang terjadi pada waktu itu memang tidak memihak kepada Presiden Soekarno. Dengan kata lain, secara politis dukungan kepada Presiden Soekarno sangat kecil atau hampir habis. Sehingga dalam Sidang Istimewa MPRS tahun 1967, MPRS mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden Soekarno dengan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967. Substansi ketetapan MPRS tersebut juga termuat yang menggantikan kedudukan Presiden yaitu Jenderal Soeharto.

Perseteruan antara DPR dengan Presiden yang kedua kalinya terjadi pada tahun 2001 dimana antara DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1999 dengan

Presiden Abdurrahman Wahid yang diangkat oleh MPR hasil Pemilu 1999 mengalami perseteruan yang berlanjut mosi tidak percaya DPR atas Presiden Abdurrahman Wahid atau yang biasa disapa Gus Dur. Atas mosi tidak percaya hasil perseteruan tersebut kemudian berlanjut pemberhentian atau lengsernya Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatan kepresidenan melalui Sidang Istimewa MPR tahun 2001 dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001. Dalam TAP MPR tersebut dimuat materi pencabutan kekuasaan negara dari tangan Presiden Abdurrahman Wahid yang digantikan oleh Megawati Soernoputri sebagai Wakil Presiden saat itu. Kemudian jabatan Wakil Presiden digantikan oleh Hamzah Haz berdasarkan ketetapan tersebut. (Soimin, 2009:2)

Dari sejarah ketatanegaran yang diuraikan diatas, pemberhentian jabatan Presiden di tengah masa jabatan dari kedua peristiwa tersebut seringkali dalam ilmu hukum tata negara menyebutnya dengan kekuasaan "*impeachment*". Pranata kekuasaan *impeachment* dalam sistem ketatanegaran di beberapa negara belahan dunia seringkali digunakan untuk melakukan pemberhentian jabatan yang berada pada kekuasaan eksekutif (*executive of power*). Kebiasaan kenegaraan yang sering terjadi dalam pelaksanaan pemberhentian jabatan dari kekuasaan eksekutif yang disebabkan oleh pranata *impeachment* adalah karena melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, pemberhentian Presiden dari jabatannya juga dapat disebabkan oleh aspek-aspek lain yang sangat kuat namun tidak sepenuhnya tersurat dalam peraturan perundang-undangan. Kita melihat fenomena pemberhentian Presiden Soeharto di awal era reformasi yang tatkala itu berhenti dari jabatannya bukan disebabkan karena diberhentikan atau di-*impeachment* oleh MPR, melainkan mengundurkan diri dari jabatan Presiden akibat adanya desakan dari seluruh rakyat Indonesia yang tidak percaya lagi terhadap kepemimpinannya sehingga Presiden Soeharto harus berhenti dari jabatannya. Namun pemberhentian Presiden Soeharto menimbulkan makna yaitu dilanggarnya ketentuan konstitusi UUD 1945 atau dengan kata lain menyalahi konstitusi (*inkonstitusional*).

Dimulainya era reformasi dilakukan pula amandemen konstitusi yaitu UUD 1945 yang kemudian dimunculkan beberapa gagasan dan pemikiran untuk

memperkuat kekuasaan yudikatif negara. Terkait hal tersebut maka mutlak diperlukan pembentukan lembaga negara yang dapat menjadi pengawal dan penjaga UUD 1945 dari penyimpangan-penyimpangan kekuasaan (*abuse of power*). Karena seringkali terjadi konflik antar lembaga negara yang sebenarnya dilatarbelakangi kepentingan penguasa yang berakibat saling menjatuhkan satu sama lain sebagaimana pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dengan dibubarkannya DPR. Selain itu juga terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang dengan mudahnya seorang Presiden diberhentikan oleh MPR. (Hamdan Zoelva, 2005:67-68).

Berdasarkan pengalaman ketatanegaraan Indonesia sepanjang sejarahnya itu, maka dalam amandemen UUD 1945 ditentukan pertama kalinya dikenal sebuah lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi (MK). Dinyatakan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 amandemen bahwa *kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*. Dengan demikian, kekuasaan yudikatif berada pada dua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi secara teoritik dibentuk dengan maksud agar berfungsi sebagai lembaga yang memiliki otoritas dalam menafsirkan konstitusi sekaligus juga menyelesaikan sengketa antar lembaga negara dan memberikan putusan mengenai pemberhentian (*impeachment*) Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tujuan dibentuknya Mahkamah Konstitusi dalam hal *impeachment* sebenarnya untuk menentukan “kepastian hukum” terhadap usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden apakah benar telah memenuhi syarat untuk diberhentikan dari jabatannya.

Sampai dengan saat ini masih diperlukan kajian yang mendalam mengenai *impeachment* ketika terjadi kasus yang sangat besar dan diduga melibatkan pejabat negara misalnya dugaan keterlibatan Wakil Presiden Boediono dalam kasus *bailout* Bank Century senilai 6,7 triliun rupiah. Kasus yang mencuat dan menjadi perdebatan hampir seluruh elit negara pada medio awal tahun 2010 tersebut sangat menyita perhatian seluruh masyarakat di Indonesia karena dugaan

adanya tindakan menyimpang yang diduga dilakukan oleh Wakil Presiden Boediono sebelum menjabat sebagai Wakil Presiden yaitu ketika menjabat Gubernur Bank Indonesia. Kasus tersebut menjadi perhatian seluruh elit politik negara yang sebagian besar berkesimpulan bahwa Wakil Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya karena diduga kuat terlibat kasus *bailout* Bank Century tersebut yang dianggap merugikan negara triliunan rupiah. Desakan *impeachment* yang begitu kuat oleh sebagian besar partai oposisi di Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Wakil Presiden Boediono sebenarnya masih terlalu dini dan tergesa-gesa. Proses *impeachment* dalam konstitusi Republik Indonesia memang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil dengan jelas secara tersurat. Namun kita juga harus melihat secara sistematis proses Presiden dan Wakil Presiden yang di Indonesia dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia dalam “satu paket”. Apabila Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya, secara etika kenegaraan memiliki konsekuensi bahwa Presiden juga harus diberhentikan dari jabatannya. Apabila benar Presiden dan Wakil Presiden telah diberhentikan maka akan berakibat hukum yang kiranya lebih berbahaya bagi negara yaitu “*vacuum of power*” karena untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden harus menyelenggarakan Pemilihan Umum yang memerlukan waktu yang lama dengan biaya yang tidak sedikit pula ditanggung oleh negara. Hal ini mengakibatkan perdebatan panjang jika hanya untuk meminta pertanggungjawaban presiden ataupun wakil presiden serta merta harus dilaksanakan dengan mekanisme *impeachment*. Proses *impeachment* yang hanya terdapat aturannya dalam konstitusi itu kiranya lebih bersifat sebagai langkah terakhir dalam meminta tanggung jawab negara yang diemban oleh pemimpin negara khususnya presiden dan wakil presiden. Sejarah ketatanegaraan Indonesia menyatakan bahwa dasar dilakukannya *impeachment* oleh lembaga-lembaga negara yang mengakomodasinya cenderung kepada penilaian subjektif sebagai alasan presiden diberhentikan dari jabatannya. Namun dapat dimaklumi bahwa pada saat terjadi *impeachment* itu, konstitusi negara yakni UUD 1945 sebelum amandemen sama sekali tidak mengatur mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

Problematika ketatanegaraan tentang *impeachment* diatas memberikan pemahaman bahwa perlu adanya negara pembanding guna menilai secara konstitusional pengaturan *impeachment* dalam hal penentuan kepastian hukum. Perbandingan hukum sangat diperlukan sebagai tolok ukur kemanfaatan hukum antara negara satu dengan negara yang lain. Syahrhan Basah menyatakan pendapat tentang perlunya perbandingan hukum dengan negara lain bagi Indonesia adalah mengetahui seberapa jauh hukum dapat diterapkan untuk bermanfaat bagi kelangsungan hidup negara dan harus ada negara yang setaraf untuk dibandingkan. Dalam hal *impeachment* merupakan perbandingan konstitusi secara formal yang membahas terbatas pada pasal-pasal dalam konstitusi beserta lembaga-lembaga negara yang mengakomodasi seluruh proses *impeachment*. Untuk membandingkan aspek-aspek konstitusional sebagai hukum dasar suatu negara dengan negara lain tidak bisa asal pilih negara sebagai pembanding. Misalnya dalam perbandingan pengaturan *impeachment*, negara Indonesia tidak boleh dibandingkan dengan negara Ethiopia karena perbedaan mendasar kedua negara yang begitu jauh secara *de facto* maupun *de jure*. Untuk membandingkan ketentuan tentang *impeachment* secara konstitusional, maka negara yang pantas untuk menjadi pembanding adalah Amerika Serikat. Karena Amerika Serikat negara yang kiranya menjadi *platform* banyak negara di dunia dalam hal pengaturan ketatanegaraan. Selain itu, Indonesia juga memiliki persamaan dan perbedaan pengaturan hukum kenegaraan yang menarik untuk dikaji secara historis dan secara yuridis. Oleh karena itulah maka pengaturan konstitusional *impeachment* di Indonesia menarik untuk dikomparasikan dengan pengaturan *impeachment* secara konstitusional di Amerika Serikat.

Amerika Serikat dengan Indonesia memiliki banyak kesamaan dalam hal struktur kenegaraan. Sama-sama dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden yang mana dipilih secara langsung oleh rakyat. Pembagian kekuasaan negara di Amerika Serikat secara konstitusional juga dibagi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Prinsip *cheks and balances* antar lembaga negara juga diterapkan di Indonesia maupun di Amerika Serikat. Kesamaan yang menarik juga ialah sistem pemerintahan Indonesia dengan Amerika Serikat yang sama-sama presidensiil

namun berbeda penerapannya dalam kenegaraan menjadi daya tarik untuk dikaji. Disamping itu juga terdapat perbedaan mendasar antara Indonesia dengan Amerika Serikat dalam hal bentuk negara karena bentuk negara Indonesia adalah kesatuan sedangkan Amerika Serikat berbentuk federal dengan banyak negara bagian.

Negara Republik Indonesia dapat mempelajari ketentuan *impeachment* yang diterapkan di Amerika Serikat. Proses *impeachment* di Amerika Serikat kiranya dapat dikatakan lebih mudah karena secara kepartaian, di Negara Amerika Serikat hanya terdapat dua partai yaitu Republik dan Demokrat sehingga “mosi tidak percaya” yang dikeluarkan parlemen terhadap kinerja Presiden sangat kuat apabila dibandingkan dengan Indonesia yang dalam lembaga legislatif terdapat lebih dari dua partai yang masing-masing mempertahankan kepentingan partainya sehingga dimungkinkan kepentingan politik penguasa mempengaruhi suara parlemen sehingga tidak kuat. Lembaga negara yang mengatur proses *impeachment* di Amerika Serikat bertindak dalam batasan-batasan wewenang ketatanegaraan. Salah satu “keunikan” dari *impeachment* di Amerika Serikat ialah tidak hanya presiden dan wakil presiden yang secara tersurat dapat di-*impeachment*, namun juga pejabat-pejabat lembaga negara yang tidak berada dalam kekuasaan eksekutif juga dapat di-*impeachment*, seperti hakim, ketua *Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat), hakim tingkat distrik dan pejabat negara lainnya. Hal tersebut dinyatakan dalam Konstitusi Amerika Serikat *Article II, Section 4* yang menyebutkan : “*The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, an conviction of, Treason, Bribery, or High Crimes and Misdemeanors*”.

Namun menurut Munir Fuady, kiranya ironis jika dilihat dari pengalaman sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat yang belum pernah berhasil meng-*impeachment* Presiden meskipun pengaturan konstitusionalnya lebih jelas dalam konteks *rule of law* untuk konstitusional dan lebih terperinci dibandingkan dengan Indonesia. Sejarah ketatanegaraan yang terjadi di negara Amerika Serikat setelah lebih dari 200 tahun kemerdekaannya hanya tiga presiden yang terancam *impeachment* serius, yaitu Presiden Andrew Johnson di tahun 1868 karena kasus

pelanggaran *the Command of Act*, Presiden Richard Nixon pada tahun 1973 atas kasus *watergate*, dan Presiden Bill Clinton pada tahun 1999 atas skandal asmaranya dengan pegawai istana serta sumpah palsu di peradilan. Presiden Andrew Johnson berhasil dimakzulkan oleh *House of Representatif*, tetapi hanya kurang satu suara di Senat sehingga Presiden Andrew Johnson selamat dari proses *impeachment*. Selanjutnya adalah Presiden Richard Nixon yang mengundurkan diri dari jabatannya di tengah-tengah proses *impeachment*, yaitu ketika *House of Judicial Committee* telah memberikan voting menyetujui *impeachment*. Tetapi belum sempat divoting dalam rapat paripurna pada tingkat *House of Representatif*, Presiden Richard Nixon mengundurkan diri dari jabatannya. Sedangkan proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton karena sumpah palsu dan penghalangan proses pengadilan dalam skandal asmaranya dengan seorang staff pegawai istana yaitu Monica Leswinski, yang kemudian proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton tersebut dibebaskan oleh Senat. (Munir Fuady, 2009:158)

Sekelumit paparan penulis tentang kondisi *impeachment* Negara Amerika Serikat diatas memberikan pelajaran bagi Negara Indonesia terhadap desakan pemakzulan Wakil Presiden yang sempat mengemuka yang diakibatkan kasus *bailout* Bank Century. Saat ini Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berfungsi sebagai parlemen merupakan penentu seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya setelah proses *impeachment* di lembaga-lembaga negara yang mengakomodasi sesuai UUD 1945. Namun yang menjadi permasalahan ialah bentuk putusan dari MPR tidak secara tersurat ditulis dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak disebutkan bentuk putusan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jika Presiden dengan Persetujuan DPR dapat mengesahkan Undang-Undang, Presiden memiliki otoritas mengesahkan Peraturan Presiden, Menteri diberikan otoritas mengesahkan Peraturan Menteri, sedangkan MPR yang merupakan gabungan DPR dan DPD sebagai penentu *impeachment* yang diamanahkan UUD 1945 tidak memiliki bentuk putusan yang dapat

dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal itu menimbulkan ruang kosong dalam Hukum Tata Negara Indonesia yang dapat menjadi kerumitan masalah kenegaraan sehingga berpotensi *impeachment* yang mencederai demokrasi.

Beranjak dari paparan problematika ketatanegaraan diatas, penulis hendak mengangkat permasalahan tersebut dalam skripsi yang berjudul :  
**“PERBANDINGAN KONSTITUSIONAL PENGATURAN IMPEACHMENT PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN ANTARA REPUBLIK INDONESIA DENGAN AMERIKA SERIKAT DALAM MEWUJUDKAN DEMOKRASI”.**

### **B. Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan yang penulis ketengahkan dan hendak diketemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1). Bagaimana persamaan dan perbedaan pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden antara Republik Indonesia dengan Amerika Serikat ditinjau dari konstitusionalisme?
- 2). Bagaimana seharusnya pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden dalam Konstitusi Republik Indonesia sebagai negara demokrasi?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Tujuan Objektif
  - a. Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan mengenai persamaan dan perbedaan pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat dari sudut konstitusionalisme.
  - b. Untuk mengetahui kesesuaian pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya diatur dalam Konstitusi Republik Indonesia untuk mewujudkan demokrasi.
2. Tujuan Subyektif
  - a. Untuk memperdalam dan mengembangkan pengetahuan penulis di bidang Hukum Tata Negara khususnya terkait keteraturan konstitusional dalam hal pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden antara Negara

Republik Indonesia dengan Negara Amerika Serikat sebagai negara yang demokratis.

- b. Guna memenuhi persyaratan akademis untuk memperoleh gelar akademik sarjana strata satu dalam bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan kajian mengenai *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden dari sudut konstitusionalisme.
  - c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.
2. Manfaat Praktis
  - a. Guna mengembangkan penalaran ilmiah dan wacana keilmuan penulis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh dalam bangku perkuliahan.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima dan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada permasalahan yang sama.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Penelitian hukum merupakan suatu

kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya (Soerjono Soekanto, 1986: 42-43).

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum doktrinal sebagai berikut, “*Doctrinal Research: Research which provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predict future development* (Terjemahan bebas : Penelitian Doktrinal : Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan, menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin, memprediksi pembangunan masa depan)” (Peter Mahmud Marzuki, 2008:32).

### 2. Sifat Penelitian

“Ilmu hukum memiliki karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan” (Peter Mahmud Marzuki, 2008:22). Penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan didalam kelimuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta yang disebabkan faktor tertentu. penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 35 ).

Berdasar penjelasan diatas, dikaitkan dengan upaya penulis untuk menemukan jawaban atas isu hukum mengenai persamaan dan perbedaan pengaturan *impeachment* presiden dan wakil presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat serta idelisasi pengaturannya dalam konstitusi Indonesia dimasa depan menunjukkan sifat preskriptif dari penelitian hukum ini.

### 3. Pendekatan Penelitian

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang coba dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum diantaranya: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 93).

Adapun dalam penelitian ini penulis memilih untuk menggunakan beberapa pendekatan yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dihadapi, diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan konseptual dan pendekatan komparatif.

Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Selanjutnya, pendekatan konseptual diaplikasikan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dalam ilmu hukum tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam menjawab isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2008:93-95).

Digunakannya pendekatan perundang-undangan dalam penulisan hukum ini ialah dengan dikajinya ketentuan-ketentuan tentang *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden baik di Negara Republik Indonesia maupun Amerika Serikat. Adapun peraturan-peraturan yang dikaji utamanya ialah konstitusi karena *impeachment* terhadap presiden dan/atau wakil presiden hanya terdapat mekanismenya di dalam konstitusi baik Republik Indonesia

maupun Amerika Serikat. Disini pula akan dibahas lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang hierarkinya di bawah konstitusi yang berhubungan dengan mekanisme atau prosedur *impeachment* untuk digunakan penulis sebagai dasar analisis agar ditemukan idealisasi atas jawaban rumusan masalah yang penulis kemukakan.

Selanjutnya dengan menggunakan pendekatan sejarah akan penulis ketemukan bagaimana praktik *impeachment* presiden dan wakil presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat dimasa lalu sampai dengan sekarang, yang itu juga merujuk kepada berbagai usaha mendekati masalah dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang terkait dengan konsep demokrasi yang dianut oleh Indonesia dan Amerika Serikat. Sedangkan dengan pendekatan konseptual, penulis akan mampu menguraikan permasalahan mengenai makna konstitusional *impeachment* presiden dan wakil presiden ditinjau dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum terkait.

Kemudian dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan pendekatan komparatif yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Hal ini untuk menjawab mengenai isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang itu. Dengan melakukan pendekatan perbandingan tersebut, peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di antara negara-negara tersebut. (Peter Mahmud Marzuki, 2008:95)

#### 4. Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-

undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008:141).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum primer dan sekunder. Tentunya sumber bahan hukum yang dimaksud berkaitan dan menunjang diperolehnya jawaban atas permasalahan penelitian yang diketengahkan penulis. Mengenai sumber bahan hukum tersebut dapat dilihat dalam daftar pustaka penelitian hukum ini.

#### 5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi dokumen atau bahan pustaka baik dari media cetak maupun elektronik (internet).

#### 6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah silogisme dan interpretasi. Silogisme adalah metode argumentasi yang konklusinya diambil dari premis-premis yang menyatakan permasalahan yang berlainan. Dalam mengambil konklusi harus terdapat sandaran untuk berpijak. Sandaran Umum dihubungkan dengan permasalahan yang lebih khusus melalui term yang ada pada keduanya.

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Adapun berdasarkan dasar penemuan hukum oleh hakim terdapat beberapa jenis interpretasi, diantaranya: interpretasi gramatikal yaitu penafsiran berdasarkan bahasa, Interpretasi teleologis atau sosiologis yaitu penafsiran berdasarkan tujuan kemasyarakatan, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang baru, penafsiran sistematis adalah dengan menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari

keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubunginya dengan undang-undang lain. Interpretasi Historis yaitu makna undang-undang dapat dijelaskan dan ditafsirkan dengan jalan menelusuri sejarah yang terjadi. Ada dua jenis interpretasi sejarah, diantaranya penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum. Berikutnya ada penafsiran komparatif yaitu interpretasi yang hendak memperoleh penjelasan dengan jalan memperbandingkan hukum. Interpretasi futuristik merupakan metode penafsiran yang bersifat antisipatif yaitu hendak memperoleh penjelasan dari ketentuan perundang-undangan dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum. Beberapa jenis metode interpretasi pada kenyataannya sering digunakan bersama-sama atau campur aduk. Dapat dikatakan bahwa dalam setiap interpretasi atau penjelasan undang-undang mencakup berbagai jenis penafsiran (Sudikno Mertokusumo, 2003: 170-173).

Berkenaan dengan pengkajian masalah penelitian dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknis analisis interpretasi sistematis, historis, dan teleologis.

## **F. Sistematika Penulisan Hukum**

Penulisan hukum ini terdiri dari empat bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, pembahasan dan penutup, ditambah dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran. Adapun susunannya adalah sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada Bab ini diketengahkan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini penulis mengetengahkan landasan teori dari para pakar maupun doktrin hukum berdasarkan literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Landasan teoritik tersebut meliputi Tinjauan umum tentang *Impeachment*, Tinjauan Umum tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme,

Tinjauan Umum mengenai Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Tinjauan Umum tentang Lembaga Kepresidenan, Tinjauan Umum tentang Demokrasi Konstitusional Amerika Serikat, Tinjauan Umum tentang Negara Hukum dan Tinjauan Umum tentang Demokrasi. Selain itu, guna memberikan gambaran terkait logika berfikir penulis dalam memecahkan problematika isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini, maka dalam bab ini juga disertakan kerangka pemikiran..

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan memaparkan dan membahas hasil penelitian dari bahan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang diketengahkan. Guna mempermudah dalam memaparkan dan membahas hasil penelitian, maka penulis membaginya dalam dua tahap berdasarkan rumusan masalah yang ada.

1. Tahapan pertama, penulis akan membahas secara mendalam terhadap bahan-bahan yang berkaitan dengan persamaan dan perbedaan pengaturan *impeachment* presiden dan wakil presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat.
2. Tahapan kedua, penulis akan membahas hal-hal yang berdasar pada aturan konstitusional negara Indonesia setelah diperbandingkan secara komprehensif dengan aturan konstitusional Amerika Serikat guna menjawab problematika perihal idealisasi pengaturan *impeachment* dalam konstitusi Indonesia dimasa depan guna mewujudkan negara hukum yang demokratis.

### BAB IV PENUTUP

Dalam bab akhir ini, penulis akan memberikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya serta saran penulis terhadap beberapa kekurangan yang ditemukan dan sekiranya perlu diperbaiki dalam penelitian.

### DAFTAR PUSTAKA

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Teori**

##### **1. Tinjauan Tentang *Impeachment*.**

###### **a. Pengertian *Impeachment* dalam Sistem Kenegaraan**

Menurut Jimmly Asshiddiqie, *Impeachment* berasal dari bahasa Inggris yaitu “to impeach”. Dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum *to impeach* artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungannya dengan kedudukan kepala negara atau kepala pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan. Dengan demikian penggunaan pranata *impeachment* dalam sistem hukum yang sering digunakan terutama menurut hukum tata negara lebih diproyeksikan pada ketentuan pelanggaran hukum yang tidak hanya disebabkan karena faktor politik. Meskipun dalam praktik pelaksanaannya pranata *impeachment* itu ditujukan bukan hanya kepada kekuasaan Presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan melainkan setiap jenjang jabatan yang ada pada struktur pemerintahan negara baik negara yang berbentuk sistem presidensiil maupun parlementer. (Soimin, 2009: 9)

Jimmly Asshiddiqie menyatakan bahwa *impeachment* bukan merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya Presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga pranata *impeachment* lebih menitikberatkan dalam hal prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunnya Presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Hal ini berlaku pada sistem pemerintahan baik pemerintahan itu presidensiil maupun parlementer. Karena secara historis praktik *impeachment* itu untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-

individu yang “powerfull”, yang diduga terkait kasus korupsi atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan konvensional.

**b. Batasan Hukum Istilah *Impeachment***

Munir Fuady dalam bukunya Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat) menyatakan bahwa model penyebutan istilah “kesalahan berat” yang dapat dijadikan dasar bagi suatu proses *impeachment*, diantaranya terdapat istilah-istilah sebagai berikut :

- 1) Melakukan kesalahan berat.
- 2) Melanggar haluan negara sebagaimana yang berlaku di Indonesia sebelum UUD 1945 amandemen.
- 3) Melakukan pengkhianatan (*treason*), suap menyuap (*bribery*), dan kelalaian serta kejahatan berat lainnya (*other high crimes and misdemeanors*) sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi federal Amerika Serikat.
- 4) Melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang serius (*serious abuse of power*).
- 5) Melakukan pengkhianatan yang serius (*a gross breach of trust*).
- 6) Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen Pasal 7A, *impeachment* dapat dilakukan terhadap presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :
  - a) Telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara.
  - b) Telah melakukan korupsi.
  - c) Telah melakukan penyuapan.
  - d) Telah melakukan tindak pidana berat lainnya.
  - e) Telah melakukan perbuatan tercela.
  - f) Telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. (Munir Fuady, 2009:155-156)

Berkaitan dengan batasan hukum istilah *impeachment* diatas, penulis dalam penelitian ini hendak menegaskan bahwa perihal permasalahan penelitian yang diangkat menyangkut dasar hukum pengaturan

*impeachment* presiden dan wakil presiden adalah termasuk dalam ruang lingkup konstitusionalisme. Selanjutnya pengkajian mengenai pengaturan *impeachment* presiden dan wakil presiden dalam konstitusi Republik Indonesia dan Amerika Serikat akan merujuk kepada batasan-batasan yang ada dalam kajian perbandingan konstitusi secara formal yang terbatas pada pasal-pasal dalam konstitusi dan lembaga-lembaga negara yang diberi wewenang dalam proses *impeachment*.

## **2. Tinjauan Tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme**

### **a. Konstitusi**

Konstitusi menurut K. C. Wheare merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen. Pendapat lain mengemukakan bahwa, “konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara. Dalam konstitusi diatur bagaimana poros-poros kekuasaan bekerja dan saling berhubungan, serta hak-hak dasar warga negara” (Firmansyah Arifin, 2005:19).

L. J. Van Apeldorn memberikan pengertian yang jelas antara konstitusi dan undang-undang dasar (*grondwet*). *Grondwet* adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi. Sedangkan konstitusi (*constitution*) memuat baik peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis. Sementara pendapat Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi adalah sama dengan Undang-Undang Dasar. Persamaan istilah konstitusi dengan undang-undang dasar kiranya lebih relevan jika dilihat dari praktik ketatanegaraan yang telah berlaku di sebagian besar negara saat ini termasuk Indonesia.

Keberadaan konstitusi tidak bisa dilepaskan dari keberadaan negara. Sebagaimana diketahui, negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Dalam setiap negara betapapun kecilnya, selalu terdapat bermacam-macam lingkungan kekuasaan, baik yang berada dalam *suprastruktur politik* maupun *infrastruktur politik*. Sedangkan kekuasaan, adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak pihak lain atau mengendalikan

keinginan dan kehendak orang lain. Sebaliknya, kekuasaan dapat disalahgunakan oleh yang memegangnya yang akan menimbulkan kesewenang-wenangan. Maka dimana terdapat organisasi negara dan kebutuhan menyusun suatu pemerintahan negara, akan diperlukan selalu adanya Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi. Ini berarti UUD atau Konstitusi bersumber dari paham tentang pemerintahan yang terbatas kekuasaannya. UUD atau Konstitusi dipergunakan untuk memaksakan pembatasan-pembatasan (Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993:73).

Untuk mewujudkan hal tersebut, guna menyelenggarakan hak politik secara efektif timbulah gagasan bahwa untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi. Apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tidak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Undang-undang dasar tersebut menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagaian kekuasaan sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga hukum. Gagasan inilah yang dinamakan konstitusionalisme. Sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat* (Miriam Budiharjo, 1986: 56).

Menurut Sri Soemantri dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (1979), substansi Konstitusi sekurang-kurangnya memuat :

- 1) Jaminan terhadap hak-hak asasi (dan kewajiban asasi) manusia dan warga negara.
- 2) Susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar.
- 3) Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar. (Dahlan Thaib, 1989:15)

#### **b. Konstitusionalisme**

Menurut Carl J. Federich, Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan

yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (Miriam Budiharjo, 1991: 57).

Ajaran negara berkonstitusi (*constitutionalism*) yang secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan (*limited government*) dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintahan terutama yang menyangkut hak asasi manusia atau hak dasar rakyat. Pembatasan kekuasaan ini dalam arti horizontal atau vertikal termasuk pembatasan waktu (Sri Soemantri sebagaimana dikutip Bagir Manan, 2003: 75).

J. G. Steenbeek menyatakan bahwa “Pada umumnya Undang-Undang Dasar atau konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu : pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang ketiga, adanya pembagian dan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental”. (Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993: 72)

### **3. Tinjauan Tentang Lembaga Kepresidenan**

Lembaga Kepresidenan adalah bagian dari lembaga Negara. Lembaga Negara secara definitif bermakna alat-alat kelengkapan suatu negara atau lazimnya disebut sebagai lembaga negara. Yaitu institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara (M. Kusnardi dan Bintang Siragih, 2000:241). Lembaga negara atau bisa disebut sebagai alat-alat kelengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan alat kelengkapan negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara sendiri merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan (Firmansyah Arifin, 2005:14). Yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan yaitu presiden dan wakil presiden. (Jimmy Asshiddiqie, 2005:59).

Lembaga kepresidenan (*Presidential Institution*) sendiri dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk negara republik. Dalam bahasa Indonesia, perkataan presiden dipergunakan dalam dua arti yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*). Menurut UUD 1945, penggunaan kata presiden menunjukkan pejabat. Tetapi karena presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan (Bagir Manan, 2003:19).

#### **4. Tinjauan Tentang Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dengan menjalankan sistem pemerintahan presidensiil. Penegasan mengenai bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1), Pasal 1 Ayat (2), Pasal 1 Ayat (3), dan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Konstitusi yang berlaku di Negara Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hasil amandemen tahun 1999-2002.

Sejak terjadinya reformasi di tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Dari tahun 1999 sampai dengan 2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. Dalam rangka perubahan Pertama dampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa Indonesia telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan dan “check and balances” sampai dengan penyelesaian “konflik politik” melalui jalur hukum. Melalui Perubahan UUD 1945, MPR telah mendekonstruksi diri menjadi lembaga DPR dan DPD yang hampir mirip dengan model parlemen bikameral. Disamping itu, telah lahir lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Selain itu telah lahir pula lembaga-lembaga negara independen yang kewenangannya berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted*

*power*), Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal atau bersumber dari keputusan Presiden belaka dalam konteks Republik. (Ni'matul Huda, 2006: vii-viii).

Unsur fundamental sebagai prioritas pertama dalam Republik menurut Daniel S. Lev yakni kerangka dasar yang terdiri dari pranata-pranata sebagai berikut:

- a. Pemisahan antara pemerintah dengan masyarakat, dengan pengertian bahwa masyarakat primair dan pemerintah didirikan untuk melayani keperluan masyarakat.
- b. Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai fungsi terbatas dan ditetapkan oleh hukum dan antara satu sama lain saling mengawasi.
- c. Lembaga pemilihan dan kepartaian politik untuk menyalurkan pendapat umum.
- d. Pers yang berfungsi baik sebagai sumber penerangan dan pengawasan lembaga negara (Robertus Robert, 2008:14).

## **5. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi Konstitusional Amerika Serikat**

### **a. Sistem *Checks and Balances* Dalam Ketatanegaraan Amerika Serikat.**

Amerika Serikat (*United States of America*) merupakan negara federal yang terdiri dari beberapa negara bagian di dalamnya. Masing-masing negara bagian memiliki kekuasaan ke dalam untuk mengatur mereka sendiri dengan tidak melepaskan kontrol dari pemerintahan pusat. Masing-masing negara bagian dipimpin oleh seorang Gubernur (*Governor*) yang dipilih langsung secara demokratis oleh penduduk negara bagian. Konstitusi Amerika Serikat *Article I (Legislature) Section 1 (Legislative Power Vested)* “*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”. Konsep demokratisasi Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam kutipan konstitusi diatas melahirkan sistem perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral) yang terdiri dari

*Senate* (senat) sebagai majelis rendah (*lower house*) dan *House of Representatives* sebagai majelis tinggi (*upper house*). Sistem bikameral Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk sedikit dengan negara bagian yang berpenduduk banyak. *House of Representatives* sebagai kamar yang pertama mewakili seluruh rakyat (di Indonesia adalah DPR). Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. Senat sebagai kamar kedua mewakili negara bagian yang di dalamnya berisi senator-senator dari masing – masing negara bagian. Setiap negara bagian diwakili oleh dua orang senator tanpa membedakan negara bagian yang berpenduduk banyak (misalnya California atau New York) dengan yang berpenduduk sedikit (seperti Alaska atau Nevada). (Ni'matul Huda, 2006:160)

Apabila Senat dan *House of Representative* bergabung untuk menyelenggarakan sidang (*joint session*) maka berubah fungsi parlemen sebagai badan perwakilan yang bernama *Congress*. Konstitusi Amerika Serikat *Article I (Legislature) Section 1 (Legislative Power Vested)* “*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”. yang mengatur sistem perwakilan bikameral menentukan wewenang *Congress, Parliament, Staten General* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya. (Bagir Manan, 2003: 58)

Amerika Serikat sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil menempatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sesuai dengan pembagian kekuasaan yang diatur secara eksplisit dalam *United States of America's Constitution*, kekuasaan yudikatif (*judicial power*) dipegang oleh *Supreme Court* yang bertindak sebagai puncak pengadilan konvensional sekaligus pengadilan *judicial review*. Masing-masing lembaga negara baik *executive power, judicial power*, maupun *legislatif power* memiliki wewenang yang terpisah antar satu dengan lainnya dalam mewujudkan *checks and balances* yang

artinya saling mengawasi sehingga tercipta keseimbangan kekuasaan negara.

Dijelaskan oleh John Ferguson dan Dean Mc Henry dalam bukunya *The American System of Government 4th edition* halaman 50 sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda bahwa yang dimaksud dengan sistem perimbangan kekuasaan sebagaimana yang dipraktikkan di Amerika Serikat ialah sebagai berikut :

*Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by requirement that laws must receive the approval of both house, by the President's veto and by the power of judicial review of the courts. The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of booth the Supreme Court and inferior court.*(Ni'matul Huda, 2006:98)

(Terjemahan bebas: Pemisahan kekuasaan dilakukan dengan sistem checks and balances. Secara khusus hanya ada beberapa keistimewaan, Kongres diperiksa oleh persyaratan hukum bahwa harus menerima persetujuan dari kedua kamar, dengan hak veto Presiden dan oleh kekuatan *judicial review* pengadilan. Presiden diperiksa oleh kenyataan bahwa ia tidak dapat melawan hukum, bahwa anggaran tidak dapat dihabiskan kecuali sesuai dengan alokasi yang dibuat oleh undang-undang, bahwa Kongres dapat mengesampingkan hak veto itu, bahwa dia bisa *impeachment*, bahwa perjanjian harus disetujui dan janji dikonfirmasi oleh Senat dengan *judicial review*. Cabang yudisial diperiksa oleh kuasa lembaga perwakilan rakyat untuk mengamandemen konstitusi, dengan kuasa Presiden dengan

nasihat dan persetujuan Senat untuk menunjuk fakta bahwa Kongres dapat menentukan ukuran dari pengadilan dan membatasi yurisdiksi banding dari Mahkamah Agung dan pengadilan pengadilan di bawahnya).

Pemisahan kekuasaan negara diterapkan melalui suatu sistem yang terpadu saling mengawasi satu sama lain. Dengan kata lain, *Congress* dalam konteks negara hukum memiliki syarat yang harus dipenuhi oleh kedua kamar perwakilan, dengan pendapat Presiden dan dengan memperhatikan lembaga *judicial review*. Presiden dalam mekanisme pengawasan tidak diperkenankan melakukan tindakan yang tidak diatur oleh hukum, karena hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan tidak boleh menghabiskan anggaran kecuali mendapat sumbangan dari yang sesuai dengan ketentuan hukum, bahwa *Congress* dapat mengesampingkan pendapat Presiden itu, dan dia (Presiden) dapat didakwa sesuai dengan peraturan yang telah disetujui oleh Senat dan telah dilakukan *judicial review*. Dalam hal tertentu, *Congress* dapat mengajukan *judicial review* atas tindakan Presiden yang dalam menyusun kebijakan melebihi batas kewenangannya kepada *Supreme Court*. Bahkan dimungkinkan adanya amandemen konstitusi apabila pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga negara belum terdapat yurisdiksi yang mengaturnya.

**b. Konsep Demokrasi Dalam Konstitusi Amerika Serikat.**

Sistem pemerintahan Amerika Serikat sepanjang masa kemerdekaannya yang sudah melebihi 200 tahun telah mengamandemen konstitusi mengatur tentang pengakuan dan jaminan tentang hak-hak dan kebebasan dasar manusia sebagaimana tertuang dalam Konstitusi Amerika Serikat adalah sebagai berikut (Munir Fuady, 2009:33-36) :

- 1) Undang-Undang tidak boleh mengatur tentang :
  - a) Membatasi perkembangan agama.
  - b) Larangan untuk menjalankan perintah agama.
  - c) Membatasi kebebasan berbicara.
  - d) Membatasi kebebasan pers.

- e) Membatas hak untuk berkumpul.
  - f) Membatasi hak rakyat untuk mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. (Amandemen ke-1, tahun 1791).
- 2). Hak anggota masyarakat untuk memiliki senjata api tidak boleh dibatasi (Amandemen ke-2, tahun 1791).
  - 3). Di masa damai, tentara tidak boleh mendirikan pos di tempat-tempat milik pribadi kecuali atas persetujuan yang punya tempat. Dalam masa perang, mendirikan pos di tempat-tempat milik pribadi hanya sebatas yang diatur oleh undang-undang (Amandemen ke-3, tahun 1791).
  - 4). Hak rakyat untuk hidup secara aman terhadap pribadinya, kediamannya, dokumen dan surat-surat berharga, tidak boleh dilanggar dengan jalan melakukan penggeledahan, penyitaan atau penangkapan secara tidak rasional. (Amandemen ke-4, tahun 1791).
  - 5). Seseorang tidak boleh disuruh untuk menjawab pertanyaan penyidik jika yang bersangkutan disangka telah melakukan kejahatan yang mendapat perhatian publik atau kejahatan yang diancam dengan hukuman mati jika tanpa kehadiran atau pemeriksaan oleh *Grand Jury*, kecuali dalam kasus yang melibatkan militer dalam suasana perang dan dalam kasus yang merupakan bahaya bagi kepentingan umum (*public danger*). Berlaku prinsip bahwa seseorang tidak dapat dituduh kedua kali terhadap kejahatan yang sama (*double jeopardy*). Seseorang tidak dapat dipaksa menjadi saksi untuk dirinya sendiri yang berhubungan dengan kejahatan yang diduga telah dilakukannya. Seseorang tidak digerogoti kehidupan, kemerdekaan atau kepemilikan tanpa suatu proses hukum yang adil (*due process of law*). Hak milik pribadi seseorang tidak boleh diambil untuk kepentingan umum tanpa ganti rugi yang layak (*just compensation*). (Amandemen ke-5, tahun 1791)
  - 6). Dalam proses acara pidana, pertama, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk menjalani proses peradilan yang cepat dan terbuka untuk umum. Kedua, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk diperiksa oleh jury di tempat kejahatan yang disangka telah dilakukan.

Ketiga, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk diinformasikan tentang hakikat dari kejahatan yang disangka kepadanya. Keempat, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk dapat dikonfrontir dengan saksi yang memberatkannya. Kelima, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk memperoleh suatu upaya paksa untuk membawa saksi yang meringankannya. Keenam, seorang tersangka harus dipenuhi haknya untuk mendapatkan pembelaan dari advokat dalam rangka membela diri (*self defense*). (Amandemen ke-6, tahun 1791)

- 7). Hak tersangka untuk diperiksa oleh sistem peradilan jury untuk kasus-kasus yang melibatkan uang lebih dari 20 \$ US. Pemeriksaan oleh jury ini tidak dapat diperiksa ulang lagi oleh pengadilan yang lain. (Amandemen ke-7, 1791)
- 8). Besarnya uang denda dan besarnya uang jaminan untuk melepaskan seorang tersangka tidak boleh berlebih-lebihan. Demikian juga tidak boleh diberlakukan hukuman yang kejam dan tidak lazim. (Amandemen ke-8, tahun 1791)
- 9). Jaminan hak-hak tertentu bagi seorang warga tidak boleh melanggar hak-hak masyarakat lainnya. (Amandemen ke-9, tahun 1791).
- 10). Kewenangan yang oleh konstitusi tidak diberikan kepada pemerintah federal dan tidak dilarang untuk diberikan kepada negara bagian, menjadi milik negara bagian atau masyarakat. (Amandemen ke-10, 1791)
- 11). Kerja paksa dan perbudakan dilarang, kecuali terhadap seseorang yang telah dihukum pidana (Amandemen ke-13, tahun 1865).
- 12). Semua orang yang lahir atau naturalisasi di USA menjadi warga negara USA dan warga negara bagian setempat. Tidak boleh ada aturan hukum yang dapat menggerogoti hak-hak dan kekebalan (*privileges and immunities*) dari warga negara. Tidak boleh menggerogoti kehidupan, kemerdekaan, dan kepemilikan tanpa suatu proses hukum yang adil (*due process of law*). Tidak boleh menggerogoti pelaksanaan hak untuk dilindungi secara sama oleh

hukum (*equal protection of the laws*). (Amandemen ke-14, tahun 1868).

- 13). Hak rakyat untuk memilih tidak dapat dihilangkan karena alasan yang berkenaan dengan ras, warna kulit, atau kondisi perbudakan (Amandemen ke-15, tahun 1870).
- 14). Hak rakyat untuk memilih tidak dapat dihilangkan karena alasan jenis kelamin (*gender*). (Amandemen ke-19, tahun 1920)
- 15). Hak rakyat untuk memilih atau dipilih sebagai presiden/wakil presiden, atau sebagai senator/representatif, tidak dapat dihilangkan karena alasan yang bersangkutan telah lalai membayar pajak poll atau pajak lainnya (Amandemen ke-24, tahun 1964).
- 16). Setiap orang yang sudah berumur 18 tahun berhak untuk memilih dalam pemilihan umum (Amandemen ke-26, tahun 1971).
- 17). Persamaan hak menurut hukum tidak dapat digerogeti karena alasan jenis kelamin (*gender*). (Rancangan Amandemen ke-27, diajukan tahun 1972)
- 18). Hak-hak istimewa dari *Habeas Corpus* tidak dapat digerogeti, kecuali jika dilakuakn untuk kepentingan umum (Pasal 1, bagian 9 dari Konstitusi Negara Amerika Serikat).
- 19). *Bill of attainder* tidak boleh dijatuhkan lagi (Pasal 1, bagian 9 dan bagian 10 Konstitusi Negara Amerika Serikat).
- 20). Undang-undang tidak boleh berlaku surut (Pasal 1, bagian 9 dan bagian 10 Konstitusi Negara Amerika Serikat).
- 21). Tidak boleh ada hukum yang dapat membatasi kewajiban-kewajiban berdasarkan kontrak (Pasal 1, bagian 10 dari Konstitusi Negara Amerika Serikat).
- 22). Kecuali dalam kasus *impeachment*, semua kasus pidana harus diperiksa oleh jury (Pasal 3, bagian 2 dari Konstitusi Negara Amerika Serikat)

23). Tidak boleh ada tes yang bersifat agama yang boleh dilakukan sebagai kualifikasi terhadap kantor-kantor pemerintahan atau jabatan politik (Pasal 6, angka 3 dari Konstitusi Negara Amerika Serikat).

## **6. Tinjauan Tentang Negara Hukum.**

### **a. Pengertian Negara Hukum**

Istilah *Rule of Law* atau *Rechtsstaat* yang dalam bahasa Indonesia diartikan bahwa negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*supremacy of law*) dengan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum (*government by law*). Kekuasaan negara dan politik dalam negara hukum dengan jelas memiliki batasan-batasan untuk menghindari kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dengan kata lain, hukum memiliki peranan sangat penting yang berada di atas kekuasaan negara dan politik. (Munir Fuady, 2009:2)

### **b. Prinsip Negara Hukum**

Konsep negara hukum atau *rule of law* menurut A.V. Dicey memiliki arti sebagai berikut :

- 1) Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogatif penguasa.
- 2) Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*), dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).
- 3) Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat (Munir Fuady, 2009: 4).

Menurut Jimmly Assiddiqie, terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum (*rechststaat*) nomokrasi di zaman modern sekarang ini. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut

sebagai negara hukum (*the Rule of Law* atau *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Kedua belas prinsip tersebut antara lain:

1) Supremasi Hukum

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif ini, pada hakikatnya pemimpin tertinggi bukanlah manusia melainkan adalah konstitusi. Bahkan dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat disebut kepala negara. Itulah sebabnya dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer.

2) Persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*).

3) Asas Legalitas

Dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada aturan perundang-undangan yang tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

4) Pembatasan Kekuasaan

Adanya kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal ataupun secara horizontal. Seperti yang dikemukakan Lord Acton, "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Oleh karena itu kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan kedalam cabang-cabang yang bersifat *check and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan mengimbangi satu sama lain.

5) Organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan, sekarang berkembang pula pengaturan terhadap kelembagaan pemerintah yang bersifat independen.

- 6) Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartiality judiciary*).
- 7) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.
- 8) Peradilan Tata Negara (*Constitutioanal Court*).
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia.
- 10) Bersifat demokratis (*Democratiche Rechtsstaat*).

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan rasa keadilan yang hidup ditengah masyarakat.

- 11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare State*).

Hukum adalah sarana untuk menciptakan tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri baik dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun diwujudkan dalam negara hukum (*nomocracy*) yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

- 12) Adanya transparansi dan kontrol sosial. (Jimmy Asshiddiqie, 2006: 154- 161 ).

## **7. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi.**

### **a. Arti Demokrasi**

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *kratein* yang artinya kekuasaan. Demokrasi dalam bahasa Yunani tersebut ditafsirkan oleh R. Kranenburg yang maknanya adalah pemerintahan oleh rakyat. Menurut Maurice Durverger, demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan

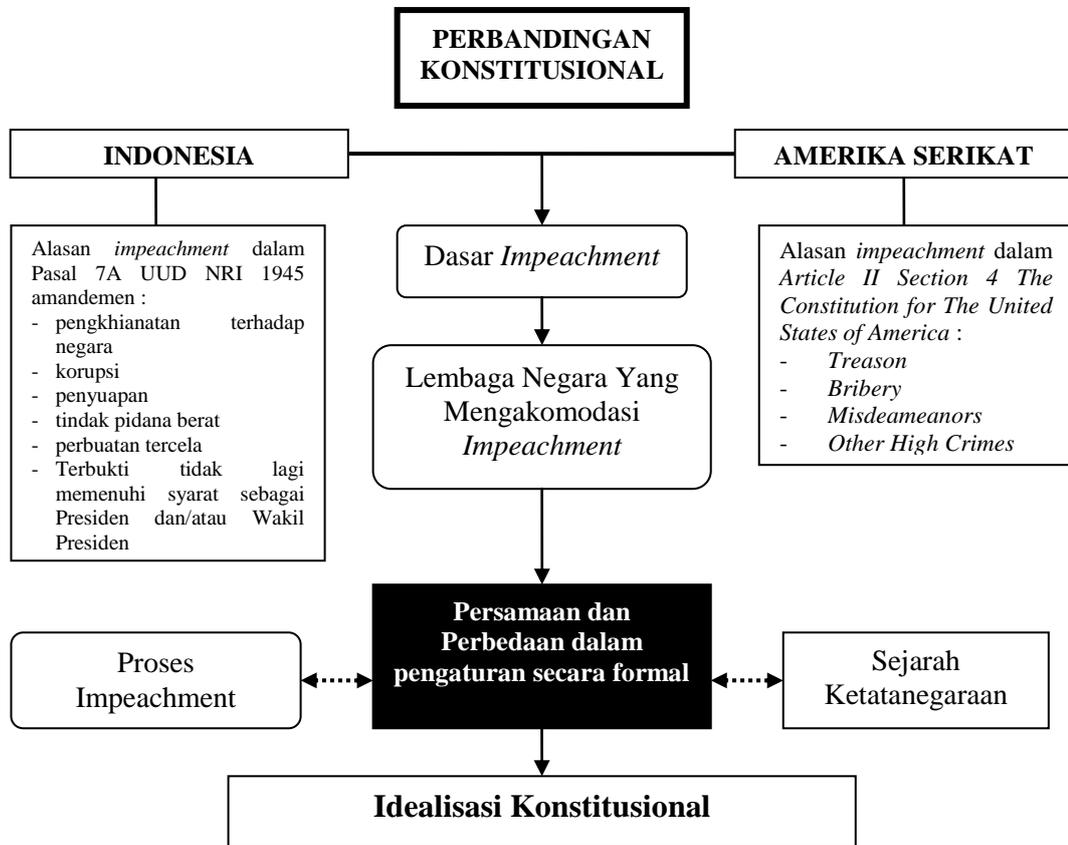
golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya suatu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah. (Ni'matul Huda, 2006:242)

**b Negara Hukum yang Demokratis**

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon Amerika Serikat, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. (Jimmly Asshiddiqie, 2005:154-162)

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kewenangannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan yang tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip ini dikenal dengan *Rechsstaat* dan *Rule of Law* (Negara Hukum). (Miriam Budiharjo, 1991: 52).

## B. Kerangka Pemikiran



### Keterangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan hasil amandemen 1999-2002 yang menjadi tonggak sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam UUD 1945 hasil amandemen diatur ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya yang disebabkan karena alasan-alasan yang dibenarkan konstitusi. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden kiranya memenuhi alasan-alasan untuk diberhentikan di tengah masa jabatannya seperti terdapat dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, 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”, maka dimulailah proses tersebut yang kita kenal dengan nama pemakzulan atau *impeachment*. Problematika yang muncul ketika proses *impeachment* dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang mengakomodasinya adalah bentuk putusan penentu bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya. Proses dimana *impeachment* dilaksanakan mulai dari pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, putusan Mahkamah Konstitusi, kemudian putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penentu. Namun sampai saat ini, dalam UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak diatur mengenai bentuk hukum putusan MPR karena TAP MPR sebagai dasar hukum dan penentu *impeachment* di masa lalu, saat ini tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga tercipta “ruang kosong” dalam Hukum Tata Negara Indonesia yang dapat mencederai demokrasi negara hukum. Oleh karena itulah kiranya perlu bagi Negara Indonesia mempelajari ketentuan konstitusional negara lain demi mencari kepastian hukum hasil pengkajian proses *impeachment* yang pernah digunakan sebelumnya oleh kedua negara dalam sejarah ketatanegaraannya. Perbandingan konstitusional dalam penelitian hukum ini menjadi objek kajian utama penulis dalam hal pengaturan *impeachment*. Dalam penelitian hukum ini penulis memilih Amerika Serikat sebagai negara pembanding. Konstitusi Amerika Serikat mengatur ketentuan tentang *impeachment* dalam *Article II Section 4* dimana disebutkan tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden saja yang dapat di-*impeachment*, namun juga pejabat-pejabat negara lainnya selain Presiden dan Wakil Presiden. Alasan-alasan *impeachment* yang tertuang dalam Konstitusi Amerika Serikat juga memiliki persamaan dan perbedaan dengan alasan-alasan *impeachment* dalam UUD 1945 setelah amandemen. Setelah perbandingan konstitusional pengaturan *impeachment* antara Indonesia dengan Amerika Serikat yang dibahas dalam penelitian hukum ini, diharapkan dapat ditemukan pengaturan *impeachment* yang seharusnya dalam Konstitusi Republik Indonesia yaitu UUD NRI 1945 untuk mewujudkan demokrasi sebagai cita negara hukum.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Persamaan dan Perbedaan Pengaturan *Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden Antara Republik Indonesia Dengan Amerika Serikat Ditinjau Dari Konstitusionalisme.**

Sebelum penulis menganalisis permasalahan yang dirumuskan dalam penulisan hukum ini, terlebih dahulu penulis memberi pijakan agar dalam pembahasan ini terdapat kesesuaian pengkajian tentang masalah yang dibahas. Sebagaimana penulis kemukakan dalam tinjauan pustaka bahwa *impeachment* yang menjadi kajian penulis ini memiliki batasan-batasan yang sesuai dengan metode pembahasan yang digunakan. Pada pembahasan ini penulis akan mengemukakan praktik ketatanegaraan yang terjadi dalam hal *impeachment* baik di negara Republik Indonesia maupun Amerika Serikat karena penulis menggunakan pendekatan historis sesuai metode penelitian yang penulis gunakan agar menjadi pijakan yang kuat untuk membahas rumusan masalah. Pengkajian *impeachment* disini terbatas pada dasar hukum menurut konstitusi yang akan penulis bandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang mengakomodasi proses *impeachment* itu sendiri. Kemudian akan diuraikan mengenai prosedur dan mekanisme *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden dibandingkan secara sistematis dengan metode yang digunakan dari aspek konstitusionalisme kedua negara yaitu Indonesia dan Amerika Serikat sehingga ditemukan pokok kesimpulan yang diperoleh setelah pembahasan masalah pada penulisan hukum ini.

##### **1. Praktik *Impeachment* Presiden dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia.**

Proses pemberhentian Presiden dari jabatannya atau yang dikenal dengan istilah pemakzulan (*impeachment*), di dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu alat kontrol lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif ketika pemerintahan berjalan. Kiranya dalam menjalankan

kekuasaan negara ketika pemerintahan berjalan seringkali terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang (*detournement*) yang dilakukan oleh pejabat eksekutif negara dalam hal ini Presiden. Permasalahan ini merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensiil yang dianut Indonesia dengan menempatkan seorang Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia memaparkan penyimpangan dan penyelewengan kekuasaan negara yang dilakukan oleh kepala eksekutif negara untuk mempertahankan kekuasaannya menjadi pemantik pranata *impeachment*. Pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru yang menganut konstitusi UUD 1945 dapat ditarik makna bahwa akibat dari penyimpangan dan penyelewengan kekuasaan itu terkadang menimbulkan ekses buruk bagi penyelenggaraan negara karena adanya suatu pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif. Dan bukti yang diperoleh dari sejarah bangsa Indonesia itu, dalam sistem ketatanegaraannya juga pernah memberhentikan seorang Presiden dari kursi kekuasaannya, yakni pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno dengan sistem Demokrasi Terpimpinnya. Kemudian pada masa pemerintahan Orde Reformasi di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid dengan sistem demokrasi konstitusionalnya. Dan kedua pemimpin Republik Indonesia yang pernah menjabat sebagai Presiden harus berakhir karena diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Berikut penulis kemukakan proses *impeachment* presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid :

**a. Proses *Impeachment* Presiden Soekarno**

Awal mula terjadinya proses *impeachment* terhadap Presiden Soekarno adalah karena situasi dan kondisi politik negara yang instabilitas nasional disebabkan karena adanya peristiwa G.30S/PKI, disusul kemudian terjadinya krisis ekonomi nasional yang disebabkan karena tidak menentukannya sistem politik negara, ditambah lagi dengan krisis moralitas masyarakat yang terjadi dengan maraknya kriminalitas di hampir seluruh

wilayah negara Indonesia. Kekacauan situasi dan kondisi negara seperti itu memicu perseteruan antara Presiden Soekarno dengan MPRS yang pada akhirnya memunculkan pertanggungjawaban Presiden Soekarno di hadapan sidang MPRS dengan sebutan "Pidato Nawaksara" yang disampaikan pada tanggal 22 Juni 1965. Penyampaian laporan pertanggungjawaban Soekarno di hadapan sidang MPRS tersebut, sesungguhnya merupakan permintaan Presiden sendiri tanpa ada permintaan dari MPRS. Adapun beberapa pokok yang menjadi isi Pidato Nawaksara tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Ajakan melakukan retrospeksi tentang posisi Presiden sebagai Pemimpin Besar Revolusi, Mandataris MPRS serta Presiden Seumur Hidup.
- 2) Laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang terkandung dalam Ketetapan MPRS No.1 dan II Tahun 1960 yaitu tentang pelaksanaan Trisakti, yang berdaulat dan bebas dalam politik, kepribadian dalam kebudayaan dan berdikari dalam ekonomi.
- 3) Pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan pembangunan politik dan pembangunan ekonomi.
- 4) Penjelasan lainnya tentang Demokrasi Terpimpin, pelaksanaan GBHN yang akan dibicarakan di DPR, rencana pemurnian pelaksanaan UUD 1945 dan terkait dengan tugas MPR/MPRS serta kedudukan Presiden dan Wakil Presiden.(Hamdan Zoelva, 2005:93)

Guna menanggapi Pidato Nawaksara tersebut, MPRS mengeluarkan Keputusan No.5/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966, yang pada intinya meminta kepada Presiden Soekarno supaya melengkapi laporan pertanggungjawabannya kepada MPRS khususnya mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa. Dengan dasar keputusan tersebut pimpinan MPRS pada tanggal 22 Oktober 1966 menyampaikan surat kepada Presiden Soekarno agar Presiden benar-benar memperhatikan

dengan sungguh-sungguh tentang kelengkapan laporan pertanggungjawaban mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi beserta kemerosotan akhlak bangsa. Terhadap surat pimpinan MPRS tersebut, pada tanggal 10 Januari 1967, Surat Presiden No.01/Pres/67. Presiden Soekarno menanggapi keputusan MPRS yang dikenal dengan "Pelengkap Nawaksara" yang pada intinya berisi:

- 1) Ajakan sekuat tenaga bersama-sama untuk meniadakan "suatu konflik" demi menyelamatkan revolusi, membangun persatuan dan kesatuan, menekankan kewaspadaan istimewa terhadap kekuatan kontra-revolusi, karena situasi politik di tanah air sudah gawat.
- 2) Peristiwa G.30S adalah satu *complete overrompeling*.
- 3) Telah mengutuk Gestok (Gerakan Satu Oktober) pada pidato presiden tanggal 17 Agustus 1966.
- 4) Yang bersalah harus dihukum karena itu telah dibentuk MAHMILUB (Mahkamah Militer Luar Biasa).
- 5) Terjadinya peristiwa G.30S karena tiga sebab yaitu keblingeran pimpinan PKI, kelihaiian subversi nekolin, dan memang adanya oknum-oknum yang tidak benar.
- 6) Masalah kemerosotan ekonomi bukanlah disebabkan oleh satu orang saja tetapi satu resultante daripada proses faktor-faktor objektif dan tindakan dari keseluruhan aparatur pemerintahan dan masyarakat.
- 7) Masalah kemerosotan akhlak adalah hasil perkembangan daripada proses kesadaran dan laku-tindak masyarakat dalam keseluruhannya yang tidak mungkin oleh satu orang saja.(Hamdan Zoelva, 2005:94-95)

Menanggapi pelengkap Pidato Nawaksara tersebut, rapat pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan tanggal 20-21 Januari 1967, menyimpulkan antara lain Presiden Soekarno alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional yang dibuktikan dalam Surat Presiden No.01/Pres/67, yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada

MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai GBHN saja. Di samping itu, MPRS juga menganggap bahwa Surat Presiden No.01/Pres/67 lebih merupakan surat jawaban atas Nota Pimpinan MPRS No.2/Pim.MPRS/1966, bukan pelengkap Nawaksara yang ditentukan oleh Keputusan MPRS No.5/MPRS/1966.

Kemudian dalam gagasannya, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) menganggap bahwa Presiden setidak-tidaknya telah melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 dengan dasar bahan-bahan dan fakta-fakta yang terungkap. Atas pertimbangan itulah DPR GR meminta MPRS untuk menetapkan penyelenggaraan Sidang Istimewa MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 7-11 Maret 1967 di Jakarta. Proses hasil Sidang Istimewa MPRS dengan berbagai pertimbangan MPRS dengan Keputusan Pimpinan MPRS No.13/B/1967, menolak Pidato Pelengkap Nawaksara dengan alasan-alasan pokok sebagai berikut :

- 1) Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS.
- 2) Presiden Soekarno telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS, sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka dalam Sidang Istimewa MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dengan alasan-alasan sebagaimana tercantum dalam pertimbangan antara lain :

- 1) Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya dan anggota MPRS pada khususnya karena tidak memuat secara jelas pertanggungjawaban tentang kebijaksanaan Presiden mengenai pemberontakan kontra revolusi G.30 S/PKI beserta epilognya, kemunduran ekonomi dan kemerosotan akhlak bangsa.

- 2) Pengumuman penyerahan kekuasaan oleh Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto pada tanggal 20 Februari 1967.
- 3) Adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno telah melakukan gerakan politik yang secara tidak langsung menguntungkan G.30 S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh G.30 S/PKI sesuai laporan tertulis Panglima Operasi Keamanan dan Ketertiban tanggal 1 Februari 1967 dan dilengkapi pidato laporan di hadapan Sidang Istimewa MPRS.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan TAP MPRS tersebut telah mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno dan MPRS juga menetapkan pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia. Dari proses pemberhentian Presiden Soekarno diatas, kiranya selama berlakunya kembali UUD 1945 setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga jatuhnya Presiden Soekarno tahun 1967, pengaturan mengenai *impeachment* belum memiliki kejelasan secara konstitusional karena pemberhentian Presiden Soekarno lebih disebabkan oleh alasan subjektivitas mayoritas anggota MPRS yang tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Berhentinya kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno pada saat itu menunjukkan pranata *impeachment* yang terkesan “dipaksakan” oleh MPRS dikarenakan tidak ada aturan dalam konstitusi negara mengenai *impeachment* itu sendiri.

**b. *Impeachment* Terhadap Presiden Abdurrahman Wahid**

Dalam proses *impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid ini merupakan eksekusi dari konflik politik yang rumit (*complicated*) sehingga Presiden diberhentikan dari jabatannya. Beberapa masalah yang muncul sebelum Presiden Abdurrahman Wahid atau akrab disapa Gus Dur dicabut mandatnya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001 diantaranya indikasi penyalahgunaan dana bulog dan dana Brunei Darussalam yang dilakukan Presiden. Penyalahgunaan wewenang lainnya yang dianggap MPR kesalahan konstitusional Presiden adalah melakukan pergantian jabatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri)

Jenderal (Pol) S. Bimantoro tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Konflik politik lain yang memanas dalam hal ini adalah Presiden Abdurrahman Wahid sering mengeluarkan *statement* yang bernada ancaman akan mengeluarkan Dekrit Presiden jika tidak tercapai kompromi politik yang terjadi antara Presiden dan DPR/MPR. Sebagaimana dituliskan dalam disertasi Mujia Rahardjo :

“Abdurrahman Wahid sering melontarkan tuduhan kepada pihak lain tetapi tidak didukung oleh bukti-bukti, sedangkan kalau ada tuduhan terhadap dirinya, Abdurrahman Wahid selalu menantang untuk dibuktikan secara hukum. Undang-undang, menurut Abdurrahman Wahid berada di atas perumusannya, lembaga legislatif. Kasus Bulog dan bantuan Sultan Brunei harus dibuktikan secara hukum, baru diproses secara politik. Memorandum tak berlandaskan hukum, Sidang Istimewa melanggar hukum, POLRI mengabaikan perintah sama dengan melawan hukum” (Mudjia Rahardjo, Disertasi. Halaman 17)

Kemudian atas dasar alasan-alasan kesalahan Presiden yang telah dilakukan, DPR mengajukan memorandum pertama yang berisikan tentang dugaan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam Kasus Bulog (*Buloggate*) dan Kasus Brunei (*Bruneigate*). Berdasarkan hasil kerja dan kesimpulan Panitia Khusus DPR yang menduga adanya keterlibatan Presiden dalam kasus tersebut, maka dalam Sidang Paripurna DPR RI memutuskan untuk menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk ditindaklanjuti dengan menyampaikan “memorandum” untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara, yaitu :

1. Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan.
2. Melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Atas dasar pertimbangan tersebut, DPR meminta MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Kemudian MPR menetapkan jadwal Sidang Istimewa yang akan dilaksanakan pada tanggal 1 Agustus 2001. Namun yang terjadi ternyata justru MPR mengajukan jadwal sidang

istimewa menjadi tanggal 21 Juli 2001, sepuluh hari lebih cepat dari jadwal semula. Percepatan jadwal sidang istimewa ini dilakukan karena alasan perkembangan situasi dan kondisi politik yang semakin memburuk yang mengancam integritas bangsa dan negara. Hal ini disebabkan juga karena ternyata Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 23 Juli 2001 dini hari pukul 01.05 WIB mengumumkan Maklumat Presiden Gus Dur. (Ni'matul Huda, 2003: 174-175)

Dilakukannya langkah politik Presiden yang mengejutkan itu kemudian dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Maklumat Presiden tersebut dan kemudian melakukan memorandum yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden Gus Dur. Sehingga Sidang Istimewa digelar dengan agenda memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dari rangkaian peristiwa tersebut, MPR RI memutuskan untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001. Hal yang mengejutkan dilakukan MPR RI dalam diktum putusan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid ini, yaitu alasan yang ditulis bukan didasarkan pada memorandum DPR RI, melainkan alasan lain yakni ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR serta dikeluarkannya Maklumat Presiden Gus Dur. Meskipun demikian, dari pertimbangan dalam Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI K. H. Abdurrahman Wahid tetap dicantumkan pula adanya pelanggaran haluan negara sebagaimana yang tertuang dalam memorandum DPR RI.

Akhirnya Hasil Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001 dikeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Pemberhentian Jabatan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam TAP MPR

tersebut termuat materi pencabutan kekuasaan negara dari tangan Presiden Abdurrahman Wahid yang digantikan oleh Megawati Soekarnoputri yang menjabat Wakil Presiden saat itu. Kemudian jabatan Wakil Presiden digantikan oleh Hamzah Haz berdasarkan ketetapan tersebut. Dengan demikian, pemberhentian Presiden dan mekanisme serta proses pemberhentiannya dapat disimpulkan unsur utama yang dijadikan alasan *impeachment* Presiden adalah adanya pelanggaran haluan negara yang dilakukan oleh Presiden, apakah itu melanggar konstitusi, pelanggaran terhadap TAP MPR maupun pelanggaran UU serta peraturan-peraturan lainnya. (Hamdan Zoelva, 2005:104)

Paparan tentang peristiwa pemberhentian Presiden Republik Indonesia sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia tercatat bahwa apa yang terjadi pada pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid di atas menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai alasan hukum (*legal reasoning*) dan mekanisme *impeachment* menimbulkan akibat yang bermakna pelaksanaan *impeachment* cenderung ditentukan oleh penafsiran subjektif. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno tidak didasarkan pada ketentuan yang jelas untuk melakukan *impeachment* tersebut, tetapi hanya berdasarkan bahwa MPRS sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan negara memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan Presiden dan MPRS dapat setiap saat memberhentikan Presiden manakala Presiden dinilai telah melakukan penyimpangan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Pengalaman *impeachment* terhadap presiden Abdurrahman Wahid memang telah dilandasi aturan yang sedikit lebih formal dan maju dibandingkan dengan proses *impeachment* terhadap Presiden Soekarno. Lebih formal disini ialah digunakannya dasar hukum dalam mendakwa Presiden Abdurrahman Wahid yaitu dengan TAP MPR No. VII/MPRS/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan dan TAP MPR No. III/MPR/1978

tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

## 2. Prosedur Pengaturan *Impeachment* dalam Konstitusi Amerika Serikat

Amerika Serikat sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya atas *impeachment* karena tuduhan melakukan pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, dan perbuatan tercela sebagaimana tertuang dalam *Constitution for The United States of America Article II Section 4*. Maka dari itu, *impeachment* dalam hal ini berarti *accusation* atau *charge*, dimana *impeachment* adalah pengawasan legislatif yang luar biasa baik terhadap eksekutif maupun yudikatif dengan ketentuan bahwa *impeachment* merupakan tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan memegang suatu jabatan, bukan merupakan hukuman pidana (*criminal conviction*) atau pengenaan ganti rugi perdata. Sehingga proses *impeachment* bukan hanya mengenai penggantian seorang pemimpin yang sedang menurun kredibilitasnya dalam suatu jajak pendapat (*polling*) atau yang partainya sedang mengalami hukuman (*punishment*) dan ketidakpercayaan yang permanen dari suatu jabatan publik kepada seseorang yang melakukan kejahatan berat terhadap negara. Maka *impeachment* di Amerika Serikat seperti layaknya suatu proses peradilan pidana yang menurut konstitusi, *Senate* dan *House of Representative* melaksanakan suatu pengadilan yang dapat dipertanggungjawabkan dan badan ini terikat untuk melakukan tindakan menurut pandangan mereka tentang hukum dan fakta-fakta yang sebisa mungkin bebas dari motif dan tindakan politik partisan. (Hamdan Zoelva, 2005: 13-14)

Ketentuan dalam konstitusi negara Amerika Serikat menyatakan bahwa presiden, wakil presiden, dan semua pejabat negara di Amerika Serikat dapat dipindahkan dari jabatannya dengan cara pemakzulan (*impeachment*) karena melakukan tindak pidana pengkhianatan (*treason*), penyuapan (*bribery*), kejahatan berat lainnya dan perbuatan tercela. Namun jika ditelaah

lebih lanjut, penjelasan mengenai batas-batas ataupun bentuk kejahatan berat (*high crime*) maupun perbuatan tercela (*misdemeanor*) tidak diatur secara lebih *rigid* dalam Konstitusi Amerika Serikat maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sebagaimana dalam suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar suatu negara, segala aturan di dalamnya harus mencakup seluruh aspek kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan konsep *rule of law* dimana asas legalitas menjadi tolok ukur utama kekuatan hukum konstitusi. Oleh sebab itulah perlu adanya kajian mendalam mengenai batasan dan bentuk perbuatan melanggar hukum yang menjadi penyebab seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau pejabat negara lainnya di Amerika Serikat didakwa dengan tuduhan untuk diproses *impeachment*. Semacam proses penyidikan, dalam proses *impeachment* di Amerika Serikat dilakukan oleh *House of Representative* bersama dengan *House Committee of Judiciary*, yakni sebuah komite yang sangat berkuasa di bidang hukum dan keadilan. Sedangkan semacam proses pengadilan nantinya dilakukan oleh Senat untuk mengetahui apakah presiden benar terlibat dalam kejahatan atau pelanggaran hukum seperti yang dituduhkan. Para pihak dalam proses peradilan *impeachment* di Senat ini adalah *House of Representative* selaku penuntut dan perwakilan dari individu yang dimakzulkan sebagai pihak tertuduh. Kedua belah pihak dapat mengajukan alat bukti, termasuk menghadirkan saksi-saksi, dan melakukan *cross examination* terhadap saksi-saksi tersebut.

Dalam proses itulah, untuk membuktikan atau memutuskan bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap konstitusi dan berdampak pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut konstitusi Amerika Serikat dalam praktik sistem ketatanegaraannya diatur dua tingkatan majelis yakni tingkat *House of Representative* dan tingkat *Senate*. Pada tingkat *House of Representative*, konstitusi memberikan kekuasaan terhadapnya untuk melakukan *impeachment* yaitu dengan mengajukan dakwaan pelanggaran yang dilakukan atas satu atau lebih dari pelanggaran pidana. Di tingkat selanjutnya yang dilakukan oleh *Senate* akan mengadili seluruh dakwaan yang diajukan oleh *House of Representative* yang tentunya sangat ditentukan oleh

bukti-bukti yang diungkapkan, apakah pada setiap dakwaan (*Article of Impeachment*) adalah benar, dan jika benar maka dapat dinyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran pidana yang berakibat pada pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam persidangan tingkat *Senate* ini seperti layaknya sebuah sidang pengadilan pidana, yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Chief Justice of the Supreme Court of the United States of America*) dan para senator masing-masing diambil sumpahnya secara khusus untuk mengadili dalam sidang tersebut sebagai *jury*. Dengan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana telah diuraikan diatas, yaitu dengan melalui dua lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* yakni *House of Representative* dan *Senate*, kedua tingkatan inilah yang menyidangkan dan memberi putusan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dinyatakan "berhenti" atau "tidak berhenti".

Ketika proses *impeachment* berlangsung, tugas *House of Representative* seperti halnya seorang jaksa yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden atas hal-hal tertentu yang dianggap sebagai pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Article of Impeachment*) menurut konstitusi. Jika *Article of Impeachment* disetujui oleh *House of Representative* dengan dukungan suara *simple majority*, maka *House of Representative* dapat membawa kasus itu ke hadapan sidang tingkat *Senate*. Sidang *impeachment* di tingkat *Senate* seperti halnya sidang pengadilan, oleh karena itu hakimnya adalah seluruh anggota *Senate* yang disumpah khusus untuk sidang ini dan ketua majelis sidangnya adalah Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Chief Justice of the Supreme Court of the United States of America*). Selanjutnya *Senate* dengan dukungan 2/3 (dua per-tiga) suara memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan kesalahan (*convicted*) yang secara otomatis Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya, dan sebaliknya jika tidak mencapai 2/3 suara berarti kesalahan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti maka Presiden dan/atau Wakil

Presiden dibebaskan (*acquitted*) dan dapat terus menduduki jabatannya. Prosedur *impeachment* di Amerika Serikat sebagaimana yang telah diuraikan diatas, pada dasarnya *impeachment* atas pejabat publik sesungguhnya tidak hanya ditimpakan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden saja, melainkan juga pada pejabat publik lainnya seperti yang tertuang dalam konstitusi Amerika Serikat *Article II Section 4*.

### **3. Praktik *Impeachment* Presiden dalam Sejarah Ketatanegaraan Amerika Serikat.**

Pengalaman sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat pernah dilakukan proses *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat sebanyak tiga kali dengan alasan yang berbeda-beda. Sebagai model perbandingan yang penulis gunakan dalam penulisan hukum ini, maka akan penulis uraikan proses-proses *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat yang pernah dilakukan dengan menelaah dari aspek konstitusional. Sejak kemerdekaannya, Amerika Serikat pernah memproses tiga Presiden secara hukum melalui *impeachment* terhadap tuduhan yang ditujukan kepada Presiden berdasarkan konstitusi Amerika Serikat. Ketiga Presiden Amerika Serikat yang diproses *impeachment* tersebut diantaranya sebagai berikut :

#### **a. Presiden Andrew Johnson**

Sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat mencatat untuk pemberhentian Presiden dari jabatannya harus memenuhi persyaratan yang ditentukan di dalam konstitusi Amerika Serikat. Salah satu ketentuan hukum untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat disebutkan dalam *Article II Section 4*. Dalam kasus *impeachment* Presiden Andrew Johnson, prosesnya sudah berada di tingkat *House of Representative* yang putusannya mayoritas setuju untuk meng-*impeach* Presiden Andrew Johnson dengan tuduhan telah melakukan *high crimes and misdemeanor*. Tuduhan yang diajukan kepada Presiden Andrew Johnson berdasarkan perincian pelanggaran sebagai berikut :

- 1) Pelanggaran sumpah jabatan, dimana Presiden Andrew Johnson tidak menghiraukan kewajiban sesuai sumpah jabatannya. Karena itulah dinyatakan telah melanggar dan melawan ketentuan-ketentuan konstitusi Amerika Serikat, yaitu tidak melaksanakan undang-undang yang berlaku di Amerika Serikat (*An Act Regulating the Tenure of Civil Officer*) yang disahkan pada tanggal 2 Maret 1867. Presiden Andrew Johnson telah memberhentikan Edwin M. Stanton sebagai Sekretaris Departemen Perang dan menggantinya dengan pejabat yang lain tanpa persetujuan *Senate*, dimana undang-undang tersebut jelas mengharuskan adanya persetujuan *Senate*.
- 2) Melanggar undang-undang Federal Amerika Serikat yaitu *the command of act* yang disahkan pada tanggal 2 Maret 1867, yaitu memberikan perintah kepada *Commainder in Chief* William H. Emory yang seharusnya melalui *The General of The Army*.

Namun pada proses di tingkat *Senate*, kedua tuduhan tersebut akhirnya dibebaskan dan Presiden Andrew Johnson tidak diberhentikan (*acquitted*) dari jabatannya karena hanya perbedaan satu suara anggota *Senate* sehingga memenangkan Presiden Andrew Johnson.

#### **b. Presiden Richard M. Nixon**

Proses *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon terjadi pada tahun 1974. Dalam prosesnya di tingkat *Committee of Judiciary House* menyimpulkan bahwa tindakan-tindakan yang dapat dijatuhkan mekanisme *impeachment* tidak harus merupakan tindak pidana yang dapat didakwakan (*indictable offences*) sehingga dasar tuduhan yang ditujukan kepada Presiden Richard M. Nixon antara lain :

- 1) Pelanggaran sumpah jabatan.
- 2) Menghalangi dan membuat tidak berdaya administrasi pengadilan (*abstruction and impeding the administration of justice*).
- 3) Tindakan yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara.
- 4) Pelanggaran terhadap hukum yang berlaku di bidang pemerintahan.

5) Lalai menghormati panggilan dari *Committee of Judiciary*. (Charles W. Johnson, 2001: 72)

Dan *impeachment* terhadap Presiden Richard M. Nixon juga didasarkan pada adanya tindakan Presiden yang melakukan *high crimes and misdemeanors* yaitu mengenai empat tuduhan yang terdiri dari :

- 1) *Obstruction of Justice* (menghambat peradilan)
- 2) *Abuse of Power* (penyalahgunaan kekuasaan)
- 3) *Contempt of Congress* (penghinaan terhadap *Congress*)

Ketiga pasal tuduhan tersebut berkaitan erat dengan kasus *Watergate* yang terjadi pada tanggal 17 Juni 1972, yaitu masuknya secara tidak sah (*burglary*) beberapa orang di kantor pusat Komite Nasional Demokrat di Watergate, Washington DC dan melakukan penyadapan telepon. Dalam semua tindakan tersebut Presiden Richard M. Nixon telah bertindak dengan cara yang bertentangan dengan kehormatannya sebagai Presiden Amerika Serikat dan mengancam pemerintahan konstitusional. Sehingga akhirnya proses penyelidikan untuk melakukan *impeachment* terhadap presiden Richard M. Nixon harus cepat dilakukan dalam *Congress United States of America*. Namun demikian, sebelum proses pengambilan putusan *impeachment* berlangsung Presiden Richard M. Nixon mengundurkan diri dari jabatan Presiden Amerika Serikat beberapa saat setelah *House of Representative* menyetujui beberapa pasal *impeachment* terhadap presiden Richard M. Nixon. Dengan langkah pengunduran diri yang dilakukan Presiden Richard M. Nixon maka proses *impeachment* telah gugur dilakukan. (Soimin, 2009: 67-68)

**c. Presiden William Jefferson Clinton (Bill Clinton)**

Proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton berdasarkan pada empat tuduhan hasil keputusan *Committe of Judiciary* yaitu :

- 1) Melakukan sumpah palsu di hadapan *grand jury* (*perjury in grand jury*).
- 2) Melakukan sumpah palsu dalam perkara kasus pelecehan seksual kepada Monica Leswinsky.

- 3) Menghambat peradilan (*abstruction of justice*).
- 4) Memberikan respons yang tidak layak atas pernyataan tertulis dari *Committee of Judiciary*. (Hamdan Zoelva, 2005: 110-111)

Walaupun pada akhirnya hanya dua dari empat pasal dakwaan yang diajukan oleh *Committee of Judiciary* yang disetujui oleh *House of Representative* yaitu tuduhan pertama (melakukan sumpah palsu di hadapan *grand jury*) dan ketiga (menghambat peradilan), proses *impeachment* terhadap presiden Bill Clinton dibawa ke tingkat *Senate*. Namun mengenai tuduhan lainnya yakni dugaan pelecehan seksual terhadap Monica Leswinsky tidak diproses di tingkat *Senate* karena menurut pandangan para senator tuduhan ini bisa jadi merupakan sabotase dari lawan politik maupun hanya fitnah saja. Dan akhirnya proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton di *Senate* hasilnya adalah Presiden Bill Clinton dibebaskan (*acquited*) oleh *Senate* dengan suara mutlak dan Presiden Bill Clinton tetap menduduki jabatannya sebagai Presiden Amerika Serikat.

#### **4. Prosedur Mekanisme *Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasca Amandemen.**

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca amandemen, mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden harus bermula dari proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian proses hukum di Mahkamah Konstitusi, dan proses politik penentu di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD 1945 pasca amandemen ini, proses politik dan proses hukum berjalan sekaligus dengan alur yang telah ditentukan konstitusi. Permulaan proses *impeachment* dimulai dengan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sesuai yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen Pasal 7A. DPR kemudian meminta kepada Mahkamah Konstitusi

(MK) untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah bersalah karena melakukan pelanggaran hukum dan ini merupakan kewajiban MK untuk memberikan kepastian hukum (*rechtsmatigheid*) sesuai Pasal 7B ayat (4) UUD 1945 amandemen dan Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 amandemen serta Pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) UUD 1945 amandemen maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 amandemen. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut maka tahapan *ketiga* proses *impeachment* berada di MPR. UUD 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.

Kemudian yang menjadi fokus perhatian dalam proses *impeachment* di MK adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* yang ditujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketika proses *impeachment* berlangsung di MK, namun MK berarti tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden atas tuduhan *impeachment* karena yang menjadi objek dalam proses *impeachment* di MK adalah pendapat DPR. Pendapat DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna adalah lebih bernuansa politis. Oleh sebab itu proses *impeachment* di MK adalah untuk melihat tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perspektif hukum. Karena MK merupakan institusi peradilan sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman dalam fungsinya sebagai *judicial power* maka putusan yang dijatuhkan MK atas pendapat DPR adalah

untuk memberi justifikasi secara hukum. Karena DPR adalah satu-satunya pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk beracara di MK dalam rangka tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disebutkan secara eksplisit dalam pasal 80 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa "Pemohon adalah DPR". Akan tetapi, permasalahan yang muncul adalah siapakah yang akan mewakili DPR dalam persidangan di MK atau dapatkah DPR menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kepentingannya di persidangan MK. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu untuk dilihat ketentuannya dalam hal penunjukkan kuasa hukum yaitu Pasal 43 dan 44, UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi secara umum mengatur bahwa setiap pemohon dan/atau termohon yang beracara di MK dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya. Berarti DPR sebagai pemohon dalam perkara tuduhan *impeachment* di MK juga dapat menunjuk kuasa untuk mendampingi atau mewakilinya dalam beracara di MK. Namun jika dengan pertimbangan untuk memberikan keterangan selengkap-lengkapnyanya kepada Majelis Hakim Konstitusi tentu lebih baik bilamana DPR menunjuk anggota-anggotanya yang terlibat secara intens dalam rapat-rapat di DPR ketika penyusunan tuduhan *impeachment*. Misalnya anggota-anggota yang mengusulkan hak menyatakan pendapat maupun anggota Panitia Khusus yang dibentuk untuk melakukan pembahasan tuduhan *impeachment* di DPR. Pertanyaan selanjutnya yang muncul ialah bagaimana dengan kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment* di MK. Dari seluruh ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan dan kewajiban MK yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa hanya ada satu ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan MK yang secara eksplisit menyebutkan adanya termohon yaitu kewenangan MK memutus sengketa antar lembaga negara. Hal ini berarti bahwa selain kewenangan memutus sengketa lembaga negara, seluruh pelaksanaan hukum acara kewenangan dan kewajiban MK bersifat adversarial. Kehadiran atau pemanggilan pihak-pihak selain pemohon dalam persidangan bukanlah untuk saling berhadapan dengan pemohon namun untuk

dimintai keterangan bagi Majelis Hakim Konstitusi melakukan pemeriksaan silang (*cross check*) ataupun memperkaya data-data yang dibutuhkan.

Dengan demikian, dalam proses *impeachment* di MK kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK bukanlah sebagai termohon. Dan kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK adalah hak, bukan kewajiban. Hak Presiden dan/atau Wakil Presiden yang mengalami tuduhan *impeachment* untuk memberikan keterangan dalam persidangan MK menurut versinya bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden menganggap bahwa pendapat maupun keterangan yang diberikan oleh DPR dalam persidangan MK tidak benar. Dalam hal penunjukan kuasa hukum dalam persidangan MK maka Presiden dan/atau Wakil Presiden juga memiliki hak untuk didampingi atau diwakili oleh kuasa hukum. Namun untuk mencegah adanya distorsi akan lebih baik bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden hadir dalam persidangan MK sebagaimana Presiden dan/atau Wakil Presiden diwajibkan hadir untuk memberikan keterangan dalam rapat pembahasan Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. (Jimly Asshiddiqie, 2005: 73-75)

Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum merupakan pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPR yang termaktub dalam Pasal 7B ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam hal sebagai fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh seorang Presiden dengan dibantu oleh seorang Wakil presiden beserta para menteri kabinetnya. Maka apabila dalam perjalanannya dianggap dan diduga oleh sebagian anggota DPR bahwa pelaksanaan dan penyelenggaraan negara yang dipimpin oleh Presiden melakukan perbuatan melawan hukum. Proses dugaan DPR yang diajukan oleh sebagian anggota DPR harus dimintakan keabsahannya kepada Mahkamah Konstitusi yang didukung sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. Namun jika pengajuan oleh sebagian anggota DPR atas

dugaannya terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden masih belum mencapai quorum maka belum dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

## **5. Analisis Persamaan dan Perbedaan Pengaturan *Impeachment* Antara Republik Indonesia Dengan Amerika Serikat.**

Ketika membahas mengenai ketentuan untuk meng-*impeach* presiden dan/atau wakil presiden harus berpijak terlebih dahulu dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya supaya ditemukan dahulu dasar atau pijakan hukum yang kuat. Disamping hal-hal yang dimuat dalam konstitusi negara yang oleh Hans Kelsen diterjemahkan sebagai hukum dasar perlu juga untuk menelaah Undang-Undang yang mengatur mengenai kekuasaan eksekutif negara yang dalam pembahasan ini merupakan pemerintahan presidensiil yang dipimpin oleh presiden dalam konteks tanggung jawab negara. Dalam hal tanggung jawab negara yang dalam sistem pemerintahan presidensiil baik yang dianut oleh Republik Indonesia maupun Amerika Serikat sama-sama menempatkan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*) yang diatur dalam mekanisme *checks and balances*. Sesuai dengan kewenangannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden berhak untuk melakukan berbagai tindakan yang menyangkut kepentingan negara baik secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap fungsi lembaga negara lainnya. Hal tersebut sesuai dengan sistem hukum yang dianut oleh Indonesia yaitu sistem hukum prismatic, yang menggabungkan keunggulan-keunggulan dari berbagai sistem hukum baik Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon.

Ditelaah lebih lanjut dari aspek sejarah ketatanegaraan Indonesia, yang sejak kemerdekaannya telah mengalami perubahan konstitusi baik yang mempengaruhi perubahan sistem pemerintahan maupun tidak menjadi acuan tersendiri ketika dipakai untuk menegaskan kedudukan presiden yang dalam menjalankan kewenangannya dibantu oleh seorang wakil presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil. Meskipun Indonesia pernah berbentuk

negara Serikat dengan sistem pemerintahan parlementer berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS), namun pembahasan yang penulis uraikan disini dibatasi hanya ketika Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang selanjutnya diamandemen menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945 atau UUD 1945 amandemen). Pembatasan masalah tersebut karena penulis mengkaji secara mendalam konsep sistem pemerintahan presidensiil yang diamanatkan UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen.

Pada prinsipnya terdapat beberapa poin penting persamaan dan perbedaan konsep *impeachment* di antara Republik Indonesia dengan Amerika Serikat. Dalam hal persamaan, yang pertama ialah berdasarkan pengalaman kedua negara tersebut terdapat unsur kesadaran di antara para politisi bahwa *impeachment* merupakan alat sekaligus mekanisme kontrol terhadap kekuasaan eksekutif negara. Namun demikian, alasan-alasan dan prosedur *impeachment* harus diatur secara jelas dan spesifik untuk menjamin kualitas demokrasi yang terjadi dalam proses *impeachment* tersebut. Persamaan yang kedua, dari proses *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid di Indonesia maupun Presiden Andrew Johnson, Presiden Richard M. Nixon, dan Presiden Bill Clinton di Amerika Serikat terdapat sebuah konklusi yang bisa disimpulkan bahwa proses *impeachment* selalu diliputi oleh persaingan dan perselisihan politik diantara para politisi dengan penguasa eksekutif. Dalam persamaan-persamaan diatas, alasan politik dapat dianalogikan sebagai alasan hukum untuk menjatuhkan seorang Presiden.

Sementara itu di samping memiliki beberapa persamaan, terdapat pula beberapa perbedaan dalam konsep konstitusional maupun praktik *impeachment* di kedua negara tersebut. Perbedaan yang pertama, UUD 1945 disusun oleh *founding fathers* (pendiri bangsa) hanya dalam waktu 20 (dua puluh) hari menjelang deklarasi kemerdekaan Indonesia. Dengan kata lain, konstitusi Indonesia ini disusun ketika berada dalam kondisi darurat.

Karenanya, UUD 1945 merupakan konstitusi terpendek dan yang paling fleksibel di antara konstitusi negara-negara di dunia meskipun sudah mengalami amandemen hingga empat kali. Di sisi lain, Konstitusi Amerika Serikat (*The Constitution for United States of America*) dikenal sebagai konstitusi yang cukup komplit karena disusun selama kurang lebih 14 (empat belas) tahun oleh *founding fathers*. Dalam proses penyusunan Konstitusi Amerika Serikat juga melibatkan sejumlah pakar, hakim, ahli politik, tidak hanya para politisi saja. Perbedaan yang kedua, karena UUD 1945 sebelum amandemen disusun dalam waktu yang singkat sebagai akibat dari situasi darurat maka terdapat banyak lubang atau kelemahan dalam mengatur sistem politik Indonesia yang cukup rumit setelah kemerdekaan. Salah satu kelemahannya adalah tidak diaturnya ketentuan *impeachment* secara jelas dan spesifik. Sedangkan di dalam konstitusi Amerika Serikat diatur secara relatif lebih jelas dan lebih spesifik sehingga mereduksi perselisihan yang tidak perlu di kemudian hari. Sebagai perbandingan, dalam proses *impeachment* Presiden Andrew Johnson, Presiden Richard Nixon, dan Presiden Bill Clinton di Amerika tidak memperdebatkan lagi masalah apakah forum sidang istimewa yang dijalankan *House of Representative* dan *Senate* itu merupakan forum politik atau forum hukum sebagaimana terjadi dalam *impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid di Indonesia. Perdebatan dalam proses *impeachment* Presiden di Amerika Serikat sudah langsung pada apakah dakwaan *impeachment* tersebut memiliki bukti yang kuat atau tidak untuk memutuskan bahwa Presiden bersalah atau tidak.

Perbedaan yang ketiga, ketidakjelasan konsep *impeachment* dalam UUD 1945 telah menimbulkan perdebatan penafsiran yang secara mudah dimanipulasi untuk kepentingan politik kelompok atau individu tertentu. Sedangkan di Amerika Serikat, dengan pengaturan yang lebih jelas dan spesifik dalam hal prosedur *impeachment* dapat mereduksi kemungkinan para politisi untuk memanipulasi ketentuan tersebut guna kepentingan mereka sendiri. Perbedaan yang keempat, dalam praktik *impeachment* di kedua negara, respon para ahli hukum berbeda. Dalam kasus *impeachment* Presiden

Bill Clinton, lebih kurang 145 ahli hukum tata negara seantero Amerika Serikat membuat petisi yang isinya menolak proses *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton karena dakwaan dan pembuktiannya dianggap tidak memenuhi syarat untuk meng-*impeach* Presiden Bill Clinton. Sementara pada kasus *impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid, kebanyakan ahli Hukum Tata Negara justru mendukung *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid meskipun belum tentu tuduhan pelanggaran konstitusi telah memenuhi syarat untuk diproses *impeachment*. Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam konsep dan praktik kedua negara terdapat perbedaan-perbedaan yang disebabkan oleh faktor sejarah dan budaya kedua negara yang jelas berbeda. Dengan kata lain, konstitusi bukanlah sekadar dokumen tertulis, tetapi dalam hal tertentu merupakan refleksi dari sejarah dan budaya sebuah bangsa itu sendiri. Dan dari pengalaman bernegara kedua negara tersebut sangat jauh berbeda, sehingga hal ini juga menentukan baik buruknya sebuah tatanan kehidupan dalam bernegara, terutama yang menyangkut penyelenggaraan sistem politik kenegaraannya.

Untuk lebih jelasnya mengenai spesifikasi persamaan dan perbedaan konsep *impeachment* yang diuraikan menurut konstitusi Republik Indonesia dan konstitusi Amerika Serikat maka akan digambarkan melalui matrik komparasi berikut ini.

Kewenangan Konstitusional <i>Impeachment</i> Menurut Pasal-Pasal Konstitusi	Analisis Persamaan dan/atau Perbedaannya Dalam Hal Materil Maupun Formil	Kesimpulan
<b>USA Constitution Article II Section 4</b> : The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.  (Presiden, Wakil Presiden dan seluruh pejabat negara Amerika Serikat dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Impeachment karena	Dari sisi materil, uraian substansi pasal ini dijelaskan bahwa tidak hanya presiden dan wakil presiden saja yang dapat diberhentikan dari jabatannya melalui proses <i>impeachment</i> . Namun seluruh pejabat negara sampai tingkat pejabat distrik juga dapat diproses <i>impeachment</i> untuk diberhentikan dari jabatannya jika terlibat atau melakukan tindakan yang memenuhi	Pengaturan <i>impeachment</i> dalam konstitusi Amerika Serikat secara materil lebih luas cakupannya dibandingkan dengan pengaturan <i>impeachment</i> dalam konstitusi Republik Indonesia dalam hal subjek yang dapat diproses <i>impeachment</i> . Kelebihan dari luasnya

<p>keterlibatan dalam pengkhianatan negara, penyuapan, atau tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela)</p>	<p>rumusan <i>article impeachment</i> dalam konstitusi Amerika Serikat. Namun dari sisi formil, penjelasan mengenai pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, tindak pidana berat, dan perbuatan tercela yang menjadi sebab atau dasar untuk dilakukannya proses <i>impeachment</i> tidak dijelaskan secara luas dan mendetail baik di penjelasan konstitusi maupun Undang-Undang di bawah konstitusi.</p>	<p>cakupan subjek dalam <i>Article II Section 4 USA Constitution</i> ialah dampak langsung terhadap penegakan hukum (<i>law enforcement</i>) terhadap pejabat negara. <i>Impeachment</i> disini dapat dikatakan sebagai konsep audit prestasi, maka jika audit prestasi juga ditujukan kepada pejabat</p>
<p><b>Pasal 7A UUD NRI 1945</b> : Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, 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.</p>	<p>Cakupan pasal ini dari sisi materiil hanya mengikat dua subjek yang dapat diproses <i>impeachment</i> yakni Presiden dan Wakil Presiden. Mekanisme <i>impeachment</i> menurut pasal ini dapat ditujukan kepada presiden saja, atau wakil presiden saja, atau presiden dan wakil presiden sekaligus. Pasal ini tidak mengakomodasi <i>impeachment</i> terhadap pejabat negara selain presiden dan wakil presiden karena <i>impeachment</i> merupakan <i>extraordinary justice system</i> yang hanya diperuntukkan bagi presiden dan wakil presiden saja. Sedangkan dari sisi formil, sebab-sebab <i>impeachment</i> yang terdapat dalam pasal ini dijelaskan secara lebih luas oleh Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.</p>	<p>negara selain presiden dan wakil presiden dapat memperkuat penegakan hukum itu sendiri. Namun kekurangan yang terdapat dalam uraian <i>Article Impeachment</i> dalam konstitusi Amerika Serikat yaitu mudahnya pejabat negara untuk di-<i>impeachment</i> karena dianggap memenuhi rumusan pasal dalam konstitusi. Namun dalam praktiknya di Amerika Serikat sering gagal atau tidak berhentinya pejabat negara yang diproses <i>impeachment</i> itu baik berhenti sebelum diproses, berhenti sebelum diputus, atau dibebaskan dari proses <i>impeachment</i>.</p>
<p>Lembaga-Lembaga Negara yang Mengakomodasi <i>Impeachment</i> : Di Amerika Serikat, <i>House of Representative</i> sebagai majelis rendah berwenang dalam proses</p>	<p>Masing-masing lembaga negara yang mengakomodasi proses <i>impeachment</i> di Amerika Serikat diberikan wewenang yang sama kuat oleh konstitusi. <i>House of Representative</i></p>	<p>Sesuai dengan Konstitusi Amerika Serikat, jelas bahwa <i>House of Representative</i> dan Senat adalah lembaga negara</p>

<p><i>impeachment</i> sebagai pengusul dan penuntut sebagaimana diatur dalam Article I Section 2 point (5) “The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment”. Sedangkan Senat sebagai kamar majelis tinggi berwenang untuk menyelenggarakan pengadilan khusus dalam Congress yang akan memutuskan pejabat negara termasuk presiden dan wakil presiden dinyatakan bersalah atau tidak bersalah sebagaimana diatur dalam Article I Section 3 point (6) “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present”.</p>	<p>seperti yang penulis jelaskan sebelumnya dalam prosedur impeachment Amerika Serikat berfungsi dalam hal pendakwaan, penuntutan, dan pembuktian. Sedangkan Senat memiliki wewenang untuk memutus bahwa presiden/wakil presiden/pejabat negara dinyatakan bersalah atau tidak bersalah atau dengan kata lain memutus tuntutan yang didakwakan oleh House of Representative dan pembelaan maupun pembuktian yang dilakukan oleh House Comittee of Judiciary. Begitu juga dengan batasan-batasan bagi Senat dan House of Representative yang tidak boleh untuk dilampaui misalnya Senat tidak dapat menolak untuk menyelenggarakan sidang yang diajukan House of Representative. Meskipun akhirnya tuduhan dinyatakan tidak terbukti namun Senat tetap harus menyelenggarakan persidangan khusus untuk mengakomodasi impeachment.</p>	<p>yang mengakomodasi impeachment. Masing-masing memiliki tugas dan wewenang yang seimbang karena konstitusi Amerika Serikat memberikan aturan yang tegas mengenai batasan-batasan wewenang lembaga negara agar tidak terjadi overlapping.</p> <p>Sedangkan di Indonesia, lembaga negara yang mengakomodasi impeachment menurut UUD NRI 1945 adalah DPR, MK, dan MPR. Namun jika ditelaah lebih dalam, masih ada lembaga negara yang sebenarnya memiliki peran dalam impeachment yakni DPD (Dewan Perwakilan Daerah). DPD sebagai kamar perwakilan rakyat dalam kekuasaan legislatif negara memiliki wewenang yang jauh di bawah/lebih lemah dari DPR, padahal kedudukan DPR dan DPD dalam konstitusi seimbang. DPD memiliki peran dalam hal menyetujui untuk diselenggarakannya sidang istimewa MPR dan memberikan suara terhadap penentuan berhenti atau tidaknya</p>
<p>Di Indonesia, usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diajukan oleh DPR dengan dasar Pasal 7B ayat (1). Kemudian usulan pemberhentian tersebut diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk diproses dan diputuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak bersalah dengan dasar Pasal 7B ayat (4) dan ayat (5). Putusan MK itu diteruskan ke DPR untuk diusulkan sidang kepada MPR dan dalam rapat paripurna MPR dinyatakan presiden</p>	<p>UUD NRI 1945 secara tersirat mengatur <i>impeachment</i> sebagai proses politik luar biasa yang digunakan untuk mengaudit prestasi presiden dan/atau wakil presiden. Perihal mengenai sebab-sebab presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dari jabatannya tidak semudah ketika UUD 1945 belum diamandemen. Dilihat dari pengaturan yang ditulis dalam konstitusi, kiranya untuk impeachment di Indonesia pada masa sekarang ini sulit untuk</p>	

dan/atau wakil presiden berhenti atau tidak berhenti dari jabatannya.	dilakukan.	presiden dan/atau wakil presiden setelah proses impeachment dilakukan di DPR dan MK. Karena jika tanpa DPD, maka MPR tidak bisa terbentuk apalagi untuk menyelenggarakan sidang istimewa.
---	------------	---

**B. Idealisasi Pengaturan *Impeachment* Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia Sebagai Negara Demokrasi.**

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi negara hukum menjadikan suatu ketentuan yang berisi peraturan harus dibuat dan disahkan terlebih dahulu sehingga mengikat ketika ada pelanggaran atas peraturan dalam ketentuan itu. Dalam konteks republik, seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan negara harus diatur mengenai tugas pokok maupun fungsi setiap lembaga negara yang terbagi dalam tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Mahfud MD yang menyatakan bahwa sistem hukum yang diberlakukan di Indonesia memiliki bentuk yang prismatic yaitu dengan menggabungkan keunggulan-keunggulan yang terdapat dalam baik dalam sistem hukum eropa kontinental maupun sistem hukum anglosaxon. Berbagai keunggulan dari masing-masing sistem hukum yang dipakai oleh Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum tentu saja menimbulkan konsekuensi-konsekuensi dalam beberapa aspek kehidupan hukum dalam negara Republik Indonesia. Dalam hal ini, Indonesia cenderung mengambil sisi positivisme hukum dimana suatu peraturan atau Undnag-Undang meskipun dianggap tidak adil bagi masyarakat tetapi harus ditaati dan ketika suatu peraturan perundang-undangan akan disahkan, terdapat klausul yang berupa "seluruh masyarakat Indonesia dianggap mengetahui peraturan perundang-undangan ini". Memang klausul seperti itu digunakan demi efisiensi anggaran dan tenaga yang

untuk mensosialisasikan suatu peraturan sangat sulit dikarenakan kemajemukan bangsa Indonesia ini.

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan pada aturan hukum. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. (Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2000:56)

Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi

dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis peraturan perundangan-undangan serta materi muatannya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, serta penyesuaian materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku. (Bagir Manan, 2003: 70-72)

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik kita yang selama lebih dari setengah abad telah tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan sistem politik yang berbeda pula. Dalam dimensi tatanan (pengkaidahan dalam pasal-pasal UUD 1945) sebagai akibat kerancuan dalam gagasan dapat dimengerti jika baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuh UUD 1945, kecuali dalam penjelasan UUD 1945 yang merumuskannya dalam kalimat bersayap yang penuh keraguan "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat)". Rumusan ini dapat ditafsirkan bahwa Indonesia itu sebenarnya "machtstaat" (yang primer), namun juga "rechtstaat" (yang sekunder). Hal tersebut berbeda dengan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, yang secara tegas dalam mukadimah UUD dalam Pasal 1 ayat (1) batang tubuh UUD merumuskan bahwa Indonesia ialah negara hukum yang demokratis.

Penegakan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3): "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk. Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam

penyelenggaraan negara; dengan kata lain, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law and not of man* yang sejalan dengan pengertian *nomocratie* yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechstaat*). Sebenarnya, ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip nomokrasi. Ajaran atau teori kedaulatan hukum itu sendiri dalam istilah yang lebih populer dihubungkan dengan doktrin *the rule of law* dan prinsip *rechtstaat* (negara hukum).

Perdebatan teoritis dan filosofis mengenai mana yang lebih utama dari kedua prinsip ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat ini dalam sejarah terus berlangsung sejak zaman Yunani Kuno. Di zaman modern sekarang ini, orang berusaha untuk merumuskan jalan tengahnya juga terus terjadi. Misalnya dikatakan bahwa kedua prinsip itu tak ubahnya merupakan dua sisi dan mata uang yang sama. Keduanya menyatu dalam konsepsi negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Namun, dalam praktik, tidaklah mudah untuk mengkompromikan prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dalam skema kelembagaan yang benar-benar seimbang. Dalam sistem UUD 1945 sebelum amandemen, lembaga tertinggi negara justru

diwujudkan dalam lembaga MPR yang lebih berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Akan tetapi setelah dilakukan perubahan terhadap ketentuan Undang-undang Dasar berkenaan dengan hal itu, maka lembaga kekuasaan kehakiman yang mencakup dua mahkamah (MA dan MK) itu juga harus ditempatkan dalam kedudukan yang sederajat dengan MPR yang anggotanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Sekarang kedua ajaran kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dikembangkan secara bersamaan dan berada dalam hubungan yang sederajat sebagai perwujudan keyakinan kolektif bangsa Indonesia akan kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, dasar sebagai negara yang berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif bukan sekedar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh 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 kekuasaan kehakiman dalam hal *judicial review* dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi. Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan

sistem yang berpucuk pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka cabang kekuasaan yudisial berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga mempunyai dua pintu, yaitu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi. Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi, bahkan keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman. Namun, di kalangan negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoriter menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu diterima.

Prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dan kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang para penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikecualikan dan diminimalkan. Pergeseran kewenangan sekaligus menjawab ditinggalkannya teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) yang identik prinsip supremasi MPR diganti menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara, dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak kepada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan eksekutif negara.
2. MPR yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai kekuasaan legislatif negara.
3. Kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Ketiganya tunduk di bawah pengaturan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya. Dengan demikian, lembaga MPR merupakan puncak dari sistem kedaulatan rakyat, sedangkan MA dan MK dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum.

Salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara. Ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktik politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara. Bahkan Marshall menyatakan bahwa

“The phrase “separation of power” is, however, one of the most confusing in the vocabulary of political and constitutional thought It has been used with varying implications by historians and political scientists”. (Ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan hal yang sangat membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai

implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik). (Steven D. Strauss dan Spencer Strauss, 1998:37-38)

Pemisahan kekuasaan, karena itu dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudisial bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *checks and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah absolutisme, sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal, atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan. Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan diantara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjaga jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau monopoli kekuasaan dapat dicegah.

Perbedaan antara kebebasan yang ditawarkan oleh demokrasi dan kebebasan yang ditawarkan oleh diktator terletak pada pemisahan kekuasaan ini. Dalam kekuasaan yang diktator, keputusan terletak hanya pada satu atau sejumlah kecil orang, dan karena sistem semacam ini tidak memiliki kontrol terhadap kekuasaan, warga negara kemudian akan sangat bergantung pada kebaikan hati dan mereka yang memegang kekuasaan. Jelaslah bahwa pemisahan kekuasaan negara dalam berbagai bentuk tubuh kekuasaan yang berbeda dan berdiri sendiri merupakan inti kepercayaan konstitusional dari doktrin pemisahan kekuasaan. Mekanisme yang dikembangkan adalah dengan membagi dan mendistribusikan

kekuasaan pemerintahan untuk mencegah tirani dan kekuasaan yang sewenang-wenang, dan cara pengendalian utama yang diterimanya adalah dengan meletakkan tiga tipe kekuasaan pemerintahan ke dalam legislatif, eksekutif dan yudisial sebagai institusi yang terpisah dan berdiri sendiri di mana masing-masing orang di dalamnya harus berbeda dan harus bebas satu sama lain.

Doktrin pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang murni ini dapat ditelusuri akarnya terutama dalam pemikiran filsuf Inggris John Locke dan filsuf Perancis Montesquieu. Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Ni'matul Huda, 2006:114-115)

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun demikian, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran

yang sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis terselut di atas. Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini sebelum amandemen diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Akan tetapi dalam Undang-Undang Dasar pasca amandemen, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horisontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, di samping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden. Cabang kekuasaan kehakiman atau yudisial dipegang oleh 2 (dua) jenis mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan lembaga yang tersendiri di samping fungsinya sebagai rumah penjelmaan rakyat yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Daerah harus dibedakan hakikatnya dan prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam Majelis

Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota kedua dewan itu. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri, di samping terdiri atas kedua lembaga perwakilan itu menyebabkan struktur parlemen Indonesia, terdiri atas tiga pilar yaitu MPR, DPR dan DPD (trikameral) yang sama-sama mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Presiden dan pelaksana kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. (Jimmy Asshiddiqie, 2005:86-90)

Namun dalam pelaksanaannya MPR tidak melaksanakan tugas harian seperti halnya yang dilakukan oleh DPR dan DPD. MPR hanya berfungsi ketika anggota DPR dan anggota DPD bergabung untuk melaksanakan sidang istimewa, jadi penulis berpendapat bahwa MPR kurang tepat jika dikatakan sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri. Ketika MPR bertugas untuk melantik presiden dan wakil presiden, dalam kenyataannya hanya "menyaksikan" karena bentuk hukum putusan MPR yang sebelum amandemen berbentuk TAP saat ini tidak diakomodasi bentuknya. Oleh karena itu hanya aturan protokoler yang dimiliki oleh MPR. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

### **1. Kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Konsep Tanggung Jawab Negara di Indonesia.**

Sebagai ciri pokok negara yang berdasarkan atas hukum yang demokratis ialah wujud nyata adanya penataan struktur lembaga negara, pembagian dan pembatasan kekuasaan negara, serta hak-hak asasi manusia di dalam konstitusi. Pemuatan ini sebagai satu bentuk kontrak sosial agar kekuasaan negara berjalan pada poros yang seimbang dan berkelanjutan sehingga hak-hak rakyat tidak tereduksi ke dalam sistem kekuasaan yang

totaliter. Di negara manapun, kedudukan presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi. Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, presiden melakukan pengangkatan duta dan konsul, pemberian gelar dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi, dan sebagainya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Bentuk-bentuk aktivitas ini dapat dilakukan oleh presiden sebagai kepala negara tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan dari lembaga legislatif maupun yudikatif negara karena merupakan hak prerogatif presiden sesuai amanat konstitusi.

Proses permintaan pertanggung jawaban presiden pada masa sebelum perubahan UUD 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain bila oleh DPR presiden dianggap melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR/MPRS, maka majelis selaku lembaga tertinggi negara dapat mengundang presiden untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggung jawaban presiden. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa Haluan Negara tidak dapat diartikan secara sempit sebagai GBHN, melainkan sebagai haluan-haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta apapun yang ditetapkan oleh MPR sebagai bentuk ketetapan-ketetapan MPR, termasuk GBHN. Dalam hal ini presiden sesuai amanat konstitusi bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan bentuk pertanggung jawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR/MPRS setiap waktu melepas presiden dari jabatannya atau kemungkinan presiden dijatuhi hukuman pemecatan dari jabatan sebelum habis masanya.

Tentunya sanksi yang dikenal dalam hukum tata negara adalah sanksi politik, bukan merupakan sanksi pidana. Adapun penerapannya, menurut ketentuan maupun praktek ketatanegaraan yang berlaku sejak

masa pemerintahan orde lama, orde baru, hingga setelah reformasi saat ini adalah pada saat penyampaian pidato pertanggungjawaban presiden kepada MPR/MPRS. Apabila dalam pelaksanaannya ternyata kinerja pemerintah yang dipimpin presiden dianggap mengecewakan oleh MPR, pertanggungjawaban yang disampaikan presiden itu kemudian ditolak oleh MPR. Maka jika penolakan pertanggungjawaban presiden itu terjadi ketika disampaikan dalam Sidang Umum, secara etika ketatanegaraan presiden tidak dapat mencalonkan diri lagi pada pemilihan untuk periode berikutnya. Apalagi dalam pengaturan pemilihan umum presiden dan wakil presiden setelah reformasi, dimana calon presiden dan wakil presiden harus diusulkan oleh partai politik ataupun koalisi partai politik dalam satu pasang yang sekurang-kurangnya memperoleh suara 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan tersebut menjadi patokan untuk mekanisme kerja presiden dan wakil presiden setelah amandemen UUD 1945 yang diatur menurut pasal 6A ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 8 UU No. 42 tahun 2008 pasal 9. Hal ini membawa format baru tanggung jawab presiden dan wakil presiden yang harus mempertimbangkan suara partai politik yang mengusungnya ataupun partai politik oposisi di DPR.

Dalam kehidupan ketatanegaraan RI sebelum perubahan UUD 1945, MPR dapat memberhentikan presiden sebelum habis masa jabatannya. Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang menjelaskan alasan pemberhentian tersebut sebagai berikut :

- a. Atas permintaan sendiri.
- b. Berhalangan tetap.

- c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.(Jimly Asshiddiqie, 2005:30).

Dalam praktik ketatanegaraan sehari-hari, DPR melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang dipimpin oleh presiden yang dibantu wakil presiden. Di Indonesia, jabatan Wakil Presiden dalam struktur ketatanegaraan hanya difungsikan sebagai “ban serep” belaka. Artinya, Wakil Presiden tidak mempunyai posisi strategis dalam struktur ketatanegaraan dan hanya menjadi pengganti dari Presiden belaka. Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945. Apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya menurut Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945. Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, maka secara etika ketatanegaraan seharusnya Wakil Presiden memiliki tanggung jawab yang seimbang dengan tanggung jawab Presiden. Namun sejak masa setelah kemerdekaan sampai dengan saat ini, Wakil Presiden diatur dalam konstitusi hanya berkedudukan sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan tugasnya. Sedangkan dalam hal fungsinya, Wakil Presiden memiliki tanggung jawab sebagai pengganti jika Presiden berhalangan ketika menjalankan tugas-tugas negara. Maka jabatan Wakil Presiden di Indonesia tidak bisa dipandang sebagai pejabat pelengkap Presiden semata.

Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden termasuk segala tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara. Namun apabila DPR menganggap Presiden telah melanggar Haluan Negara, maka sesuai Pasal 7 ayat 2 Tap MPR No.III/MPR/1978, DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Pada ayat berikutnya ditegaskan bahwa apabila

dalam waktu 3 bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu 1 bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh Presiden, maka sesuai dengan ayat 4 pasal yang sama, DPR dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. (Jimly Asshiddiqie, 2005:31)

Sebelum menjalankan tugasnya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR menurut Pasal 9 UUD NRI 1945 dengan ucapan :  
Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Bila ditelaah lebih lanjut, sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diuraikan di atas, merupakan pernyataan formil atas komitmen moral Presiden dan Wakil Presiden dalam hal penegakan supremasi hukum tanpa pandang bulu, termasuk dalam hal ini apabila yang melakukan pelanggaran hukum itu adalah Presiden sekalipun. Namun sayangnya ketentuan konstitusi ini hanya berhenti sampai di sini saja. Tidak ada ketentuan yang konkrit mengatur tentang pemberhentian presiden dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa, Presiden harus diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya apabila ia mangkat, berhenti,

atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Ketentuan ini hanya mengatur tentang suksesi kepemimpinan negara, sehingga dalam kondisi sebagaimana yang dimaksudkan itu, tinggal melakukan proses penggantian saja dengan pengisian jabatan yang lowong oleh Wakil Presiden.

## **2. Idealisasi Konsep *Impeachment* Dalam Konstitusi Republik Indonesia.**

Konsep *impeachment* merupakan satu diantara mekanisme pengawasan serta perimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru setelah amandemen UUD 1945. Perkembangan teori-teori dan praktik ketatanegaraan di Indonesia pada saat ini seakan tidak pernah habis untuk dibahas dan diperdebatkan. Apalagi mengenai *impeachment* yang sebenarnya tidak ada kata “impeachment” maupun kata “pemakzulan” dalam konstitusi Republik Indonesia, namun pasal-pasal yang menguraikan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden banyak diartikan sebagai pemakzulan atau dalam bahasa trend ilmiahnya adalah “impeachment” yang disebut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia termasuk pakar hukum tata negara, akademisi, mahasiswa Fakultas Hukum, dan tokoh-tokoh kenegaraan lainnya. Dalam kehidupan bernegara sekarang ini, banyak pihak yang memahami bahwa *impeachment* merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya Presiden atau Wakil Presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga *impeachment* lebih menitikberatkan pada prosesnya dan tidak harus berakhir dengan berhenti atau turunnya Presiden atau pejabat tinggi negara lainnya dari jabatannya. Dalam praktik *impeachment* yang pernah dilakukan di berbagai negara, hanya ada beberapa proses *impeachment* yang berakhir dengan berhentinya seorang pimpinan negara. Di Amerika Serikat pernah terjadi beberapa kali proses *impeachment* terhadap Presiden misalnya pada Presiden Andrew Johnson pada tahun 1878, Presiden Richard M. Nixon pada tahun 1974, dan yang terakhir terhadap Presiden

William Jefferson Clinton (Bill Clinton) pada tahun 1999. Namun, semua tuduhan *impeachment* yang ditujukan kepada Presiden Amerika itu tidak satupun yang berakhir pada putusan berhentinya Presiden dari jabatannya.

Ketika mempelajari hal-hal mengenai *impeachment*, kiranya terdapat beberapa hal yang menarik dalam melakukan pengkajian. Pertama adalah mengenai objek *impeachment*, kedua mengenai alasan-alasan *impeachment* serta terakhir mengenai mekanisme *impeachment*. Masing-masing negara yang mengadopsi ketentuan mengenai *impeachment* mengatur secara berbeda-beda mengenai hal-hal tersebut, sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi. Objek dari tuduhan *impeachment* seharusnya tidak hanya terbatas pada pemimpin kekuasaan eksekutif negara, seperti Presiden atau Perdana Menteri, namun juga pada pejabat tinggi negara lainnya yang memegang tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara. Objek dari *impeachment* di berbagai negara berbeda-beda dan terkadang memasukkan pejabat tinggi negara seperti hakim tingkat distrik bahkan sampai ketua pengadilan tingkat wilayah. Namun objek *impeachment* yang menyangkut pemimpin kekuasaan negara akan lebih banyak menarik perhatian publik khususnya kalangan akademisi dan praktisi hukum. Seiring dengan amandemen UUD 1945, Indonesia juga mengadopsi mekanisme *impeachment* yang objeknya hanya menyangkut pada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Perihal mengenai alasan-alasan *impeachment* pada masing-masing negara juga berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran dari alasan *impeachment* juga mewarnai proses *impeachment* atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori politik maupun hukum dari sisi akademis. Dalam hal ini penulis mengambil negara pembanding yaitu di Amerika Serikat, dimana batasan dari alasan *impeachment* yaitu *misdeamenor* dan *high crime* yang dapat digunakan sebagai dasar *impeachment* di Amerika Serikat. Di Indonesia, kedua alasan tersebut diadopsi dan diterjemahkan dengan “perbuatan tercela” dan “tindak pidana berat lainnya”. Batasan mengenai *misdeamenor* dan *high crime* di

Amerika sendiri masih menjadi perdebatan karena tidak dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Sedangkan definisi atas alasan *impeachment* yang diuraikan dalam Pasal 7A UUD 1945 setelah amandemen di Indonesia dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Yang disebut “tindak pidana berat lainnya” adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sedangkan “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meski telah disebutkan dan coba didefinisikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kedua alasan *impeachment* tersebut masih menjadi bahan perdebatan dalam wacana akademis.

Prosedur mengenai alasan-alasan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan secara limitatif dalam konstitusi, meskipun alasan-alasan tersebut memiliki penafsiran yang sangat luas dan dapat saja subjektif terutama dalam sebuah lembaga politik di DPR yang di dalamnya terdapat banyak partai politik dengan berbagai macam kepentingan. Tentu saja masing-masing partai memiliki kepentingan yang menjadi ego untuk dipertahankan dengan berbagai cara.. Alasan-alasan *impeachment* yang memancing banyak tafsiran adalah atas tuduhan “tindak pidana berat lainnya” (*high crimes*) dan “perbuatan tercela” (*misdeameanor*). Bahkan di Amerika Serikat seperti yang telah penulis uraian sebelumnya serta di negara-negara lain yang mencantumkan anasir *high crimes* dan *misdeameanor* pada konstitusinya masih terdapat wacana dan perdebatan yang hebat dalam menafsirkan alasan *impeachment* tersebut.

Mengenai mekanisme *impeachment* di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme *impeachment* pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Bagi negara-negara yang memiliki dua lembaga

pemegang kekuasaan yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka besar kecenderungan bahwa Mahkamah Konstitusi yang lebih terlibat dalam proses mekanisme impeachment tersebut. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses impeachment itu sendiri berbeda dimasing-masing negara, tergantung pada sistem pemerintahan yang dimiliki oleh negara tersebut serta tergantung pula pada kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi dalam keterlibatannya pada proses *impeachment*.

Praktik di satu negara Mahkamah Konstitusi berada pada bagian terakhir dari mekanisme *impeachment* setelah proses itu melalui beberapa tahapan proses di lembaga negara lain. Contoh negara dalam sistem ini adalah Korea Selatan. Tak selang beberapa waktu yang lalu, Presiden Korea Selatan, Roh Moo Hyun, terkena kasus *impeachment* atas tuduhan kasus suap dalam pemilihan umum yang dimenangkannya. Oleh Parlemen Korea Selatan, Roh Moo Hyun telah terbukti bersalah dan diberhentikan dari kedudukannya. Atas putusan Parlemen itu, Roh Moo Hyun dinonaktifkan dari jabatannya dan dapat mengajukan perkaranya kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah diperiksa di Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Roh Moo Hyun memang melakukan suap tetapi tuduhan itu tidak cukup untuk membuat dia turun dari jabatannya. Oleh karena itu Roh Moo Hyun tetap dalam jabatannya sebagai Presiden akibat putusan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan sebagai benteng terakhir dari proses *impeachment* di Korea Selatan. (Jimly Asshiddiqie, 2005:2)

Di negara yang lainnya, terdapat pula sistem yang menerapkan dimana Mahkamah Konstitusi berperan sebagai jembatan yang memberikan landasan hukum atas peristiwa politik *impeachment* ini. Untuk itu membawa makna bahwa kata akhir proses *impeachment* berada dalam proses politik yang diputuskan oleh parlemen. Indonesia merupakan salah satu negara yang mengadopsi aturan *impeachment* seperti yang disebutkan ini. Proses *impeachment* di Indonesia melalui proses di tiga

lembaga negara secara langsung. Proses yang pertama berada di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dengan mengajukan usulan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, atau penyuapan, atau tindak pidana berat lainnya, atupun perbuatan tercela bahkan DPR juga berwenang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemimpin negara. DPR melalui hak pengawasannya melakukan proses “investigasi” atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan *impeachment*. Setelah proses di DPR selesai, dimana Rapat Paripurna DPR bersepakat untuk menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan tindakan yang tergolong alasan untuk di-*impeach* maka putusan Rapat Paripurna DPR itu harus dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Sebelum akhirnya proses *impeachment* ditangani oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mendapat kata akhir sebagai penentu akan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ketentuan yang mengatur proses *impeachment* dalam ayat yang berbeda dari 4 kewenangan Mahkamah Konstitusi lainnya yang disebutkan dalam pasal 24C ayat (1), pada ayat (2) UUD 1945 amandemen, pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Adanya ketentuan ini tentu memancing perdebatan dan perbedaan penafsiran atas munculnya dua masalah yaitu pertama mengenai penyusunan Perubahan UUD 1945 yang memisahkan kewenangan MK dalam memeriksa perkara *impeachment*. Dan masalah yang kedua mengenai objek dari perkara ini, masih ambivalen antara MK memeriksa pendapat DPR atau MK juga berwenang untuk “mengadili” Presiden dan/atau Wakil Presiden. Permasalahan ini memancing perdebatan dan perbedaan penafsiran secara akademis.

Sebagai negara hukum yang menganut prinsip-prinsip demokrasi, Indonesia perlu untuk mengembangkan konstitusi sebagai hukum dasar negara. Perbedaan antara kedua fungsi penuntut dan pemutus itu penting agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam proses peradilan terhadap seorang pejabat publik. Dalam sistem parlemen bikameral seperti di Amerika Serikat, Perancis, Jerman, dan lain-lain, kedua kamar parlemen yang ada selalu dibagi atau masing-masing menjalankan satu dari kedua fungsi itu secara seimbang. Jika *Senat* di Amerika Serikat yang diberi hak untuk menuntut, maka yang menjatuhkan vonisnya adalah *House of Representative*. Sebaliknya, jika *House of Representative* yang menuntut, maka *Senat*lah yang memutuskan. Di Jerman juga demikian, jika *Bundesrat* (kamar pertama) yang menuntut, maka *Bundestag* (kamar kedua) yang memutus, atau sebaliknya jika *Bundestag* yang menuntut, maka *Bundesrat* yang memutus.

Di samping itu, dalam proses pendakwaan itu sendiri tercakup pula dua aspek penting, yaitu :

- 1) Aspek penuntutan atau permintaan pertanggungjawaban yang dihubungkan dengan dugaan kesalahan yang dilakukan.
- 2) Aspek pembuktian kesalahan dan kemampuan yang bersangkutan untuk bertanggung jawab.

Dalam sistem presidensiil, dugaan kesalahan itu selalu dikaitkan dengan pelanggaran norma hukum. Hanya pelanggaran yang bersifat hukum sajalah yang dapat dijadikan alasan untuk mendakwa atau menuntut pertanggungjawaban seorang pejabat publik dengan kemungkinan diberhentikan dari jabatannya. Karena sifat pelanggaran itu, maka timbul persoalan mengenai proses pembuktiannya. Banyak pihak yang berpendapat bahwa proses pembuktian kesalahan yang timbul karena pelanggaran yang bersifat hukum haruslah dilakukan menurut prosedur hukum tertentu oleh lembaga pengadilan. Parlemen sebagai lembaga politik dianggap tidak selayaknya menjatuhkan putusan atas dasar pembuktian politik. Atas dasar pemikiran demikian itu pulalah maka

dalam konstitusi Amerika Serikat ditentukan bahwa dalam perkara *impeachment*, sidang Senat harus dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung (*Chief Justice of The Supreme Court*). Padahal dalam keadaan biasa, sidang pleno Senat selalu dipimpin oleh Wakil Presiden yang menjadi sebagai Ketua Senat secara *ex-officio*. (Jimmly Asshiddiqie, 2005:36)

Dengan demikian, proses pembuktian kesalahan yang bersifat hukum itu dianggap cukup dilakukan oleh Senat, karena Ketua Mahkamah Agung sudah berperan dalam mengambil putusan. Namun demikian, mekanisme seperti ini sebenarnya bisa dianggap kurang realistis karena mencampuradukkan logika hukum dan logika politik sekaligus dalam forum persidangan Senat yang dipimpin Ketua Mahkamah Agung. Proses pembuktian dan proses pengambilan keputusan Senat itu sekecil apapun pasti memiliki nuansa politik yang sangat kental. Karena itu, kedudukan dan peranan Ketua Mahkamah Agung di dalamnya tidaklah menjamin berjalannya logika hukum sebagaimana seharusnya. Oleh karena, dalam rangka perubahan terhadap ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, di kalangan ahli hukum tata negara Indonesia berkembang pandangan bahwa proses pembuktian hukum itu haruslah dipisahkan dari proses politiknya. Pembedaan istilah proses politik dan proses hukum disini sebenarnya juga mengandung kelemahan, seolah-olah proses politik yang berlangsung di parlemen bukan merupakan proses hukum. Karena itu, pembedaan yang lebih akurat untuk ini adalah antara proses hukum tatanegara dan proses hukum pidana. Kalaupun istilah yang dipakai adalah proses politik dan proses hukum, maka sebenarnya yang dimaksudkan adalah proses hukum tata negara, dimana di dalamnya tercakup pengertian proses hukum pidana yang terkait dengan pembuktian ada tidaknya pelanggaran pidana berat yang dilakukan oleh yang bersangkutan. Oleh sebab itu alasan penuntutan atau pendakwaan juga haruslah bersifat hukum pidana, yaitu terkait dengan pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dianggap berat.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pembahasan terhadap alasan *impeachment* yang dituduhkan DPR adalah alasan yang berangkat dari sebuah proses politik dimana kepentingan-kepentingan yang lebih bermain untuk menghasilkan sebuah keputusan. Oleh karena itulah, perlu adanya sebuah lembaga negara yang memberikan legitimasi dalam perspektif yuridis dengan memberikan tafsiran atas tuduhan yang dijatuhkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Lembaga konstitusional yang berwenang untuk memberikan tafsir yuridis atas tuduhan DPR tersebut adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Pada posisi ini MK memiliki peranan yang sangat strategis karena MK adalah salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman dalam sistem peradilan dua atap di Indonesia sesuai amanat UUD 1945 amandemen. Akan tetapi pada proses *impeachment* ini MK tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pribadi yang melakukan “tindak pidana”. Tapi obyek sengketa yang menjadi fokus pemeriksaan MK adalah pendapat DPR atas kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dianggap memenuhi Pasal 7A UUD 1945 amandemen.

Kemudian, jika terdapat pengadilan yang memeriksa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diberhentikan atas tuduhan melakukan pelanggaran hukum, maka pengadilan tersebut tetap memiliki kewenangan untuk melakukannya dan tidak bertentangan dengan asas *nebis in idem* dalam konteks Hukum Pidana maupun Hukum Acara Pidana. Karena pengadilan tersebut mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kapasitasnya yang berlangsung ketika digelar persidangan di MK adalah dalam kerangka peradilan tata negara. Sehingga MK tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan putusan yang berupa sanksi pidana. Hanya jika putusan yang dijatuhkan MK adalah “membenarkan pendapat DPR” maka DPR dapat melanjutkan proses *impeachment* ke MPR. Suara terbanyak anggota MPR sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 amandemen yang akan menjadi kata akhir dalam persoalan *impeachment* di Indonesia.

### **3. Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Sesuai Mekanisme Perimbangan Kekuasaan Lembaga Negara Dalam Mengakomodasi *Impeachment*.**

Permasalahan baru yang muncul sebagaimana penulis kemukakan dalam pembahasan rumusan masalah yang pertama pada penulisan hukum ini, bahwa sebenarnya lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* tidak hanya DPR, MK, dan MPR tetapi juga DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang harus diberikan wewenang oleh konstitusi. DPD memiliki peran untuk menyetujui pendapat DPR untuk diselenggarakan Sidang Istimewa MPR. Peran DPD yang menurut penulis sangat penting ialah ketika diambil suara mayoritas yakni 2/3 suara dari 3/4 anggota MPR yang hadir dalam Sidang Istimewa. Kita tahu bahwa MPR merupakan lembaga negara yang secara normatif berdiri sendiri sejajar dengan DPR dan DPD, namun dalam kesehariannya MPR tidak melakukan tugas apapun karena anggota MPR ada jika anggota DPR dan DPR bergabung untuk menyelenggarakan sidang. Oleh sebab itu MPR kiranya tidak tepat jika disebut sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri karena dalam praktiknya MPR hanya sebuah forum sidang yang fungsinya seperti *Congress* di Amerika Serikat. Sementara *Congress* di Amerika Serikat ditegaskan dalam Konstitusi Amerika Serikat *Article I Section 1 (All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives* ”Seluruh kekuasaan ada di Kongres Amerika Serikat dan terdiri atas *Senate* dan *House Of Representatif*”) sebagai forum saja, bukan lembaga negara yang berdiri sendiri.

Dalam penentuan suara yang mengakhiri proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia, MPR memegang kunci penentu nasib dari *impeachment*. Apabila MK menjatuhkan putusan membenarkan pendapat DPR maka DPR menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR setelah

menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah MPR menerima usulan tersebut. Pimpinan MPR kemudian mengundang Anggota MPR untuk mengikuti Rapat Paripurna yang mengagendakan memutus usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR. Pimpinan MPR juga mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya didalam rapat Paripurna Majelis.

Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir untuk memberikan penjelasan atas usul pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, maka Majelis tetap mengambil putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengambilan Putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan DPR setelah adanya putusan MK dilaksanakan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak. Persyaratan pengambilan suara terbanyak itu adalah diambil dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah Anggota Majelis (kuorum), dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah Anggota yang hadir yang memenuhi kuorum.

Dalam pengambilan keputusan di tingkat MPR ini, anggota DPD memiliki otoritas untuk menyetujui atau tidak bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya. Jika anggota DPD yang tergabung dalam Rapat Paripurna tidak menyetujui, maka pendapat DPR dapat dimentahkan dan proses *impeachment* gagal untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil presiden dari jabatannya. Selama ini DPD hanya memiliki wewenang konstitusional sebatas mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah, peran yang sangat timpang jika dibandingkan dengan DPR yang memiliki wewenang bidang budgeter dan mengesahkan Undang-Undang. Seharusnya DPD sebagai kamar perwakilan kedua dalam kekuasaan legislatif Indonesia diberikan wewenang yang sama kuat dengan

DPR dalam proses *impeachment* seperti halnya *Senate* dan *House of Representative* di Amerika Serikat.

Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menjadi alasan yang kuat untuk diberikan wewenang yang seimbang dengan DPR dalam mekanisme *impeachment*. Anggota DPD yang berasal dari kalangan non-partai politik yang diambil dari 33 (tiga puluh tiga) propinsi di Indonesia setidaknya bisa menjadi penyeimbang bagi DPR yang di dalamnya sarat akan kepentingan masing-masing partai politik maupun koalisi. Sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh Indonesia membawa tanggung jawab moral yang besar terhadap pertanggungjawaban Presiden kepada lembaga legislatif negara. Sejak amandemen UUD 1945, tugas pokok dan fungsi DPD dalam konstitusi memang sangat terbatas jika dibandingkan dengan DPR yang secara struktur ketatanegaraan sejajar kedudukannya. DPR dapat menyatakan pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat di-*impeachment* karena telah memenuhi rumusan Pasal 7A UUD 1945 amandemen. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa DPR berfungsi dalam hal penuntutan sebagai pihak yang menuntut (*prosecutor*) *impeachment*. Kemudian DPD seharusnya diberikan wewenang yang strategis pula ketika berfungsi dalam sidang MPR. Dalam artian bahwa DPD tidak harus menyetujui diadakannya Sidang MPR untuk penentuan putusan *impeachment*.

Selanjutnya ketika Rapat Paripurna MPR digelar dalam menentukan putusan *impeachment*, MPR memiliki tanggung jawab yuridis yang sangat penting yaitu memberikan putusan hukum atas pendapat DPR yang telah dibuktikan oleh MK. Namun yang terjadi saat ini, MPR tidak memiliki bentuk hukum atas putusan yang dikeluarkan. Memang MPR memiliki Tata Tertib MPR sebagai produk hukumnya, namun itu hanya bersifat protokoler untuk mengatur sistem kerja di lingkungan MPR saja. Sebelum amandemen UUD 1945, ditentukan bahwa putusan MPR memiliki bentuk yuridis yang berkekuatan eksekutorial yaitu Ketetapan MPR atau TAP MPR. Namun setelah amandemen UUD 1945, TAP MPR dicabut sebagai peraturan perundang-undangan sehingga Ketetapan MPR tidak lagi termasuk dalam

hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan Undang-Undang di bawahnya pun juga tidak ada yang mengatur mengenai bentuk hukum putusan MPR. Maka dari itulah, perlu adanya peraturan hukum yang jelas mengenai peran DPD dan bentuk hukum putusan MPR.

Ketetapan MPR dimasa lalu termasuk kedalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urut Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR di tetapkan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945 yang kedudukannya lebih tinggi dari Undang-Undang. Namun, mendasarkan *asas posteriori derogat lex priori* maka berdasarkan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketetapan MPR untuk saat ini sedianya sudah tidak dapat lagi digunakan sebagai bentuk hukum mengenai putusan *impeachment*. Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan MPR sudah tidak termasuk bentuk hukum yang digunakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terakhir kalinya TAP MPR diatur sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berikut adalah Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut :

- 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3). Peraturan Pemerintah;
- 4). Peraturan Presiden;
- 5). Peraturan Daerah.

Dalam sistem ketatanegaraan saat ini, memang telah terjadi perubahan kedudukan pada lembaga tertinggi negara tersebut. Pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga tinggi negara saja yang kedudukannya setara dengan lembaga

negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, MA, BPK dan lain sebagainya. Mengenai kedudukan MPR ini, secara lebih sistematis Mahfud MD menyampaikan bahwa sejalan dengan degradasi kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, muncullah politik hukum peraturan perundang-undangan yang diantaranya menentukan bahwa MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). MPR tidak boleh lagi membuat Tap MPR yang bersifat mengatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan kecuali pengaturan yang bersifat internal seperti tentang Tata tertib dan Ketetapan yang berbentuk hukum (*beschikking*). Mengenai hal ini dasar hukumnya terletak di isi pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen bahwa MPR ditugasi melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum atas TAP MPR yang sudah terlanjur ada sebagai peraturan perundang-undangan untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003. Seandainya TAP MPR masih diakui sebagai peraturan perundang-undangan, tentunya pasal 24C ayat (1) dapat berbunyi "MK menguji UU terhadap TAP MPR dan menguji TAP MPR terhadap UUD". (Mahfud MD, 2007:53)

Disamping itu, perlu diketengahkan pula bahwa dalam praktik ketatanegaraan sebelum reformasi terdapat catatan buruk mengenai kinerja MPR. Lembaga negara yang memiliki sebutan lembaga tertinggi negara pada masa lalu tersebut dengan kekuasaan tak terbatas sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 disalahgunakan sebagai alat, antara lain memperbesar kekuasaan Presiden yang justru menyimpangi ketentuan UUD 1945, seperti halnya TAP MPR yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden demi alasan pembangunan. Disamping itu, kekuasaan tidak terbatas yang melekat dalam lembaga tertinggi negara itu telah dipergunakan untuk membuat berbagai ketetapan diluar wewenang MPR diluar materi muatan dan tata cara yang ditentukan oleh UUD. (Bagir Manan, 2003:69)

Jika amandemen ke-V UUD 1945 sulit untuk dilakukan, kiranya cukup dengan menderivasikan kewenangan lembaga negara tersebut ke dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU) apabila

negara sedang dalam keadaan darurat. Namun akan lebih bijaksana jika perubahan wewenang lembaga negara dilakukan dengan amandemen konstitusi. Sehingga *impeachment* akan lebih sulit untuk dilakukan karena harus dilakukan dengan objektivitas, bukan lagi subjektivitas anggota DPR/MPR yang ketika sebelum amandemen UUD 1945 terkesan begitu mudah dalam hal memberhentikan Presiden dari jabatannya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari seluruh uraian penulis dalam BAB I sampai dengan BAB III, maka penulis dapat mengambil kesimpulan berdasarkan yang telah dibahas sebagai berikut :

1. Persamaan yang terdapat dalam pengaturan *impeachment* dalam Konstitusi Amerika Serikat maupun UUD NRI 1945 ialah alasan-alasan untuk dimulainya proses *impeachment* itu sendiri. Sedangkan perbedaannya ialah pengaturan *impeachment* dalam konstitusi Amerika Serikat secara materiil lebih luas cakupannya dibandingkan dengan pengaturan *impeachment* dalam konstitusi Republik Indonesia dalam hal subjek yang dapat diproses *impeachment* karena tidak hanya Presiden dan Wakil presiden saja yang dapat diproses *impeachment*, tetapi juga seluruh pejabat negara lain tidak hanya pejabat dalam kekuasaan eksekutif negara. Dalam konstitusi Amerika Serikat, lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* ialah *Senat* dan *House of Representative* yang keduanya memiliki kewenangan sama kuat sebagai penuntut dan pemutus. Sedangkan di Indonesia, lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* menurut UUD NRI 1945 amandemen adalah DPR, MK, dan MPR. Perbedaan selanjutnya terletak pada keseimbangan wewenang lembaga negara legislatif dalam mengakomodasi proses *impeachment*, konstitusi Amerika Serikat menempatkan *Senat* dan *House of Representative* sebagai penuntut dan pemutus yang seimbang dalam proses *impeachment*, sedangkan di Indonesia yang menempatkan MPR, DPR, dan DPD sebagai lembaga negara legislatif namun DPD tidak memiliki wewenang strategis dalam mengakomodasi proses *impeachment*.
2. Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menjadi alasan yang kuat untuk diberikan wewenang yang seimbang dengan DPR dalam mekanisme *impeachment*. Sejak amandemen UUD 1945, tugas pokok dan fungsi DPD dalam konstitusi memang sangat terbatas jika dibandingkan

dengan DPR yang secara struktur ketatanegaraan sejajar kedudukannya. DPR dapat menyatakan pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan karena telah memenuhi rumusan Pasal 7A UUD 1945 amandemen. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa DPR berfungsi dalam hal penuntutan sebagai pihak yang menuntut (*prosecutor*) *impeachment*. DPD memiliki peran dalam hal menyetujui untuk diselenggarakannya sidang istimewa MPR dan memberikan suara terhadap penentuan berhenti atau tidaknya presiden dan/atau wakil presiden setelah proses *impeachment* dilakukan di DPR dan MK. Karena jika tanpa DPD, maka MPR tidak bisa terbentuk apalagi untuk menyelenggarakan sidang istimewa. Karena itulah DPD seharusnya diberikan wewenang yang strategis pula ketika dalam proses *impeachment*. Artinya bahwa DPD tidak harus menyetujui diadakannya Sidang MPR untuk penentuan putusan *impeachment*. Selanjutnya untuk idealisasi konsep *impeachment* ditentukan pula kedudukan hukum putusan MPR sebagai kata akhir proses *impeachment*. Memang MPR saat ini memiliki Tata Tertib MPR dan Keputusan sebagai produk hukumnya, namun itu hanya bersifat protokoler untuk mengatur sistem kerja di lingkungan MPR saja. Sebelum amandemen UUD 1945, ditentukan bahwa putusan MPR memiliki bentuk yuridis yang berkekuatan eksekutorial yaitu Ketetapan MPR atau TAP MPR. Namun setelah amandemen UUD 1945, TAP MPR dicabut sebagai peraturan perundang-undangan sehingga Ketetapan MPR tidak lagi termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan Undang-Undang di bawahnya pun juga tidak ada yang mengatur mengenai kedudukan hukum putusan MPR penentu *impeachment*. Maka dari itulah, perlu adanya peraturan hukum yang jelas mengenai peran DPD dan bentuk hukum putusan MPR sebagai idealisasi konsep *impeachment* di negara demokratis.

## **B. Saran**

1. Adanya lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) seharusnya diberikan wewenang yang adil sama dengan Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal mengakomodasi *impeachment* layaknya *Senat* dan *House of Representative* di Amerika Serikat.

2. Memasukkan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Jika amandemen ke-V UUD 1945 sulit dilakukan, dapat diderivasikan dalam UU atau PERPU jika negara dalam keadaan darurat. Namun amandemen konstitusi-lah yang paling bijaksana jika menyangkut perubahan kewenangan lembaga negara.
3. Seharusnya terdapat penyederhanaan jumlah partai politik di Indonesia sehingga konflik kepentingan dalam parlemen yang dapat berpotensi pendapat DPR tentang *impeachment* dapat terkontrol secara objektif, tidak hanya pendapat subjektif parlemen saja dalam hal meng-*impeachment* Presiden dan Wakil Presiden.
4. Hendaknya *impeachment* di Indonesia tidak hanya untuk Presiden dan/atau Wakil presiden saja, tetapi juga seluruh pejabat negara sehingga diharapkan dapat menekan potensi penyalahgunaan wewenang dan praktik KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) yang dilakukan oleh pejabat negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_ dan Kuntana Magnar. 1993. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Alumni.
- C. Herman Pritchett. 1963. *The American Constitutional System*. New York: McGraww-Hill Book Company.
- Dahlan Thaib. 1989. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.
- Firmansyah Arifin, dkk . 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.
- Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jazim Hamidi dan Malik. 2009. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. Laporan Penelitian. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- [http://www.legalitas.org/american\\_constitution](http://www.legalitas.org/american_constitution) diakses tanggal 23 Maret 2010
- <http://www.mudjiarahardjo.com/106-ringkasan-disertasi.html> diakses tanggal 5 Oktober 2010
- [http://scholar.google.com/J.HampdenDougherty/ Inherent-Limitations-upon-Impeachment©1913The Yale Law Journal Company, Inc.](http://scholar.google.com/J.HampdenDougherty/Inherent-Limitations-upon-Impeachment%201913The%20Yale%20Law%20Journal%20Company,%20Inc.) diakses tanggal 20 Mei 2010

<http://labs.creativecommons.org/licenses/zero-assert/1.0/us/StevenD.StraussandSpencerStrauss>. The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President. 1998. Alpha Books. diakses tanggal 20 Mei 2010

<http://heinonline.org/wiki/index.php/HeinOnline:ScholarCheck/CharlesW.Johnson>. Parliamentarian, Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House Representative. U.S. Government Printing. diakses tanggal 20 Mei 2010

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Kunthi Dyah Wardani. 2007. *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Miriam Budiharjo. 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Moh. Kusnardi dan Bintang Siragih. 2000. *Ilmu Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Gaya Media Pratama

Moh. Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung: Refika Aditama.

Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Robertus Robert. 2008. *Dari Demokrasi ke Republik. Jurnal Hukum JENTERA*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Jakarta.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Soimin. 2009. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Sudikno Mertokusumo. 2003. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.

Syahrhan Basah. 1994. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Bandung: Alumni.

Undang Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta:  
Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-  
Undangan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan  
Wakil Presiden

TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan  
Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno

TAP MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil presiden  
Republik Indonesia Berhalangan

TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja  
Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi  
Negara

TAP MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat  
Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia  
Tanggal 23 Juli 2001

TAP MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik  
Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid

TAP MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik  
Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia

[www.uni-wuerzburg.de/law/us000000 .html](http://www.uni-wuerzburg.de/law/us000000.html). *The Constitution of The United States  
of America and amendment*