

PEMAKZULAN TERHADAP PRESIDEN DAN ATAU WAKIL PRESIDEN DITINJAU DARI UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Herman Bastiaji Prayitno, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas pamulang
E-mail: hermanbastiaji@gmail.com

ABSTRAK

Batas minimum kuorum dan persetujuan anggota DPR itu tidak sejalan dengan konstitusi, meskipun Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak menetapkan batas minimalnya. Soalnya, ada pasal pada UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengusulkan pemakzulan presiden dan wakil presiden kepada Mahkamah Konstitusi, yang prosesnya pasti bermula dari penggunaan hak tersebut. Usulan pemakzulan itu, menurut Pasal 7-B ayat 3 UUD 1945, harus didukung sekurangnyanya dua pertiga anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna dan diikuti oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR. Maka sudah seharusnya batas minimal kuorum dan persetujuan DPR untuk memakai hak menyatakan pendapat dalam UU Nomor 27 tidak lebih berat dari syarat pemakzulan yang ditetapkan UUD 1945.

Kata Kunci : Pemakzulan, Presiden, Undang-undang Dasar 1945

ABSTRACT

The minimum quorum and approval of members of the House are not in line with the constitution, although the 1945 Constitution does not set a minimum threshold. You see, there is a section on the 1945 Constitution which gives authority to the House of Representatives to propose the impeachment of president and vice president to the Constitutional Court, whose process must have started from the use of the right. The impeachment proposal, according to Article 7-B paragraph 3 of the 1945 Constitution, should be supported by at least two-thirds of DPR members present at plenary sessions and followed by at least two-thirds of DPR members. Therefore, the minimum limit of quorum and approval of the Parliament to exercise the right to express opinion in Law No. 27 is not heavier than the impeachment requirement stipulated in the 1945 Constitution.

Keywords: Impeachment, President, Constitution

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Hukum (*Rechtsstaat*) bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*), hukum merupakan kekuasaan tertinggi, hal ini ditegaskan dalam Undang Undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan konstitusi Indonesia, sebagai aturan dasar dan aturan tertinggi Negara. Pada Pasal 1 angka (3) Undang Undang Dasar (UUD) 1945 Republik Indonesia setelah amandemen menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebelum perubahan Undang undang Dasar (UUD) 1945 pengaturan tentang Indonesia merupakan Negara Hukum dimuat dalam penjelasan yang berbunyi “Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Dari pengaturan tersebut dapat dipahami bahwa negara termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun baik itu tanggung jawab atau kewajiban, maupun hak atau kewenangannya, harus mengacu pada aturan hukum yang berlaku atau dalam kata lain harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Definisi negara hukum yang dikemukakan Muktiar’as, ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara Hukum itu adalah Negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, setiap sikap, kebijakan, tindakan atau perilaku alat negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara taat pada aturan atau hukum yang berlaku, hal itu berlaku sama bagi setiap warga negara, tidak terkecuali terhadap Presiden sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan.

Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan tentu memiliki tanggung jawab dan kewenangan atas kedua jabatan tersebut. UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden Republik Indonesia. Besarnya kekuasaan tersebut dalam prakteknya disalahgunakan sehingga sering terjadi penyimpangan dari tujuan dibentuknya suatu Negara Hukum dan Negara demokrasi, terjadinya pemerintahan yang otoriter, sentralistis, tertutup dan penuh KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Menurut Bagir Manan, ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan

yang bersifat umum dan kekuasaan pemerintahan yang bersifat khusus¹. Setelah perubahan Undang Undang Dasar (UUD) 1945, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memiliki kewenangan atau kekuasaan penuh dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, hal itu dimuat pada Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 4 angka (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang penuh kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dan pada Pasal 5 angka (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Selanjutnya pada angka (2) “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Dengan demikian penelitian ini menurut penulis menarik untuk dikaji karena beberapa hal yaitu pertama, dalam sejarah kepemimpinan bangsa Indonesia hanya presiden Abdur Rahman Wahid yang mengalami pemakzulan, kedua, mekanisme pemakzulan di telaah berdasarkan undang-undang Dasar 1945.

Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan mekanisme pemakzulan perlu dikaji secara akademis untuk mendapatkan jawaban-jawaban akademis terhadap berbagai permasalahan yang terkait dengan pemakzulan tersebut. Dengan masalah pokok adalah *pertama*, Bagaimanakah pelaksanaan pemakzulan (*impeachment*) terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden menurut UUD 1945 setelah perubahan ? *Kedua* Apa implikasi yang terjadi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia atas pelaksanaan pemakzulan (*impeachment*) terhadap Presiden dan atau wakil presiden setelah Amandemen UUD 1945 ?

Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : Jenis Penelitian yang akan penulis lakukan adalah penelitian hukum normative (*legal research*) atau disebut juga dengan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder, yang

¹ H.Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH UI, Press, 2007, hlm. 11.

terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

1. Data dan Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber utama yang dijadikan pembahasan dalam penelitian ini, yaitu peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah atau memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain adalah skripsi, tesis, dan disertasi, makalah yang disajikan dalam seminar baik nasional maupun internasional, jurnal atau majalah ilmiah yang terakreditasi diterbitkan oleh lembaga pendidikan, lembaga pemerintah atau lembaga lainnya, surat kabar, buku-buku serta pendapat para ahli dalam berbagai literature yang berhubungan dengan materi penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier merupakan bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia dan artikel-artikel yang dapat membantu penelitian ini.

Selanjutnya mempelajari kasus-kasus, fakta-fakta konkrit yang terungkap dari ahli hukum maupun doktrin serta artikel-artikel para pengamat hukum. Kemudian penulis rangkum kedalam rangkaian-rangkaian kalimat yang jelas dan rinci dengan tidak lupa membandingkan terhadap konsep dari data-data sekunder yang terdiri dari buku-buku ilmiah dan literatur lainnya. Kemudian penulis lakukan suatu pembahasan dengan memperhatikan teori-teori hukum atau aturan-aturan yang mengatur, baik berupa peraturan perundang-undangan, doktrin para ahli, serta data-data lainnya yang terkait dengan penelitian ini. Pada akhirnya dari pembahasan tersebut penulis tarik sebuah kesimpulan dengan menggunakan cara induktip atau deduktip, yaitu penarikan kesimpulan dengan memulai dari data yang sifatnya umum kepada data yang bersifat khusus.

Pembahasan

Teori Pembagian Kekuasaan dan Makna Pemakzulan (*Impeachment*) Terhadap Presiden Dan Wakil Presiden

Menurut Bagir Manan, ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan pemerintahan yang bersifat khusus. Konstitusi merupakan hukum atau aturan tertinggi yang harus ditaati, sehingga menjadi landasan atau pedoman untuk menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, salah satu persoalan penting setelah terjadinya perubahan tersebut adalah adanya ketentuan yang secara eksplisit mengatur pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Ketentuan ini merupakan kosekuensi dari keinginan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidential yang telah disepakati fraksi-fraksi di MPR pada masa itu, agar terciptanya pemerintahan yang baik dengan memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya hubungan saling mengawasi (*checks and balances*), pembatasan masa jabatan dan pemberhentian Presiden dan wakil Presiden Republik Indonesia. UUD 1945 sebelum perubahan tidak memuat aturan secara jelas tentang mekanisme pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, sehingga pada masa itu alasan pemberhentian presiden tidak memiliki kepastian hukum yang jelas, jadi persoalan hukum atau bukan persoalan hukum yang dilanggar presiden tidak menjadi acuan, pemberhentian presiden pada itu lebih pada kepentingan dan keinginan politik, dapat dilihat pada kasus pemberhentian Presiden Sukarno yang diberhentikan melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, alasan yang dimuat dalam ketetapan tersebut hanyalah bersifat politis yakni presiden tidak dapat menjalankan kewajibannya. Pemberhentian terhadap Presiden Abdurrahman Wahid dipandang hanya beralasan pada kepentingan politik, bermula dengan tidak diterimanya keterangan yang disampaikan oleh presiden dalam Memorandum Pertama dan Kedua dalam kasus buloggate dan bruneigate, yang akhirnya membuat presiden mengambil tindakan politik dengan mengeluarkan Dekrit Presiden yang menyatakan pembubaran parlemen dan akan segera melakukan pemilihan umum, langkah tersebut akhirnya

membuat anggota DPR mempercepat Memorandum Ketiga dengan agenda mencabut mandat terhadap presiden, bila mengacu pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 maka pemberhentian terhadap presiden Abdurrahman Wahid tidak sepenuhnya mengikuti aturan yang ada, pemberhentian tersebut terkesan hanya untuk melawan Dekrit Presiden, sehingga mekanisme yang telah diatur tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Pemberhentian terhadap Presiden Sukarno dan Presiden Abdurrahman Wahid menunjukkan bahwa tidak jelasnya dasar hukum, alasan dan mekanisme pemberhentian presiden, sehingga pemberhentian presiden didasarkan pada pandangan dan penilaian yang subjektif dari anggota DPR, sehingga MPR dapat memberhentikan presiden kapan saja tanpa alasan yang jelas. UUD 1945 setelah perubahan mengatur secara terbatas tentang pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, pada Pasal 7A dan 7B yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden. Secara jelas substansi dari Pasal 7B Undang-undang Dasar (UUD) 1945 adalah sebagai berikut:

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

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

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

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

Menurut M. Tahir Azhary terdapat lima konsep Negara hukum antara lain:

“Negara hukum menurut Qur’an dan Sunnah. Atau lebih dikenal dengan sebutan Nomokrasi Islam; Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaats*; Negara hukum *rule of law* yang diterapkan dinegara-negara Anglo-Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat. Negara hukum *socialist legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai Negara komunis; Negara hukum pancasila. Yang diterapkan di Indonesia”.²

Menurut Hans Kelsen, dalam teori konstitusinya mengatakan bahwa konstitusi terbagi menjadi dua yaitu konstitusi dalam arti material dan konstitusi dalam arti formal. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah dibawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit. Sedangkan konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.³

Secara teknis ketatanegaraan proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR disebut dengan istilah pemakzulan, atau dalam bahasa asing dikenal dengan impeachment. Pengaturan terhadap hal ini bertujuan untuk mencegah dan menaggulangi penyalahgunaan kekuasaan yang dipegang Presiden dan atau Wakil Presiden. Akan tetapi, yang menjadi persoalan selanjutnya, yakni ketentuan-ketentuan mengenai pemakzulan yang terdapat di dalam konstitusi tidak mengatur dengan jelas tentang persoalan-persoalan teknis untuk melaksanakan

² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 34.

³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 24

pemakzulan tersebut, sehingga masih banyak hal-hal yang harus diformulasikan, yakni aturan-aturan teknis dalam melaksanakan pemakzulan tersebut.

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa meridhoi negara dan bangsa Indonesia. Jakarta, 22 Juli 2001, Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang KH Abdurrahman Wahid⁴.

Gusdur mengeluarkan maklumat/dekrit, akhirnya meloloskan Tap. MPR RI Nomor II Tahun 2001 tentang Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dengan suara mutlak tanpa ada satupun anggota yang menolak.

Sebagaimana sesuai Kompas (22/7/2001), percepatan SI MPR didukung mayoritas di MPR, kecuali oleh anggota Fraksi PKB dan PDKB. Sebanyak 292 anggota MPR dari 601 anggota MPR yang hadir setuju percepatan pelaksanaan SI MPR⁵.

Ada banyak persoalan yang tidak atau belum sepenuhnya bisa terjawab dengan sebaik-baiknya. Berbicara tentang impeachment tidak lepas dari pembicaraan pertanggungjawaban khususnya pertanggungjawaban hukum. Istilah *impeachment* berasal dari kata "*to impeach*", yang berarti meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah *removal from office*, atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata "*impeachment*" itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan. Oleh karena itu, dikatakan Charles L. Black, "Strictly speaking, "*impeachment*" means 'acusating' or 'charge'," Artinya, "kata *impeachment* dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan"⁶. Dan adapun menurut Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar secara teoritis dengan memperhatikan beberapa ketentuan diantaranya Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum diamandemen, sebenarnya dapat ditarik beberapa alternatif pertanggungjawaban wakil presiden antara lain :

1. Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR, atas dasar dipilih oleh MPR;
2. Wakil Presiden bertanggung jawab kepada Presiden atas dasar merupakan pembantu Presiden (tetapi tidak sama dengan menteri);

Wakil Presiden bertanggung jawab baik kepada MPR, maupun kepada Presiden, atas dasar disatu pihak dipilih oleh MPR, dilain pihak merupakan pembantu Presiden.⁷

⁴ apakabar@saltmine.radix.net, DEKRIT PRESIDEN ABDURAHMAN WAHID, EDT, Sun Jul 22 2001 - 15 : 32 : 39.

⁵ Kompas, SI MPR didukung mayoritas di MPR, Edisi 22/07/2001.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 600.

⁷ Bagir Manan dan Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, Hlm. 30-33.

Mekanisme *Impeachment* dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen)

Telah dijelaskan di depan bahwa diadopsinya pengaturan mekanisme impeachment secara lebih rinci dan lebih dipersulit dilatari oleh 2 hal, yaitu latar belakang politik, ialah kisruhnya proses impeachment yang telah terjadi selama ini. Pada hal kekisruhan politik tersebut membawa dampak bagi instabilitas negara yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi instabilitas perekonomian, konflik sosial horisontal, dan potensi-potensi ancaman lainnya. Tentu saja ketidakjelasan mekanisme menurut UUD 45 menjadi salah satu penyebab permasalahan tersebut. Di samping itu, ditinjau dari perspektif teori ketatanegaraan, wacana penguatan sistem presidensiil dan dilembagakannya prinsip check and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga menghendaki reformasi mekanisme impeachment yang selama ini ada. Sistem presidensiil murni menghendaki agar Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen, dan begitu juga sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan parlemen. Namun demikian, dalam hal Presiden/Wapres melakukan tindak pidana berat, melakukan pengkhianatan terhadap negara, melakukan perbuatan tercela atau dianggap benar-benar tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden, maka tentu saja harus disediakan sarana untuk melakukan pemecatan, meskipun dengan prosedur yang dipersulit.

Pada Tahap Perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 dicapai kesepakatan tersebut dalam Sidang Paripurna MPR tanggal 9 November 2001. Beberapa Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang Mekanisme Pemberhentian Presiden/Wapres dalam masa jabatannya antara lain: Pasal 7A, Pasal 7B dan Pasal 24C ayat (2). Ketentuan lebih lanjut yang mengatur Hukum Acaranya di Mahkamah Konstitusi diatur dalam UU No.24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan wakil presiden. Alasan-alasan Pemakzulan Berdasarkan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, dalam hal Presiden dan/atau Wapres terbukti: Telah melakukan pelanggaran hukum berupa; pengkhianatan terhadap (keamanan) negara; korupsi; penyuapan; tindak pidana berat lainnya (yaitu tindak pidana yang diancam pidana 5 tahun atau lebih), ataupun perbuatan tercela (yaitu perbuatan yang dapat merendahkan martabat

presiden dan/atau wapres). Apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden⁸.

Barangkali tindakan yang dilakukan oleh Presiden itu sendiri masuk dalam kategorisasi sebagai tindak pidana ringan dalam KUHP ataupun malah sama sekali tidak dikategorisasikan sebagai tindak pidana oleh KUHP maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya, akan tetapi jika secara sosial tindakan tersebut dianggap tercela, maka dapat pula ditafsirkan sebagai tindakan yang memenuhi rumusan Pasal 7A. Sebagai contoh tindak pidana mabuk di tempat umum sebagaimana diatur dalam Pasal 492 KUHP. Kualifikasi delik tindak pidana ini adalah pelanggaran dengan ancaman hukuman kurungan paling lama enam hari, atau pidana denda paling banyak tiga ratus tujuh puluh lima rupiah. Jika menilik ancaman hukumannya, maka jelas tindak pidana ini tidak masuk dalam kategorisasi tindak pidana berat sebagaimana ditafsirkan lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan MK Nomor 21 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih. Namun demikian menurut hemat penulis tindakan ini juga dapat dikategorikan sebagai tindakan tercela, sehingga oleh karenanya juga dapat memenuhi unsur perbuatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7A UUD 45. Hal mana juga menurut hemat penulis bisa ditafsirkan apabila Presiden atau Wapres melakukan perbuatan mabuk tidak di tempat umum. Meskipun tindakan ini tidak dilarang oleh KUHP maupun oleh peraturan perundang-undangan lainnya. Mengapa?, karena secara sosial tindakan ini dapat dikategorisasikan sebagai perbuatan yang dapat merendahkan martabat dan kedudukan Presiden. Tentu saja masih banyak kasus-kasus lain yang karena begitu pluralalnya ke-Indonesiaan kita, sehingga mungkin pada suku atau etnis tertentu suatu perbuatan dianggap sebagai perbuatan tercela, namun menurut anggapan suku, etnis atau masyarakat lain tidak dipandang sebagai perbuatan tercela. Di sinilah diperlukan kearifan dan kebijakan sembilan hakim konstitusi untuk tidak larut dalam hegemoni politik dan mampu untuk menggali hukum yang hidup (*living law*) sehingga dapat memberikan putusan yang syarat dengan nilai-nilai keadilan.

Alasan pemakzulan yang didasarkan pada tidak terpenuhinya lagi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden didasarkan pada dua kategori:

⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstat)*, Reflika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 155-156.

1. Alasan pemakzulan dikarenakan tidak terpenuhinya syarat-syarat Presiden dan Wakil Presiden sebagai mana ditetapkan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu: 1) warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, 2) tidak pernah mengkhianati negara, dan 3) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
2. Alasan pemakzulan dikarenakan tidak terpenuhinya syarat-syarat Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perdebatan sering muncul terkait dengan syarat mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai persiden dan wakil presiden, hal ini karena memang tidak terdapat ukuran yang pasti mengenai kapan seorang Presiden dan Wakil Presiden dianggap tidak mampu secara jasmani dan rohani tersebut.

Prosedur Pemakzulan Usul pemberhentian dari DPR tersebut harus terlebih dahulu diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diputus apakah Pendapat DPR dibenarkan atau permohonan ditolak. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun demikian, dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, maka proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi wajib dibacakan paling lama 90 hari setelah permohonan DPR dicatat dalam buku registrasi perkara.

Tindak lanjut dari Putusan MK yang membenarkan pendapat DPR atas dugaan pelanggaran adalah Dewan Perwakilan Rakyat harus menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. Syarat yang ketat juga diterapkan dalam Sidang Paripurna karena Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang

hadir, dengan terlebih dahulu memberi kesempatan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna. Dengan menyimak Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wapres yang dilembagakan dalam UUD 45 Perubahan, terlihat bahwa sistem ketatanegaraan RI menganut 2 mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wapres, yaitu: *mekanisme forum privilegiantum* sebagaimana pelaksanaan kewenangan MK dalam memutus pendapat DPR perihal dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wapres, dan *mekanisme impeachment* sebagaimana dilakukan MPR dalam Sidang Paripurna untuk memutuskan apakah Presiden dan/atau Wapres diberhentikan atau tidak. Akan tetapi, putusan akhir/final yang memiliki dampak hukum, apakah Presiden dan/atau Wapres diberhentikan atau tidak, sepenuhnya diserahkan kepada keputusan politik di MPR.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mempermudah proses pemakzulan presiden dan wakil presiden layak dihargai. Sudah seharusnya Mahkamah mengoreksi pasal dalam undang-undang mengenai pemakzulan yang bertentangan dengan konstitusi. Putusan ini juga diharapkan bisa memperkuat fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pemerintah. Putusan Mahkamah itu bermula dari gugatan para tokoh politik yang menganggap hak konstitusi mereka dirugikan oleh Pasal 184 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Ayat 4 pasal ini mengatur batas minimum kuorum dan persetujuan anggota DPR untuk mengajukan hak menyatakan pendapat, salah satu dari fungsi pengawasan DPR. Menurut ayat ini, hak menyatakan pendapat DPR harus disetujui rapat paripurna yang dihadiri paling sedikit tiga perempat anggota Dewan dan disetujui oleh setidaknya tiga perempat anggota yang hadir.

Batas minimum kuorum dan persetujuan anggota DPR itu tidak sejalan dengan konstitusi, meskipun Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak menetapkan batas minimalnya. Soalnya, ada pasal pada UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengusulkan pemakzulan presiden dan wakil presiden kepada Mahkamah Konstitusi, yang prosesnya pasti bermula dari penggunaan hak tersebut. Usulan pemakzulan itu, menurut Pasal 7-B ayat 3 UUD 1945, harus didukung sekurangnya dua pertiga anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna dan diikuti oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR. Maka sudah seharusnya batas minimal kuorum dan persetujuan DPR untuk memakai hak menyatakan pendapat dalam UU Nomor 27 tidak lebih berat dari syarat pemakzulan yang ditetapkan UUD 1945.

Dalil bahwa penetapan batas minimal yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial tak bisa diterima. UUD 1945 sudah banyak memberi penguatan sehingga, jika Dewan mengajukan pemakzulan, prosesnya pun tidak mudah. Setelah menjadi usulan DPR, misalnya, usulan itu harus lolos di Mahkamah Konstitusi. usulan itu masih harus dibawa ke rapat paripurna MPR. Di sini syarat kuorum dan persetujuan anggota MPR lebih berat, meski persentasenya tetap lebih rendah dari syarat pengajuan hak menyatakan pendapat dalam UU No. 27. Menurut Pasal 7-B ayat 7 UUD 1945, keputusan MPR atas usul pemakzulan oleh DPR harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurangnya tiga perempat anggota MPR dan disetujui dua pertiga yang hadir.

Penutup

Simpulan :

Pertama, Dalam teori hukum tata Negara, terdapat dua cara pemberhentian presiden, pertama adalah *impeachment* berasal dan yang kedua adalah mekanisme forum *prevelegiantum*. *Impeachment* berasal dari bahasa Inggris - "to impeach", yang berarti memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban, dalam hal ini terkait dengan tugas dan fungsi parlemen dalam pengawasan terhadap pemerintah. Sementara mekanisme forum *prevelegiantum*/special legal proceedings, merupakan prosedur pemberhentian presiden melalui proses pengadilan khusus, dan bukan melalui mekanisme parlemen. Pada prinsipnya *Impeachment* tidak hanya diartikan sebagai prosedur pemberhentian presiden ditengah masa jabatannya, melainkan pula mencakup pemecatan terhadap pejabat tinggi negara lainnya.

Kedua, Implikasi terhadap ketatanegaraan berpengaruh secara signifikan. Meskipun tidak secara lengkap mengatur prosedur pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya, Konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 sama-sama mengatur forum peradilan khusus (*forum prevelegiantum*) yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, tidak hanya terbatas pada Presiden saja, melainkan juga pejabat-pejabat tinggi Negara lainnya. UUD 1945 sebelum amandemen sendiri tidak mengatur secara tegas ketentuan mengenai pemberhentian Presiden, jikalau dikatakan ada landasan konstitusionalnya. maka itupun hanya terdapat dalam penjelasan dan tidak menyebut secara jelas bahwa akhir dari pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR adalah pemberhentian.

Saran :

Pertama, Kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus diberikan wewenang yang adil sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal mengakomodasi *impeachment* layaknya Senat dan *House of Representative* di Amerika Serikat.

Kedua, Memasukan kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Jika amandemen ke-IV UUD 1945 sulit dilakukan, dapat diderivasikan dalam Undang-Undang atau PERPU jika Negara dalam keadaan darurat. Namun amandemen konstitusi yang paling bijaksana jika menyangkut perubahan kewenangan Negara.

Daftar Pustaka**Buku :**

Bagir Manan dan Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.

H. Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH UI, Press, 2007.

Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Prenada Media, Jakarta, 2010.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstat)*, Reflika Aditama, Bandung, 2009.

Internet :

apakabar@saltmine.radix.net, DEKRIT PRESIDEN ABDURAHMAN WAHID, EDT, Sun Jul22 2001 - 15:32:39

Kompas, *SI MPR didukung mayoritas di MPR*, Edisi 22/07/2001.