

# **Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan)**

Reza Syawawi

---

## **ABSTRACT**

*In terms of the constitutional basis, the impeachment of the President in his tenure has been set substantially on the third amendment 1945 (2001) which was ratified on November 9, 2001. The process of the president impeachment is no longer entirely left to the political mechanism, but based on legal mechanisms as provided in Article 7a and 7b the 1945 constitution. Besides relating to the violated of law, the impeachment of the President in his tenure is also possible if the president is no longer qualify as a president as stated in Article 6 of the 1945 constitution.*

**Keyword:** *Impeachment, the 1945 constitution*

## **PENDAHULUAN**

Negara yang menganut paham demokrasi menghendaki bahwa setiap pemegang kekuasaan harus memperoleh mandat dan dapat diawasi oleh rakyat. Hal tersebut tidak terkecuali terhadap seorang Presiden. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kekuasaannya tersebut kepada pemberi mandat. Pertanggungjawaban merupakan suatu unsur yang melekat pada dengan jabatan Presiden, karena dalam

negara yang menganut sistem demokrasi tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban<sup>1</sup>.

Pertanggungjawaban Presiden merupakan salah satu sebab Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan menyebutkan bahwa Presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka ia tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Presiden merupakan mandataris MPR, maka ia harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh MPR<sup>2</sup>. Apabila Presiden dalam menjalankan kekuasaannya melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang ditetapkan oleh MPR, maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dapat mengusulkan kepada MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden<sup>3</sup>.

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya sebelum perubahan UUD 1945 telah terjadi dalam dua rezim pemerintahan yakni pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Hal tersebut dilakukan MPRS setelah Soekarno menyampaikan pidato pertanggungjawaban dengan judul *Nawaksara* yang oleh Soekarno disebut sebagai pertanggungjawaban sukarela, karena faktanya pertanggungjawaban tersebut diberikan bukan atas permintaan MPRS<sup>4</sup>. Setelah pidato pertanggungjawaban tersebut disampaikan, MPRS meminta agar Presiden melengkapi pidato pertanggungjawabannya yang kemudian dikenal dengan *Pidato Pelengkap Nawaksara*. Adapun hal-hal yang diinginkan oleh MPRS untuk meminta Presiden melengkapi pidato pertanggungjawabannya adalah agar Presiden menjelaskan mengenai sebab-sebab terjadinya G-30-S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi serta akhlak<sup>5</sup>. Pertanggungjawaban yang

---

<sup>1</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 1-2.

<sup>2</sup> Penjelasan Umum UUD 1945, terutama pada bagian Sistem Pemerintahan Negara.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Op Cit*, hlm. 87.

<sup>5</sup> Lihat Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1966.

menyangkut tindakan moral yang dilakukan oleh rakyat seharusnya bukan merupakan bagian yang harus dipertanggungjawabkan oleh seorang Presiden<sup>6</sup>.

Pertanggungjawaban hanya memuat keberhasilan dan kegagalan dalam menjalankan kekuasaan, apabila MPRS tidak menerima pertanggungjawaban tersebut maka tidak perlu lagi untuk meminta kelengkapan pertanggungjawaban. Apabila pertanggungjawaban tidak diterima maka itu sudah cukup menjadi alasan untuk memberhentikan Presiden. Dengan demikian tidak ada kesan bahwa MPRS mencari-cari kesalahan Presiden<sup>7</sup>.

Dalam kasus Abdurrahman Wahid, menurut Saldi Isra<sup>8</sup> setidaknya terdapat lima peristiwa yang dapat dijadikan alasan bagi MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa dalam rangka meminta pertanggungjawaban terhadap Abdurrahman Wahid yakni. *Pertama*, Abdurrahman Wahid pernah meminta agar Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pelarangan-pelarangan Penyebaran Ajaran Marxisme, Komunisme, dan Leninisme dicabut. Padahal apabila ditinjau dari sisi ketatanegaraan usulan ini tidak tepat, karena Presiden terikat untuk menjalankan haluan negara termasuk ketetapan MPRS tersebut. Hal ini juga bertentangan dengan sumpah dan janji yang diucapkan di hadapan MPR sebelum ia dilantik menjadi Presiden. Dalam negara demokrasi modern pelanggaran seperti ini merupakan pelanggaran yang sangat prinsipil dalam penyelenggaraan negara. *Kedua*, pernyataan Presiden yang menyatakan bahwa hak interpelasi DPR merupakan tindakan inkonstitusional. Hak interpelasi tersebut berkaitan dengan tindakan Presiden yang memberhentikan beberapa orang menteri di kabinetnya. Bahkan sebelumnya Presiden juga pernah menilai bahwa DPR seperti taman kanak-kanak. *Ketiga*, penggantian Kapolri dari Jenderal S. Bimantoro kepada Komjen. (Pol). Chaeruddin Ismail yang dilakukan secara sepihak oleh Presiden dinilai telah melanggar ketetapan MPR, karena penggantian tersebut mengharuskan adanya persetujuan DPR<sup>9</sup>. Tindakan jelas melanggar ketentuan

<sup>6</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Op Cit*, hlm. 91.

<sup>7</sup> *Ibid*.

<sup>8</sup> Saldi Isra, *Saatnya Sidang Istimewa MPR*, dalam *Harian Republika*, Kamis 1 Februari 2001

<sup>9</sup> Lihat Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Kepolisian Negara RI

yang telah ditetapkan oleh MPR. *Keempat*, adanya pernyataan Presiden yang menyatakan bahwa semua pansus yang ada di DPR adalah ilegal sehingga apapun yang dihasilkan oleh pansus tidak sah secara hukum. Hal ini terkait dengan beberapa kasus seperti adanya indikasi keterlibatan Presiden dalam skandal *bullogate* dan *bruneigate*. *Kelima*, penolakan Presiden terhadap dua orang calon ketua Mahkamah Agung (MA) yang diusulkan DPR. Tindakan ini membuat Presiden tidak menjalankan ketentuan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang MA yang menyatakan bahwa Ketua MA diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara diantara Hakim Agung yang diusulkan DPR. Hal ini juga mengindikasikan bahwa Presiden mencoba mengintervensi MA sebagai kekuasaan kehakiman tertinggi serta bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya yang bersifat ekstra yudisial.

Sidang Istimewa menjadi salah satu instrumen untuk mengawasi dan mengontrol kekuasaan Presiden. UUD 1945 memang tidak mengatur secara jelas mengenai prosedur hingga Sidang Istimewa dilaksanakan oleh MPR. Namun untuk kasus Abdurrahman Wahid agak sedikit berbeda, karena pada era ini telah terdapat ketentuan yang memberikan pengaturan mengenai penyelenggaraan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Ketentuan tersebut lahir pada masa pemerintahan orde baru yang berbentuk ketetapan MPR. Meskipun kehadiran ketetapan ini terkesan mempersulit dilaksanakannya Sidang Istimewa, tetapi disini lain ada upaya untuk memperjelas mekanisme pelaksanaan Sidang Istimewa. Mekanisme Sidang Istimewa tersebut tercantum di dalam Pasal 7 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Ketentuan tersebut menghendaki bahwa sebelum Sidang Istimewa dilakukan harus melalui proses penyampaian memorandum pertama dan memorandum kedua oleh DPR kepada Presiden.

Dalam kasus Abdurrahman Wahid, proses penyampaian memorandum tersebut juga telah dilakukan. Namun hal tersebut tidak diindahkan oleh Presiden. Bahkan ia mengeluarkan maklumat pada dini hari tanggal 23 Juli 2001, hal ini menjadi puncak kepanikan Presiden dalam menghadapi tekanan politik yang menginginkan

dirinya untuk turun dari tampuk kekuasaannya. Salah satu isi dari maklumat tersebut adalah membekukan lembaga MPR. Pembekuan MPR sebagai lembaga yang posisi konstitusionalnya berada di atas Presiden, jelas lebih mencerminkan kepanikan ketimbang rasionalitas melembagakan demokrasi<sup>10</sup>. Hal ini juga cukup menjadi alasan bagi MPR untuk mempercepat Sidang Istimewa<sup>11</sup>.

Pada tanggal 23 Juli 2001, MPR akhirnya menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid, namun ia tidak hadir dan juga tidak menyampaikan laporan pertanggungjawabannya secara tertulis. Akhirnya MPR mengeluarkan ketetapan pemberhentian dari jabatannya sebagai Presiden karena ketidakhadiran dan penolakan memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR serta tindakan penerbitan maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001. Tindakan ini dipandang oleh MPR sebagai pelanggaran terhadap haluan negara<sup>12</sup>. Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya menjadi kewenangan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia pada masa itu. Kekuasaan yang sangat besar ini secara hukum telah tercantum dalam UUD 1945 yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*"

Sistem kekuasaan di Indonesia menganut *supremacy of parliament* atau supremasi MPR, karena MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki wewenang tak terbatas. Seluruh kekuasaan dan tanggungjawab penyelenggaraan negara harus dipertanggungjawabkan kepada MPR<sup>13</sup>. Pertanggungjawaban ini tidak terkecuali bagi seorang Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR.

MPR berwenang mengangkat dan mengesahkan suatu pemerintah (eksekutif) dan sekaligus memberhentikan pemerintah yang diangkatnya itu apabila ia gagal atau tidak mampu lagi

<sup>10</sup> Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 2007. hal 124

<sup>11</sup> Lihat Saldi Isra, "*Saatnya Mempercepat SI*", dalam Koran Tempo tanggal 17 Juli 2001.

<sup>12</sup> Lihat Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H Abdurrahman Wahid.

<sup>13</sup> Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005, hal. 45-46.

melaksanakan kehendak rakyat melalui majelis itu<sup>14</sup>. Majelis dalam menjalankan kekuasaannya sebagai pemegang kedaulatan rakyat berwenang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, jadi tidak hanya ditujukan kepada Presiden saja, tetapi ini ditujukan bagi semua lembaga negara agar tidak melakukan tindakan-tindakan diluar kewenangannya<sup>15</sup>.

Kedudukan MPR sebagai lembaga “supra” dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebetulnya telah menjadi pembicaraan dalam Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 dimana Muhammad Yamin menyampaikan<sup>16</sup>:

*“Kemudian di hadapan kepala negara dan wakil kepala negara itu adalah sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik, kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil-wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab”*

Dalam hal ini juga Supomo menjelaskan<sup>17</sup>:

*“Kedaulatan negara ada ditangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan UUD, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang mengangkat Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara...”*

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dapat dilakukan oleh MPR apabila Presiden sebagai mandataris MPR telah melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh MPR yakni melalui ketetapan

---

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hal 179-180

<sup>15</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986. hal. 99.

<sup>16</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, , 1995, hal. 149.

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 309.

MPR maupun undang-undang dasar. Permasalahan yang muncul kemudian adalah tidak adanya kejelasan di dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang lain mengenai ukuran pelanggaran seperti apa sehingga Presiden dianggap melanggar haluan negara. Ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya sebelum perubahan UUD 1945 dicantumkan dalam ketetapan MPR<sup>18</sup>.

Adapun dalam proses pemberhentiannya hanya dilakukan melalui proses politik di MPR, hal ini agaknya menunjukkan tidak konsistennya penerapan konsep negara hukum yang secara jelas dicantumkan di dalam Penjelasan Umum UUD 1945. Keberadaan MPR yang memiliki kewenangan-kewenangan sebagai lembaga “supra” menunjukkan penerapan karakteristik pemerintahan parlementer, sementara disisi lain kita menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Agaknya inilah salah satu bentuk tidak konsistennya UUD 1945 dalam menerapkan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia<sup>19</sup>.

Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan masyarakat, dan penghormatan HAM. Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multi tafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan<sup>20</sup>. Oleh karena itu, perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, selain merupakan perwujudan tuntunan reformasi, juga sejalan dengan pidato Ir. Soekarno, Ketua Panitia Penyusun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Pada kesempatan itu ia menyatakan antara lain, “bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa

<sup>18</sup> Lihat Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

<sup>19</sup> Lebih jauh baca Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Andalas University Press, Padang, 2006, hal 36-39.

<sup>20</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2008, hal. 4.



barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondet*. Nanti kita akan membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap”<sup>21</sup>.

UUD 1945 yang berlaku dalam tiga periode yakni periode 1945-1949, periode 1959-1966, dan periode 1966-1998 telah terbukti tidak pernah menghadirkan pemerintahan yang demokratis. Selain itu, UUD 1945 telah turut memberi kontribusi atas terjungkalnya dua Presiden Indonesia terdahulu yakni Soekarno dan Abdurrahman Wahid<sup>22</sup>. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali<sup>23</sup> telah membawa perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam perubahan tersebut salah satu kesepakatan dasar yang menjadi agenda adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial<sup>24</sup>. Hal tersebut dapat dicermati dari semakin kuatnya kedudukan Presiden dalam pemerintahan, ia tidak mudah diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR kecuali ia terbukti telah melanggar ketentuan yang tercantum dalam undang-undang dasar.

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya diatur secara eksplisit di dalam Pasal 7A dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945), dimana dalam Pasal 7A dinyatakan bahwa Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR sebelum masa jabatannya berakhir hanya mungkin dilakukan apabila Presiden sungguh-sungguh telah melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 5. Lihat juga *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 426.

<sup>22</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003. hal 140-141

<sup>23</sup> Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali tersebut adalah pada Sidang Umum MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 1-9 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR 2002 tanggal 1-11 Agustus 2002

<sup>24</sup> Selain kesepakatan tersebut diatas, ada empat kesepakatan dasar lain dalam agenda perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu : (1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Tetap mempertahankan NKRI, (3) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam pasal-pasal (Batang Tubuh), dan (4) Perubahan dilakukan secara addendum. Lihat *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, hal. 1.



perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selanjutnya dalam Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menjelaskan mengenai prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tersebut. Perubahan ini telah menggeser dominasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan menjadikan konstitusi sebagai pemegang kedaulatan<sup>25</sup>. Proses pemberhentian Presiden inipun tidak hanya melalui forum politik di MPR, tetapi juga harus melalui proses peradilan di Mahkamah konstitusi. Hal ini memperkuat penerapan konsep negara hukum yang dicantumkan dalam UUD Negara RI 1945<sup>26</sup>.

Dalam masa periode pasca perubahan ketiga UUD 1945 memang belum ada praktek ketatanegaraan dalam hal pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya (pemakzulan). Namun setidaknya terdapat beberapa peristiwa yang berpotensi terjadinya pemakzulan Presiden. Seperti bergulirnya hak angket DPR atas kebijakan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan terakhir kasus Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) non-aktif Bibit Samad Rianto dan Chandra M Hamzah. Penahanan yang dilakukan Kepolisian terhadap kedua tokoh ini memancing simpati tidak hanya dari kalangan masyarakat umum tetapi juga dari para tokoh nasional untuk menjamin pembebasan keduanya. Prof. Dr. Mahfud MD, Ketua Mahkamah Konstitusi RI mengingatkan bahwa gerakan ini bisa berujung kepada ancaman bagi kedudukan Presiden melalui proses pemakzulan. Presiden memang tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi, tetapi pelemahan terhadap lembaga KPK bisa diartikan terlibat korupsi. Keterlibatan Presiden juga dapat dipandang dari segi pembiaran yang dilakukan oleh Presiden atas penahanan terhadap kedua Pimpinan non-aktif KPK ini oleh kepolisian. Jadi tergantung bagaimana memformulasikan hukumnya<sup>27</sup>.

Hal senada diungkapkan Pengamat Hukum Tata Negara Saldi Isra bahwa sekecil apapun kesalahan yang dilakukan oleh Presiden, gerbang pemakzulan bisa dimulai dan amat mungkin terjadi dengan

<sup>25</sup> Baca Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI 1945.

<sup>26</sup> Baca Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945.

<sup>27</sup> Media Indonesia, *Presiden Terancam Pemakzulan*, Senin 2 November 2009, Hal 5

memberi tafsir terbuka atas klausul Pasal 7A UUD Negara RI Tahun 1945<sup>28</sup>. Namun hal ini tergantung apakah DPR yang didominasi oleh partai pendukung pemerintah akan melakukan pemakzulan atau tidak.

## **PEMBAHASAN**

Sistem pemerintahan dipahami sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Dalam prakteknya, berbagai pola hubungan muncul, yang dihasilkan dari penerapan berbagai sistem pada praktek-praktek ketatanegaraan yang ada, yang disesuaikan dengan kondisi obyektif masing-masing negara. Secara sederhana sistem pemerintahan yang dikenal di dunia dewasa ini dapat dikategorikan dalam empat model, yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Prancis dan Swiss. Di Benua Eropa dan kebanyakan negara Asia menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Amerika menganut sistem presidensial, hampir semua negara di benua Amerika menganut sistem ini. Tetapi Prancis memiliki model tersendiri yang bersifat campuran atau biasa disebut "*hybrid system*". Selain ketiga model itu, Swiss menerapkan sistem pemerintahan yang agak khas yang biasa disebut "*collegial system*"<sup>29</sup>. Denny Indrayana mengategorikan sistem pemerintahan dalam lima bentuk yaitu, sistem parlementer, sistem campuran (hibrid), sistem kolejal, sistem monarki dan sistem presidensial<sup>30</sup>. Selain itu Aulia A Rahman dalam disertasinya mengemukakan empat jenis sistem pemerintahan yakni parlementer, presidensial, campuran, dan *collegial system*<sup>31</sup>. Hal yang cukup berbeda diungkapkan oleh Prof. Dr. Mahfud MD yang mengemukakan pandangannya dari sisi ilmu negara dan ilmu politik bahwa dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu Presidential, Parlementer, dan Referendum<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Saldi Isra, *Gerbang Menuju Pemakzulan*, Media Indonesia, Rabu 04 November 2009

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. hal 110-111.

<sup>30</sup> Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan "Presidensial Sial" atau "Presiden Sialan"*, disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara "Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945", Bukittinggi, 2007. hal 1-3.

<sup>31</sup> Aulia A. Rachman, *Sistem Pemerintaha Presidntil Sebelum dan Sesudah Perubahan UIUD 1945. Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*, Disertasi pada Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007. hal 50-53.

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 74.

Secara umum, sistem pemerintahan yang sering dipraktekkan adalah sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, dan sistem campuran. Sementara sistem kolegal maupun sistem monarki sangat jarang digunakan oleh negara-negara di dunia. Selain itu dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, semua konstitusi yang pernah ada dan berlaku di Indonesia tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolegal dan sistem monarki<sup>33</sup>.

### **Sistem Presidensial (*Presidential System*)**

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*)<sup>34</sup>. Kekuasaan Presiden yang seperti inilah menjadikan rentang kekuasaan Presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit banyak merambah pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif<sup>35</sup>. Di dalam sistem ini hubungan antara legislatif sebagai badan yang memegang kekuasaan perundang-undangan dengan eksekutif sebagai badan yang memegang kekuasaan pemerintahan dapat dikatakan tidak ada, jadi secara prinsipil bebas. Di sini orang menduga bahwa sistem inilah yang dikehendaki oleh Montesquieu. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutifnya itu tidak bertanggungjawab kepada pemegang kekuasaan legislatif<sup>36</sup>. Dalam sistem ini juga posisi Presiden sentral dan signifikan dibandingkan dengan aktor-aktor dan lembaga politik lainnya<sup>37</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie di dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal<sup>38</sup>, yaitu:

<sup>33</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi pada Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009. hal. 27.

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuaana Ilmu Populer, Jakarta, 2008. hal. 311.

<sup>35</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hal. 195

<sup>36</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2000, hal. 248-249. Lihat juga, Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984. hal. 30-31.

<sup>37</sup> Aulia A Rachman, *Op Cit*, hal. 105.

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op Cit*. hal. 316.

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

Berdasarkan ciri-ciri diatas dapat diketahui bahwa terdapat pemisahan kekuasaan secara jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Sehingga dalam sistem pemerintahan presidensial pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif<sup>39</sup>. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif sangat tergantung dukungan parlemen, sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear-cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif<sup>40</sup>.

Prof. Dr. Mahfud MD secara lebih sederhana menyebutkan 4 (empat) prinsip dalam sistem presidensial atau sistem presidential yaitu<sup>41</sup>;

- 1) Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif)
- 2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar.

---

<sup>39</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Op Cit, hal 51.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Loc. Cit

- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- 4) Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

### Sistem Parlemerter (*Parliamentary System*)

Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain<sup>42</sup>. Di negara yang berbentuk kerajaan yang menerapkan sistem parlementer kepala negara dipegang oleh seorang Raja atau Ratu sedangkan pemerintahan eksekutif atau *the real executive* dipegang oleh perdana menteri. Ada juga negara-negara yang berbentuk republik dimana presiden merupakan kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (*the real executive*)<sup>43</sup>.

Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem parlementer, badan legislatif dan badan eksekutif saling bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari lembaga eksekutif yang "bertanggungjawab" diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam lembaga legislatif yang mendukungnya, hal ini berimplikasi bahwa keberlangsungan kabinet sangat tergantung kepada dukungan badan legislatif (asas tanggungjawab menteri)<sup>44</sup>. Dalam sistem ini keseimbangan dalam kabinet akan dapat tercapai jika terdapat satu partai yang jumlahnya mayoritas dan membentuk kabinet dengan kekuatan sendiri. Tetapi apabila tidak ada jumlah mayoritas, maka dapat mengadakan suatu kabinet koalisi yang didasarkan atas kerja sama beberapa partai di badan legislatif<sup>45</sup>.

Dalam sistem pemerintahan parlementer yang dipraktekkan selalu terdapat sejumlah prinsip pokok yaitu<sup>46</sup>:

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

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Op Cit. hal. 311.

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 313

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006. hal. 210.

<sup>45</sup> *Ibid*.

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Op Cit, hal 315-316

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

### **Sistem Campuran (*Mixed System* atau *Hybrid System*)**

Selanjutnya dalam sistem pemerintahan campuran, unsur-unsur sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer tercampur dimana ciri-ciri kedua sistem tersebut diatas sama-sama dianut<sup>47</sup>. Dalam sistem campuran ini Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh Presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen.

Dalam berbagai literatur sistem ini disebut juga sebagai *hybrid system*. Dalam sistem ini yang lebih utama adalah Presiden, sehingga dapat dikatakan bahwa elemen sistem parlementer dicangkokkan kedalam sistem presidensial<sup>48</sup>. Bahkan Saldi Isra memakai istilah lain untuk sistem campuran ini yakni semi presidensial<sup>49</sup>.

Dalam sistem ini, terutama presiden dengan kedudukan yang kuat atau presiden dengan kedudukan yang relatif seimbang dengan lembaga legislatif dan adanya pembagian kekuasaan eksekutif antara presiden dan perdana menteri (*dual-executive*), amat mungkin terjadi kohabitasi (*cohabitation*)<sup>50</sup>. Eep Saefullah Fatah berpendapat sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dalam disertasinya menyebutkan<sup>51</sup>;

“Kohabitasi terjadi manakala Presiden (yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung melalui pemilu) dan Perdana Menteri

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hal 312

<sup>48</sup> *Ibid*, hal. 319

<sup>49</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, *Op Cit*, hal 53.

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 58-59.

<sup>51</sup> *Ibid*, hal 59.

(yang mengelola pemerintahan sehari-hari berdasarkan mandat yang diterima via pemilu legislatif) berasal dari dua partai yang berbeda. Kedua pemimpin pun harus saling menyesuaikan diri dan orientasi mereka untuk membuat sistem politik bekerja secara layak. Kohabitasi pun mesti dijalani sekaligus disiasati”

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa di dalam sistem presidensial ataupun parlementer selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan disamping kelebihan bawaan yang dimilikinya masing-masing<sup>52</sup>. Penerapan sistem ini tidak selalu sama dalam setiap negara, hal tersebut sangat tergantung kepada situasi dan kebutuhan masing-masing negara pada saat merumuskan konstitusi atau hukum dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.

### Pembatasan Kekuasaan Negara

Machiavelli sebagai sosok pemikir berpengaruh pada jaman Renaisanse melihat kekuasaan itu sebagai tujuan. Ia menyangkal asumsi, bahwa kekuasaan adalah alat atau instrument belaka untuk mempertahankan nilai-nilai moralitas, etika atau agama. Bagi Machiavelli, segala kebijakan agama dan moralitas justru harus dijadikan alat untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan<sup>53</sup>. Menurut pendapat Miriam Budiardjo pengertian kekuasaan adalah sebagai berikut;

*“Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama”.*<sup>54</sup>

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (*relationship*), dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the rule and the ruled*), satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah. Tidak ada persamaan martabat,

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hal. 111.

<sup>53</sup> Jhon Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2007. Hal 50

<sup>54</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit.* hal. 35.



selalu yang satu lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan kekuasaan<sup>55</sup>. Pembatasan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara merupakan salah satu ciri dari negara yang menganut paham negara hukum atau disebut juga sebagai *constitutional state*<sup>56</sup>. Selain itu menurut Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dalam disertasinya mengatakan bahwa pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental<sup>57</sup>. Ide mengenai pembatasan kekuasaan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan terpusat di tangan satu orang yaitu Raja atau Ratu yang memerintah secara turun temurun. Sehingga dalam menjalankan kekuasaannya tersebut sepenuhnya diserahkan kepada kehendak pribadi pemegang kekuasaan tanpa adanya kontrol yang jelas agar tidak melanggar hak-hak dan kebebasan rakyat<sup>58</sup>.

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*)<sup>59</sup>. Seorang ahli tata negara Inggris John Locke dianggap yang pertama kali mengemukakan tentang teori pemisahan kekuasaan ini. Hal tersebut terdapat dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises On Civil Government* (1690) dalam BAB XII dengan judul "*Of the Legislative, Executive and Federative Power of Commonwealth*", John Locke memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam;<sup>60</sup>

1. kekuasaan legislatif, kekuasaan untuk membentuk undang-undang;
2. kekuasaan eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;
3. kekuasaan federatif, kekuasaan untuk mengadakan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan luar negeri.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 35-36.

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal 11.

<sup>57</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, *Op Cit.* Hal. 99.

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, *Op Cit.*, hal. 11-12.

<sup>59</sup> *Ibid*, hal 14-15.

<sup>60</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985. hal. 1-2.

Menurut Jhon Locke ketiga pemisahan kekuasaan ini harus dipisahkan satu dari yang lainnya<sup>61</sup>. Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pemisahan kekuasaan dari Jhon Locke, Montesquieu (1689-1755) seorang pengarang, ahli politik, dan filsafat Perancis menulis sebuah buku berjudul *L'Esprit des lois* (jiwa undang-undang) yang diterbitkan di Jenewa pada Tahun 1748 (2 jilid). Montesquieu mengatakan bahwa dalam pemerintahan terdapat 3 jenis kekuasaan yang diperincinya dalam: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurut Montesquieu dalam sistem pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melakukannya<sup>62</sup>. Adapun masing-masing kekuasaan tersebut yaitu:

Adapun masing-masing kekuasaan tersebut yaitu:

1. kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen);
2. kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh Pemerintah (Presiden atau Raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet);
3. kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan dibawahnya).

Isi ajaran Montesquieu ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih dikenal dengan teori *Trias Politica*<sup>63</sup>. Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukan kekuasaan yudikatif kedalam eksekutif, Montesquieu memandang pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut Jhon Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukan kedalam kekuasaan eksekutif<sup>64</sup>. Doktrin Montesquieu banyak mempengaruhi orang Amerika pada masa Undang-Undang Dasarnya dirumuskan, sehingga dokumen itu dianggap banyak mencerminkan *Trias Politica* dalam konsep aslinya. Misalnya, Presiden Amerika tidak dapat

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

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 3.

<sup>64</sup> Miriam Budiardjo, *Op cit*, hal. 152.

dijatuhkan oleh *Congress* selama masa jabatannya empat tahun. Di lain pihak *Congress* tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Presiden maupun menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota *Congress* dan Presiden tidak dapat membimbing *Congress* seperti Perdana Menteri Inggris. Begitu pula badan yudikatif, terutama Mahkamah Agung, mempunyai kedudukan yang bebas, oleh karena hakim Mahkamah Agung sekali diangkat oleh Presiden, serta selama berkelakuan baik, dapat memegang jabatannya seumur hidup atau sampai serta mengundurkan diri secara sukarela<sup>65</sup>.

Sekalipun ketiga kekuasaan sudah dipisah satu sama lain sesempurna mungkin, namun para penyusun Undang-Undang Dasar Amerika masih juga menganggap perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Maka dari itu dicoba untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistem "*checks and balances*" (pengawasan dan keseimbangan) dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi kekuasaan lainnya<sup>66</sup>. Dari pendapat Ismail Suny yang mengatakan bahwa<sup>67</sup>;

*"Tentu saja tidak tepat untuk mengatakan bahwa eksekutif di Amerika adalah sama sekali tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Oleh karena orang harus ingat, bahwa kekuasaan eksekutif tergantung kepada "delegasi" dari badan legislatif, dan Presiden biasanya menerima saja kehendak Congress untuk menjamin penetapan perundang-undangan yang dianggapnya essential untuk melaksanakan kebijakannya secara efektif. Terutama dalam hal anggaran belanja yang diperlukan untuk melaksanakan segala aktivitasnya, eksekutif benar-benar tergantung kepada Congress. Meskipun semua ini hanya tekanan yang tak langsung, karena dalam sistem amerika tak ada alat yang langsung berupa kontrol legislatif seperti mosi-mosi tidak kepercayaan"*.

Seorang sarjana Belanda C. Van Vallenhoven mengembangkan pandangan tersendiri mengenai pemisahan kekuasaan. Menurutnya fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonsia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu: (i) fungsi *regeling* (pengaturan), (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan, (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hal. 153.

<sup>66</sup> *Ibid*.

<sup>67</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 86.

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,

Selain itu, dalam studi ilmu administrasi publik dikenal pula adanya teori yang membagi kekuasaan hanya kedalam dua fungsi saja yakni fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*)<sup>69</sup>. Pemisahan atau pembagian kekuasaan sering kita temui dalam sistem ketatanegaraan di berbagai negara, walaupun batas pembagian atau pemisahan itu tidak selalu sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling mempengaruhi. Hal tersebut merupakan bentuk penerapan prinsip *checks and balances*, dimana antar lembaga negara itu dapat saling menguji dan mengimbangi<sup>70</sup>. Sehingga akan terbangun sebuah mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar cabang kekuasaan negara. Mekanisme *checks and balances* hanya dapat dilaksanakan sepanjang memiliki pijakan konstitusional untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara<sup>71</sup>.

### **Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatan**

UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan di dalam Pasal 8 mengenai berhentinya Presiden di dalam masa jabatannya disebabkan oleh 3 (tiga) hal yaitu mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Pasal 8 UUD 1945 berbunyi;

*Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.*

Pasca perubahan UUD 1945, kategori yang menjadi dasar berhentinya Presiden dalam masa jabatannya yakni mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya tersebut. Hal tersebut dinyatakan di dalam Pasal 8 UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai berikut; Pasal 8 UUD Negara RI Tahun 1945;

*Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.*

---

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hal. 34.

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II, Op Cit*, hal. 14.

<sup>70</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1989. hal 31.

<sup>71</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Op Cit*, hal 106.

Berhentinya Presiden karena “diberhentikan” bermakna bahwa terdapat sebuah proses yang harus dilalui untuk dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Di Indonesia, pasca perubahan UUD 1945 pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dimungkinkan jika Presiden dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat di dalam undang-undang dasar. Dalam dunia hukum tata negara ada dua konsep pemberhentian seorang presiden yakni melalui *impeachment* dan *forum privilegium*<sup>72</sup>.

### Impeachment

*Impeachment* atau pemakzulan adalah sebuah proses dimana sebuah badan legislatif secara resmi menjatuhkan dakwaan terhadap seorang pejabat tinggi negara. Pemakzulan bukan berarti selalu pemecatan atau pelepasan jabatan, namun hanya merupakan pernyataan dakwaan secara resmi, mirip pendakwaan dalam kasus-kasus kriminal<sup>73</sup>. Dalam praktek *impeachment* yang pernah dilakukan diberbagai negara, hanya ada beberapa proses *impeachment* yang berakhir dengan berhentinya seorang pimpinan negara. Salah satunya adalah Presiden Lithuania, Rolandas Paskas, dimana proses *impeachment* itu berakhir pada berhentinya Paskas pada tanggal 6 April 2004. Di Amerika pernah terjadi beberapa kali proses *impeachment* terhadap presiden misalnya pada Andrew Johnson, Richard Nixon, dan terakhir pada William Clinton. Namun, semua tuduhan *impeachment* yang dilakukan di Amerika itu tidak berakhir pada berhentinya presiden<sup>74</sup>.

Pengertian *impeachment* yang ditulis oleh Henry Campbell Black dalam *Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (St. Paul, Minn. West Grup, hal 516) yang dikutip dalam Seri Penelitian Mahkamah Konstitusi, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*” (Kerjasama Mahkamah Konstitusi dan Konrad Adenauer stiftung, Jakarta, 2005) mendefinisikan *impeachment* sebagai “*A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political*

---

<sup>72</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada...*, Op Cit. hal. 11.

<sup>73</sup> Eksiklopedi Wikipedia, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pemakzulan>

<sup>74</sup> Seri Penelitian Mahkamah Konstitusi, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*”, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dan Konrad Adenauer stiftung, Jakarta, 2005.

court, instituted by a written accusation called 'articles of impeachment'. *Impeachment* diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana terhadap seorang pejabat publik yang dilaksanakan di hadapan Senat, disebut dengan *quasi political court*. Suatu proses *impeachment* dimulai dengan adanya *articles of impeachment*, yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dari suatu peradilan pidana<sup>75</sup>.

Dalam perkembangan hukum tata negara dewasa ini pranata *impeachment* menjadi populer sebab ada beberapa presiden dari beberapa negara di dunia yang masing-masing negara mempunyai sistem politik dan ketatanegaraannya yang berbeda, ingin melakukan *impeachment* terhadap presidennya karena dituduh telah melakukan suatu tindak pidana. Dengan kata lain, negara-negara itu meski sebagian belum memasukkan dalam konstitusinya tetapi melaksanakannya dalam praktik<sup>76</sup>. Misalnya, kasus *impeachment* yang telah dihadapi Presiden Joseph Estrada, Presiden Taiwan Chen Shui-bian yang dituduh membatalkan proyek pembangkit tenaga nuklir; Presiden Paraguay Raul Cubas yang dituduh melakukan tindak kriminal penyalahgunaan kekuasaan<sup>77</sup>.

### Forum Prelegiatum

*orum prelegiatum* adalah konsep pemberhentian pejabat tinggi negara yang memiliki posisi strategis di pemerintahan, termasuk presiden melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceedings*), artinya presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Forum ini mempunyai waktu yang lebih singkat dari peradilan umum sehingga prosesnya dapat berjalan dengan cepat tanpa mengganggu kinerja organ-organ tersebut<sup>78</sup>. Hal ini diperlukan apabila pejabat tersebut tidak bersalah, maka posisinya akan tetap dia jalankan dan apabila bersalah maka posisinya dapat segera digantikan. Konsep *forum prelegiatum* ini diterapkan di Perancis yang terdapat di dalam Pasal 68 konstitusinya yang

<sup>75</sup> *Ibid*, hal. 9.

<sup>76</sup> Luhut M.P Pangaribuan, 'Impeachment', *Pranata untuk Memproses Presiden*, diakses melalui <http://kompas.com>

<sup>77</sup> *Ibid*

<sup>78</sup> <http://hukumonline.com>.



mengatur bahwa presiden dan para pejabat negara dapat dituntut untuk diberhentikan di dalam forum pengadilan Mahkamah Agung Perancis karena pengkhianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal dan tindakan tidak pantas lainnya<sup>79</sup>.

Proses pemberhentian pejabat negara melalui proses peradilan khusus ini merupakan salah satu bentuk implementasi konsep negara hukum. Dalam konsep ini diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Menurut Jimly Asshiddiqie, tradisi kekuasaan yang berdasarkan hukum sebetulnya telah hidup dalam sejarah kenegaraan penduduk masa lalu<sup>80</sup>. Misalnya dalam kebudayaan Minangkabau, prinsip "*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*" melambangkan kuatnya peranan adat dan hukum adat dalam kebudayaan masyarakat Minangkabau. Tidak terkecuali terhadap keharusan bagi pemimpin untuk tunduk terhadap keharusan hukum adat tersebut.

UD 1945 di dalam Penjelasan Umum ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam perubahan UD 1945 juga kembali ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UD Negara RI Tahun 1945;

*Negara Indonesia adalah negara hukum*

Prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan negara yang menganut konsep negara hukum ini diantaranya menghendaki supremasi hukum dan tersedianya upaya peradilan tata negara (*Constitutional Adjudication*)<sup>81</sup>. Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan

---

<sup>79</sup> *Loc. Cit*

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op Cit*, hal 297.

<sup>81</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 13 (tiga belas) prinsip pokok yang merupakan pilar-pilar utama dalam negara yang menganut paham negara hukum yang sebenarnya, yaitu: (1) Supremasi hukum, (2) Persamaan dalam hukum, (3) Asas legalitas, (4) Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan UUD, (5) Berfungsinya organ-organ negara yang independen dan saling mengendalikan, (6) Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, (7) Tersedianya upaya peradilan tata usaha negara, (8) Tersedianya upaya peradilan tata negara, (9) Adanya jaminan perlindungan HAM, (10) Bersifat demokratis, sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin, (11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, (12) Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka, dan (13) Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Lihat *Ibid*. Hal 309-310.



tata negara yang memiliki andil di dalam proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya merupakan bentuk nyata dari penerapan konsep negara hukum yang dimaksud diatas. Proses pemberhentian Presiden tidak hanya dilakukan atas dasar keputusan politik semata, tetapi juga di dasarkan atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga penegak hukum.

### **Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatan Sebelum Perubahan UUD 1945**

Dalam negara demokrasi modern salah satu prinsip yang harus ada adalah pertanggungjawaban. Dalam kepustakaan pemerintahan demokrasi disebut juga sebagai pemerintahan yang bertanggungjawab (*responsible government*)<sup>82</sup>. Di Indonesia, kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga merangkap sebagai kepala pemerintahan. Presiden sebagai kepala pemerintahan (*a real power*) secara politis wajib mempertanggungjawabkan kekuasaannya. tetapi sebagai kepala negara (*not a real power*) ia tidak perlu untuk mempertanggungjawabkannya<sup>83</sup>.

Pertanggungjawaban menjadi salah satu sebab Presiden di Indonesia dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Pertanggungjawaban Presiden harus disampaikan kepada pemilik kedaulatan yaitu kepada rakyat yang dalam hal ini dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut:

*“kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*

Kedudukan MPR tersebut berimplikasi kepada kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut tercantum dalam Penjelasan Umum UUD 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara poin ke III yang menyebutkan kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR. Pertanggungjawaban Presiden erat kaitannya dengan proses peralihan kekuasaan, karena apabila pertanggungjawaban selesai maka timbul wacana tentang peralihan kekuasaan. Secara

<sup>82</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Op Cit.* hal. 1

<sup>83</sup> *Ibid.*

teoritis dasar hukum yang dapat menimbulkan kewajiban hukum terhadap subyek hukum dapat ditemukan melalui 2 cara yaitu dari ketentuan hukum positif yang mengatur secara eksplisit dan melalui interpretasi terhadap hukum positif yang hanya mengatur secara implisit<sup>84</sup>. Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya tidak diatur secara eksplisit di dalam UUD 1945. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR selaku pemegang kekuasaan negara tertinggi. Pemberhentian tersebut tidak serta merta bisa dilakukan oleh MPR, tetapi melalui sebuah mekanisme yang ditentukan secara implisit di dalam UUD 1945.

Lembaga DPR yang menjadi bagian dari MPR memiliki fungsi yang sangat menentukan dalam pemberhentian Presiden tersebut. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan. Apabila DPR menganggap bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa meminta pertanggungjawaban kepada Presiden<sup>85</sup>. Keberadaan DPR dalam menggunakan kewenangannya untuk mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan tersebut merupakan bagian dari mekanisme *check and balances* antara Presiden dan DPR.

Pengaturan secara sumir dalam penjelasan UUD 1945 mengenai mekanisme Sidang Istimewa dalam pemberhentian presiden dalam masa jabatannya diperjelas melalui sebuah ketetapan MPR yang dilahirkan pada masa orde baru yakni Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar – Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Walaupun terkesan mempersulit pelaksanaan Sidang Istimewa dalam rangka pemberhentian Presiden, kehadiran ketetapan ini memperjelas mekanisme pelaksanaan Sidang Istimewa tersebut<sup>86</sup>.

Di dalam ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar- Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

---

<sup>84</sup> *Ibid.* hal 77

<sup>85</sup> Penjelasan Umum UUD 1945 Poin VII.

<sup>86</sup> Baca Saldi Isra, *Saatnya Sidang Istimewa MPR*, Dalam Harian Republik Kamis 1 Februari 2001

dicantumkan mengenai alasan yang memungkinkan Presiden diberhentikan oleh MPR sebelum habis masa jabatannya;

*Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena:*

- a. Atas permintaan sendiri
- b. Berhalangan tetap
- c. Sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dengan alasan sebagaimana disebutkan pada huruf a dan b tidak dilakukan melalui mekanisme Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden sebagaimana dimaksudkan dalam Penjelasan UUD 1945. Pemberhentian melalui mekanisme Sidang Istimewa hanya dilakukan apabila Presiden dianggap telah melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. DPR sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan agar sesuai dengan haluan negara memegang peranan penting dalam pemberhentian Presiden tersebut. Maka apabila DPR menganggap bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum kepada Presiden.

Pasal 7 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/1978;

*Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden*

Apabila Presiden dalam jangka waktu tiga bulan tidak mengindahkan memorandum yang diajukan oleh DPR, maka DPR mengajukan memorandum yang kedua.

Pasal 7 ayat (3) Tap MPR No. III/MPR/1978;

*Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum yang kedua.*

Menurut Saldi Isra<sup>87</sup>, ketentuan ini mengisyaratkan dua hal, pertama, bahwa memorandum kedua hanya dapat dilakukan jika Presiden tidak memperhatikan memorandum yang pertama. Kedua, ketentuan ini secara implisit mengharuskan Presiden untuk tetap menjalankan pemerintahan karena dalam waktu tiga bulan tersebut

<sup>87</sup> Saldi Isra, *Pasca Memorandum Pertama*, Harian Republika Selasa 6 Februari 2001

DPR akan melakukan penilaian apakah Presiden memperhatikan dan melaksanakan memorandum tersebut atau sebaliknya.

Dalam hal Presiden dalam jangka waktu satu bulan tidak mengindahkan memorandum kedua, maka DPR dapat meminta MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pasal 7 ayat (4)

*Apabila dalam waktu satu bulan memorandum kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.*

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pertanggungjawaban Presiden yang berakhir pada diberhentikannya seorang Presiden untuk pertama kalinya terjadi pada Presiden Soekarno. Ia diberhentikan karena laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh MPRS pada waktu itu. Dalam pemberhentian tersebut tidak dikenal adanya penyampaian memorandum oleh DPR. Karena pada waktu itu belum ada ketentuan yang dibuat secara jelas dan tegas mengenai proses pertanggungjawaban Presiden dalam masa jabatannya karena dianggap telah melanggar haluan negara. Adapun yang dijadikan dasar pertanggungjawaban Presiden Soekarno pada waktu itu hanyalah Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa jika DPR menganggap bahwa Presiden melanggar haluan negara, maka DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk mengadakan persidangan istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden.

Apabila dicermati proses penyampaian pertanggungjawaban Presiden Soekarno pada waktu itu terungkaplah bahwa MPRS tidak pernah meminta pertanggungjawaban Presiden. Itulah yang kemudian membuat pertanggungjawaban tersebut disebut sebagai pertanggungjawaban sukarela. Namun setelah penyampaian pidato sukarela tersebut, MPRS meminta kepada Presiden untuk melengkapi pidato pertanggungjawabannya. Atas permintaan tersebut Soekarno menyampaikan pidato yang dikenal dengan Pidato Pelengkap Nawaksara<sup>88</sup>. Pidato ini kemudian juga mendapat penolakan dari MPRS yang pada akhirnya memberhentikan Soekarno dari jabatan Presiden.

---

<sup>88</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Op Cit*, hal 87.

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya juga terjadi pada Presiden Abdurrahman Wahid. Proses pemberhentian ini dilakukan ketika proses Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan. Sehingga proses pemberhentiannya tetap berpedoman kepada Penjelasan UUD 1945 serta Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Apabila kita kaitkan pengaturan yang terdapat di Indonesia mengenai sistem pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya, maka lebih mirip dengan apa yang yang dipraktekkan di Amerika Serikat yaitu *impeachment*, dimana Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang merupakan representasi seluruh rakyat melalui penilaian dan keputusan politik dengan syarat-syarat dan mekanisme tertentu<sup>89</sup>.

### Masalah Hukum (1)

#### a. Konsistensi Penerapan Sistem Pemerintahan Presidensial.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial, hal ini dapat dibuktikan bahwa menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Tetapi setidaknya terdapat 2 (dua) ketentuan yang mengarah kepada praktek parlementer yaitu, pertama mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, dimana MPR dapat menjatuhkan Presiden dengan mengadakan Sidang Istimewa MPR, apabila MPR menolak pertanggungjawaban tersebut maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Praktek semacam ini membuktikan bahwa model parlementer juga dianut oleh UUD 1945<sup>90</sup>.

Kedua, bahwa proses pemberhentian Presiden ini diawali adanya anggapan dari DPR tentang pelanggaran terhadap haluan negara. Adapun putusan pemberhentian tersebut diserahkan kemudian kepada MPR. Kedua lembaga negara ini adalah lembaga politik, bukan institusi atau lembaga penegak hukum.

<sup>89</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hal 138.

<sup>90</sup> Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, hal 4-5

Sistem presidensial yang dianut Indonesia tidak kompatibel dengan pemberhentian Presiden oleh lembaga politik semata (*impeachment*). Konsekuensi pemilihan sistem presidensial dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan menghendaki pemberhentian Presiden atas dasar putusan lembaga peradilan<sup>91</sup>. Di Amerika Serikat, pemberhentian Presiden juga melibatkan Mahkamah Agung dalam proses tersebut. Hal ini terlihat dari keterlibatan Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis Sidang ketika proses pemberhentian tersebut berlangsung di *Senate*<sup>92</sup>.

Di Indonesia, praktek semacam ini tidak diadopsi dalam pemberhentian Presiden dalam masa jabatan. Padahal di dalam Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum, hal ini berimplikasi bahwa siapapun di Republik ini yang melakukan pelanggaran hukum harus diberikan sanksi atas dasar sebuah putusan hukum oleh lembaga yudisial. Hal ini menunjukkan penerapan sistem pemerintahan presidensial yang tidak konsisten.

b. Alasan Pemberhentian Presiden.

Alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya hanya dikaitkan dengan pelanggaran terhadap haluan negara. Rumusan ini tidak terjabar dengan jelas tentang apa yang menjadi kriteria bahwa Presiden telah melanggar haluan negara<sup>93</sup>. Alasan ini menimbulkan multi tafsir dan berpotensi disalahgunakan oleh lembaga yang berwenang untuk melakukan pemberhentian Presiden (*impeachment*). Hal ini terbukti ketika Presiden Soekarno diminta pertanggungjawabannya tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran terhadap haluan negara, tetapi juga dikaitkan dengan pertanggungjawaban Presiden atas kemerosotan akhlak bangsa<sup>94</sup>. Maka penulis menganggap hal seperti ini akan sangat mudah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu, apalagi Presiden tidak mendapat dukungan politik dari parlemen.

---

<sup>91</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004, hal. 10

<sup>92</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hal. 211.

<sup>93</sup> Saldi Isra, *Pasca Memorandum DPR*, dalam Koran Tempo, Selasa 5 Juni 2001.

<sup>94</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan.., Op Cit*, hal 89.

c. Pasca Memorandum DPR

Di dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 7 ayat (2) dan (3) mengenal adanya dua kali memorandum dalam rangka mengingatkan Presiden atas dasar dugaan pelanggaran terhadap haluan negara. Persoalan yang terjadi adalah apa yang menjadi ukuran DPR untuk menilai apakah Presiden telah mematuhi dan melaksanakan memorandum pertama sehingga memorandum kedua tidak perlu untuk dilakukan?<sup>95</sup> Selain itu, tidak ada ukuran yang jelas bagi DPR untuk menilai Presiden apakah Presiden telah melaksanakan atau tidak memorandum kedua, hingga DPR tidak harus meneruskan proses tersebut ke lembaga MPR. Hal ini tentu akan mudah disalahgunakan untuk kepentingan menjatuhkan Presiden atau justru sebaliknya.

d. Penilaian Pertanggungjawaban Presiden.

Apabila proses pemberhentian telah sampai pada Sidang Istimewa MPR, maka persoalan yang timbul kemudian adalah kriteria apa yang akan digunakan MPR untuk sampai pada sikap menerima atau menolak pertanggungjawaban Presiden<sup>96</sup>. Hal ini menjadi semakin buruk karena mayoritas anggota MPR berasal dari anggota DPR. Ketiadaan ukuran yang jelas dan tegas mengenai penilaian pertanggungjawaban Presiden akan membuat proses pemberhentian ini begitu sarat akan kepentingan politik sesaat.

### **Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatan Sesudah Perubahan UUD 1945**

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali perubahan dalam kurun waktu 4 tahun (1999-2002) telah membawa perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia baik dari struktur kelembagaan maupun hubungan antar lembaga-lembaga negara tersebut, termasuk dalam hal pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya.

Dari segi landasan konstitusional, pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya telah dilakukan perubahan yang sangat

<sup>95</sup> Saldi Isra, *Pasca Memorandum Pertama*, dalam *Harian Republika*, Selasa 6 Februari 2001.

<sup>96</sup> Saldi Isra, *Pasca Memorandum DPR*, *Op Cit*.



mendasar. Perubahan tersebut dilakukan pada perubahan ketiga (2001) yang disahkan pada tanggal 9 November 2001. Ketentuan pemberhentian Presiden dalam masa jabatan yang sebelumnya diatur di dalam bagian Penjelasan UUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh) dengan melakukan beberapa perubahan yang cukup mendasar<sup>97</sup>. Perubahan ini memberikan prosedur dan syarat yang jauh lebih sulit, hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi munculnya situasi yang mengharuskan adanya prosedur yang dicantumkan dalam konstitusi untuk mempertimbangkan kemungkinan memberhentikan Presiden karena alasan-alasan tertentu<sup>98</sup>.

Pasca perubahan UUD 1945, kewenangan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya tetap diberikan kepada MPR. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945;

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

Selain itu, kewenangan MPR ini juga tercantum dalam Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

*MPR mempunyai tugas dan wewenang:*

- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah 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;*

Pengaturan mengenai alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dirumuskan dalam Pasal 7A UUD Negara RI

---

<sup>97</sup> Dalam proses perubahan telah disepakati beberapa hal dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 yaitu, (1) tidak mengubah Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, (2) tetap mempertahankan NKRI, (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial, (4) Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh), dan (5) melakukan perubahan dengan cara *adendum*. MPR RI, *Panduan Pemasarakatan...*, *Op Cit*, hal 13.

<sup>98</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, *Op Cit*, hal 137.

Tahun 1945 yang berbunyi:

*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.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 7A tersebut ada beberapa sebab seorang Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya yaitu apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa:

- 1) Pengkhianatan terhadap negara.
- 2) Korupsi.
- 3) Penyuapan.
- 4) Tindak Pidana berat lainnya.
- 5) Melakukan perbuatan tercela.

Proses usulan pemberhentian Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum<sup>99</sup>. Selain berkaitan dengan pelanggaran hukum, pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya juga dimungkinkan jika Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 UUD Negara RI Tahun 1945<sup>100</sup>.

Proses pemberhentian ini menghendaki adanya usul dari lembaga DPR yang didasarkan kepada adanya pelanggaran terhadap ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pola pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya sebelum perubahan UUD 1945. DPR tetap memegang peranan penting dalam proses pemberhentian ini sebagai bentuk pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan. Hal tersebut jelas tergambar dalam ketentuan Pasal 7B ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi;

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

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008. hal. 417.

<sup>100</sup> Pasal 10 ayat (3) Huruf e Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Ketentuan ini merupakan konsekuensi dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan DPR dan Presiden memiliki kedudukan yang setara dan seimbang. Hal ini membawa implikasi bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR<sup>101</sup>. dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Perubahan UUD 1945 yang mempertegas sistem presidensil di Indonesia tidak serta merta menjadikan Presiden bersifat absolut. Walaupun dalam sistem presidensil kedudukan presiden memiliki legitimasi yang lebih kuat<sup>102</sup>. Keadaan seperti inilah yang menghendaki berjalannya fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden, karena dikhawatirkan akan menghasilkan kekuasaan yang absolut. Seperti apa yang diungkapkan oleh Lord Acton *“power tends to corrupt, absolut power corrupt absolutly”*.

Merupakan sebuah hal wajar jika Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya dan itu dicantumkan dan diatur secara jelas di dalam konstitusi, mengingat bukan tidak mungkin seorang Presiden melakukan pelanggaran-pelanggaran yang serius atau tidak lagi memenuhi syarat untuk tetap berada dalam jabatannya<sup>103</sup>.

Mekanisme yang diterapkan dalam pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya juga tidak mudah, karena harus melalui proses sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 7B UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai berikut;

*Pasal 7B Ayat (1) :*

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

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman<sup>104</sup> yang terlibat di dalam proses pemberhentian Presiden

<sup>101</sup> Lihat Pasal 7C UUD Negara RI Tahun 1945.

<sup>102</sup> Legitimasi Presiden yang kuat ini merupakan implikasi dari sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945).

<sup>103</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Op Cit*, hal 138.

<sup>104</sup> Lihat Pasal 24 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945

dalam masa jabatannya ini merupakan sebuah hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hadirnya proses hukum dalam proses pemberhentian ini menunjukkan konsistensi penerapan paham negara hukum<sup>105</sup>, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum bahkan terhadap Presiden sekalipun. Proses semacam ini yang tidak diakomodir di dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Padahal di dalam Penjelasan UUD 1945 dicantumkan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Ketentuan ini juga dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menerapkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) antar lembaga negara (DPR, Presiden dan MK).

Pengajuan usul DPR kepada MK merupakan implementasi kesetaraan antara Presiden dan DPR. Sehingga keduanya tidak dapat saling menjatuhkan. Hal ini disebabkan DPR tidak dapat memproses dan mengambil putusan atas pendapatnya sendiri. Maka DPR terlebih dahulu mengajukannya kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat yang berisi dugaan pelanggaran terhadap UUD oleh Presiden<sup>106</sup>.

Pengajuan usul DPR tersebut juga harus memenuhi kriteria di dalam tubuh DPR sendiri, yaitu mengenai ketentuan kourum. Hal ini semata-mata dimaksudkan bahwa pendapat DPR merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota DPR. Hal tersebut dapat kita lihat di dalam Pasal 7B Ayat (3) yang berbunyi;

*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.*

Didalam Pasal 7B Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 ditegaskan bahwa MK memiliki kewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut dalam batas-batas waktu yang ditentukan. Pemberian batas waktu tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu kepada MK. Hal

<sup>105</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945

<sup>106</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan...*, Op Cit, hal 61.

ini untuk menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya yang akan dapat mengganggu situasi politik nasional<sup>107</sup>.

*Ayat (4) : Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*

Kewajiban MK ini juga secara tegas disebutkan di dalam ketentuan Pasal 24C Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi;

*Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Hal yang sama juga ditegaskan di dalam di dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Penerapan paham negara hukum dalam proses pemberhentian ini dapat dilihat bahwa hanya atas putusan MK<sup>108</sup> DPR dapat melanjutkan proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dengan menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden kepada MPR. Hal tersebut tercantum secara jelas dalam Pasal 7B Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945.

*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.*

Proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya akan diteruskan kepada MPR selaku lembaga yang diberikan wewenang untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Majelis

---

<sup>107</sup> *Ibid*, hal 62.

<sup>108</sup> Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman (Pasal 24 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945) berimplikasi bahwa setiap putusannya merupakan putusan hukum.

ini juga diberikan tenggat waktu menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak MPR menerima usul tersebut. Pemberian jangka waktu tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu kepada MPR. Ketentuan ini juga dihadirkan untuk menghindari berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya yang dapat mengganggu situasi dan stabilitas politik secara nasional. Hal ini dicantumkan secara jelas di dalam Pasal 7B Ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai berikut;

*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.*

Keputusan MPR mengenai pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya harus memenuhi kourum yang ditetapkan di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 7B Ayat (7) sebagai berikut;

*Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Ketentuan kuorum sebanyak 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir dalam mengambil keputusan terhadap usul DPR dimaksudkan untuk menghasilkan suara mayoritas yang mendukung usul tersebut. Namun sebelum MPR menjatuhkan putusannya, Presiden diberikan kesempatan untuk menyampaikan penjelasannya di hadapan Rapat Paripurna MPR.

Jika ditelaah dari ketentuan Pasal 7A dan 7B UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana dikutip diatas, pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya harus dimulai dari penilaian dan keputusan politik di DPR (*impeachment*) kemudian dilanjutkan ke pemeriksaan dan putusan hukum oleh MK. Proses di MK inilah yang menurut Prof. Dr. Mahfud, MD dianggap sebagai *forum privilegium*. Proses tersebut kemudian dikembalikan lagi kepada mekanisme

*impeachment* untuk diputuskan secara politik oleh lembaga MPR. Maka pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 menganut sistem campuran antara mekanisme *impeachment* dan mekanisme *forum privilegium*. Prosesnya dimulai dari proses *impeachment* ke *forum privilegium* dan berakhir kepada proses *impeachment* lagi<sup>109</sup>.

## **Masalah Hukum (2)**

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali telah membawa perubahan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Termasuk dalam hal pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Dari sisi substansi hukum, pengaturan yang memungkinkan Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya diatur secara jelas dan tegas di dalam Pasal 7A dan 7B UUD Negara RI Tahun 1945. Namun perubahan ini belum mampu mengatasi problematika ketatanegaraan dalam proses pemakzulan seorang Presiden.

### **a. Alasan Pemberhentian Presiden**

Di dalam Pasal 7A UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa salah satu dari alasan pemberhentian Presiden adalah terbukti melakukan perbuatan tercela. Perbuatan ini kemudian diterjemahkan oleh Pasal 10 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi:

*Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden*

Perbuatan tercela dikategorikan sebagai sebuah ukuran untuk dapat memberhentikan Presiden. Perbuatan ini kemudian didefinisikan sebagai sebuah perbuatan yang merendahkan martabat Presiden. Permasalahan yang timbul adalah ukuran apa yang akan dipakai untuk menentukan apakah seorang Presiden telah melakukan sebuah perbuatan yang merendahkan martabatnya sebagai seorang Presiden?. Perumusan perbuatan tercela juga dicantumkan sebagai salah satu syarat calon Presiden

---

<sup>109</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Op Cit, hal, 139.



dan/atau Wakil Presiden. Hal ini terdapat dalam Pasal 5 huruf i Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut;

*Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah;*

*i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela*

Rumusan pasal ini menjadi relevan ketika melihat kembali rumusan Pasal 7A bahwa salah satu alasan pemberhentian Presiden adalah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Rumusan ini juga diterjemahkan ke dalam Pasal 10 ayat (3) huruf e Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa penafsiran tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 6 UUD Negara RI Tahun 1945. Jika melihat di dalam Pasal 6 ayat (2) dijelaskan bahwa syarat-syarat untuk menjadi seorang calon Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut di dalam undang-undang. Hal inilah yang kemudian diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Persyaratan semacam ini juga dapat kita temui dalam Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menyebutkan bahwa syarat calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Ukuran ketakwaan menurut hemat Penulis tidak bisa dinilai oleh hukum formal maupun penafsiran hakim. Pengaturan yang bersifat multi tafsir inilah yang kemudian berpotensi terjadinya konflik dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

b. Efektifitas Putusan Mahkamah Konstitusi

Proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya didominasi oleh lembaga politik. Diawali dengan usul dari DPR atas dugaan pelanggaran terhadap konstitusi oleh Presiden kepada MPR untuk memberhentikan Presiden. Walaupun DPR terlebih dahulu harus meminta Mahkamah Konstitusi untuk memutus adanya dugaan tersebut. Persoalan yang terjadi kemudian adalah sejauh mana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diberlakukan secara efektif untuk memerintahkan

pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran terhadap UUD<sup>110</sup>. Hal ini menjadi penting karena tidak ada satu ketentuan pun di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan MPR mematuhi dan melaksanakan secara efektif putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini akan semakin mengkhawatirkan ketika Presiden memiliki dukungan politik mayoritas di DPR.

c. Keniscayaan Peran Dewan Perwakilan Daerah

Usul pemberhentian Presiden hanya dimiliki oleh DPR, padahal DPD sebagai salah satu kamar dari MPR tidak memiliki kewenangan tersebut. Dalam pengambilan putusan di MPR pun, keberadaan DPD dapat saja diabaikan<sup>111</sup>. Menurut Refly Harun sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra<sup>112</sup> menyatakan *impeachment* dapat dilakukan tanpa melibatkan DPD, hal ini karena dari sisi jumlah keanggotaan DPR merupakan jumlah mayoritas di MPR. Apalagi konstitusi menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Artinya kehadiran DPD dalam MPR tidak bersifat kelembagaan, tetapi perorangan. Dominasi DPR dalam proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya akan semakin mengkhawatirkan ketika DPR didominasi oleh partai pendukung Presiden atau bahkan sebaliknya. Dari sisi penyelenggaraan negara, keterlibatan DPD dalam proses pemberhentian ini menjadi penting untuk menjaga terlaksananya sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Perbedaan antara lembaga yang berfungsi melakukan penuntutan dengan yang memutuskan ini sangat penting untuk menjamin agar dalam proses peradilan terhadap pejabat publik tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Dalam sistem parlemen bikameral, kedua kamar parlemen masing-masing menjalankan salah satu fungsi dari kedua fungsi tersebut secara seimbang. Jika senat yang diberi hak menuntut, maka yang menjatuhkan vonis adalah DPR ataupun sebaliknya. Hal

---

<sup>110</sup> Bambang Widjojanto dkk, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 105-106.

<sup>111</sup> Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, *Op Cit*, hal 42

<sup>112</sup> *Ibid*

tersebut dipraktekkan oleh negara-negara yang menganut parlemen bikameral seperti Amerika Serikat, Jerman, Prancis, dan lain-lain<sup>113</sup>. Konsep seperti inilah yang tidak diakomodasi oleh UUD Negara RI Tahun 1945 sehingga berpotensi menimbulkan problematika baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## Rekomendasi

Pengaturan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya sesudah perubahan UUD 1945 perlu untuk dilakukan perubahan lanjutan. Maka Penulis berharap agar MPR sesegera mungkin melakukan perubahan kelima terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 untuk memperbaiki mekanisme yang telah ada. Penguatan sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati untuk diperkuat dalam perubahan sebelumnya menjadi hal yang patut untuk diperhatikan kembali. Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya harus disesuaikan dengan sistem presidensial yang telah disepakati bersama dalam perubahan UUD 1945 dan penegasan penerapan prinsip-prinsip negara hukum. Bahwa setiap pelanggaran hukum diberikan ganjaran atas dasar putusan hukum dan bukan keputusan politik semata.

Masalah hukum pemberhentian Presiden yang penting untuk segera diperbaiki adalah alasan untuk memberhentikan seorang Presiden hendaknya memakai ukuran yang dapat diterjemahkan oleh hukum formal, hal ini untuk menghindari multi tafsir terhadap rumusan ketentuan hukum yang tidak jelas. Selain itu penegasan kembali bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai dugaan pelanggaran terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 oleh Presiden harus menjadi putusan yang sifatnya mengikat dan final. Sehingga MPR hanya menjadi eksekutor bagi putusan tersebut. Hal ini untuk mempertegas kembali penerapan prinsip-prinsip negara hukum yang dianut oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Kemudian dalam hal pengajuan usul sampai kepada pengambilan keputusan pemberhentian Presiden hendaknya dapat melibatkan DPD secara aktif sebagai bagian dari kelembagaan MPR. Hal tersebut diatas hanya dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UUD

<sup>113</sup> Seri Penelitian Mahkamah Konstitusi, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Op Cit, hal. 32.

Negara RI Tahun 1945. Maka MPR selaku lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 agar secepatnya menyempurnakan aturan tersebut demi menghindari krisis ketatanegaraan pada masa mendatang. Apabila perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 telah selesai dilakukan, maka DPR dan Presiden untuk selanjutnya melakukan harmonisasi dan perubahan terhadap undang-undang kekuasaan kehakiman, undang-undang Mahkamah Konstitusi serta peraturan perundang-undangan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- ....., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- ....., *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006.
- ....., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- ....., *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Basah, Sjachran, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.
- Haris, Syamsuddin, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 2007.
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008
- ....., *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan "Presiden Sial" atau "Presiden Sialan"*, Makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara "Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945", Bukittinggi, 2007.
- Isra, Saldi, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Andalas University Press, Padang, 2006.

- ....., *Gerbang Menuju Pemakzulan*, Media Indonesia, Rabu 4 November 2009
- ....., *Pasca Memorandum Pertama*, Harian Republika, Selasa 6 Februari 2001.
- ....., *Pasca Memorandum DPR*, Koran Tempo, Selasa 5 Juni 2001
- ....., *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana FH UGM, Yogyakarta, 2009.
- ....., *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006.
- ....., *Saatnya Mempercepat SI*, Koran Tempo tanggal 17 Juli 2001.
- ....., *Saatnya Sidang Istimewa MPR*, Harian Republika, Kamis 1 Februari 2001.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1989.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Mahfud, Moh MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- ....., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- ....., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Mahkamah Konstitusi, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dan Konrad Adenauer stiftung, Jakarta, 2005.
- MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008

- ....., *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.
- Mulyosudarmo, Soewoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- ....., *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans*, Malang, 2004.
- Pieris, John, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2007.
- Rachman, Aulia A, *Sistem Pemerintaha Presidentil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945. Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*, Disertasi pada Program Doktor Pascasarjana FHUI, Jakarta, 2007.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta, 1995.
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- ....., *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007.
- Soemantri, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986.
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- ....., *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Widjojanto, Bambang, dkk, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.



Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*  
....., *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis  
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*  
....., *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan  
Umum Presiden dan Wakil Presiden.*  
....., *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan  
Kehakiman*  
....., *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah  
Konstitusi.*  
....., *Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI  
dan Kepolisian Negara RI.*  
....., *Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang  
Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H Abdurrahman  
Wahid.*  
....., *Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan  
dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau  
Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.*

Media Indonesia Edisi Senin Tanggal 2 November 2009

<http://hukumonline.com>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Pemakzulan>

<http://kompas.com>