

**MEKANISME PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL
PRESIDEN SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh :

AGUS TRIOKA MAHENDRA PUTRA

ABSTRACT

This research is addressed to two main subject. The first one, how was the president and/or vice president impeachment in the history of public constitution of Republic of Indonesia as well as its comparison with other countries? And the second one, what was the impeachment mechanism of president and/ or vice president after the amendement of Republic of Indonesia Constitution of 1945?

The subjects are studied by using a method of normative legal research with statute approach and legal analytical and conceptual approach as well as comparative approach. The legal collected materials were analyzed qualitatively using interpretation method and legal argumentation.

The research shows that the impeachmen mechanism of president and/ or vice president after the 1945 Constitutions amendement was not clearly arranged on the procedure and the legal reason to implement the impeachment. The 1945 Constitution of Republic of Indonesia does not mention the matter explicitly and in detail. The Constitution only regulates the handover of power from president to vice president in case of the president passes away, resigns or unable to perform his obligation within the period of his duty as written in the Article 8 of 1945 Constitution of Republic of Indonesia. That the legal norm says that the phrase “the House of Representative opinion” formulated in Article 7B of 1945 Constitution is vague and inconsistent and may raise interpretation. Through this thesis, it is suggested that the House Representative complete stipulation of the rule of the law which concerns the mechanism of president and/ or vice president impeachment. Related to impeachment mechanism at the Constitution Court: the court should arrange and draw up Regulation of Constitution Court which describes the implementation of judicature in detail based on the House Representative opinion which accuses president and/ or vice president of being breaking obstructing the law.

Key Words: Presidents impeachment mechanism, substitution of power, Act, obstruction of the law.

I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berdirinya Negara ini tidak hanya ditandai oleh Proklamasi dan keinginan untuk bersatu bersama, akan tetapi hal yang lebih penting adalah adanya Undang-Undang Dasar 1945 yang merumuskan berbagai masalah kenegaraan. Atas dasar UUD 1945 berbagai struktur dan unsur Negara mulai ada¹. Walaupun secara jelas pada masa itu belum ada lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh UUD 1945. Akan tetapi hal ini dapat diatasi dengan adanya Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dalam UUD 1945.²

Reformasi konstitusi (*constitution reformation*) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang dilakukan sejak Tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, telah merubah ketatanegaraan Indonesia baik secara vertikal maupun horizontal. Hanya saja perubahan yang dilakukan tersebut dinilai tidak kohesif, tidak dilandasi pemikiran yang mendasar tentang visi ke depan sebuah konstitusi sebagai kontrak sosial antara negara dan masyarakat³, tidak ada kejelasan konsep yang dipakai, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Negara kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) bukan Negara kekuasaan (*Machstaat*). Menurut Victor Hugo, adanya hukum

¹ Bagir Manan; 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, CV Armico, Bandung, hal. 36.

² Joeniarto; 1984, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, hal. 17

³ Danu Kusworo; 2006, *Prediksi Pasca Perubahan UUD 1945 Tanpa Sinkronisasi -Ketegangan Politik Antar Lembaga Membayang*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0208/2008/01/UTAMA/kete01.htm>, diakses tanggal 7 januari 2010.

adalah untuk menciptakan keadilan bagi masyarakat.⁴ Dari pendapat tersebut jelas bahwa hukum diciptakan sebagai upaya untuk mengatur tingkah laku masyarakat sehingga akan terciptanya sebuah kesinergisan yang pada akhirnya mengarah pada tegaknya supremasi hukum.

Salah satu persoalan penting setelah terjadinya empat kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah adanya ketentuan yang secara eksplisit mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden disebutkan secara limitatif dalam konstitusi, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945.

Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden selanjutnya akan diperiksa, diadili, dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) apakah pendapat DPR tersebut mempunyai landasan konstitusional atau tidak. Amar putusan MK atas pendapat DPR tersebut sekurang-kurangnya terdiri dari tiga kemungkinan. *Pertama*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak

⁴ Salman Luthan; 2000, *Diktat Kuliah Pengantar Ilmu Hukum*, FH UII Yogyakarta, hal. 21.

memenuhi syarat. *Kedua*, amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. *Ketiga*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka peneliti merumuskan masalah bagaimanakah pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.

BAB II

PEMBAHASAN

2.1 Putusan Atas Usul Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945

Pada subbab ini akan dibahas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengenai dugaan DPR terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum (aspek pidana) atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden (aspek tata negara dan administrasi). Hal yang diatur dalam Bagian Ke XII Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 hanya mengatur mengenai rumusan Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yaitu pendapat DPR mengenai dugaan

pelanggaran. Artinya, yang diatur hanya norma umum dari perbuatan presiden dan/atau wakil presiden itu, sedangkan substansi norma hukumnya atau hukum materilnya belum diatur. Adapun rumusan Pasal 7A dan Pasal 7B justru memuat rumusan jenis deliknya yang dilanggar oleh presiden dan/atau wakil presiden sehingga ia bisa diberhentikan ditengah masa jabatannya.

Adapun yang berhak mengajukan permohonan untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden adalah DPR dalam hal presiden dan wakil presiden melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Untuk mengajukan permohonan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden, DPR wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, serta risalah dan/atau berita acara rapat DPR disertai bukti mengenai dugaan itu (Pasal 80). Jika presiden dan/atau wakil presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi. Permohonan DPR itu wajib diputus oleh hakim Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat sembilan puluh hari sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi.

Jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, seperti yang terumus dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, amar putusan hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan

“membenarkan pendapat DPR”. Apabila hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan presiden dan/atau wakil presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum seperti terumus dalam Pasal 7A jo. Pasal 83 UU No.24 Tahun 2003 dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, amar putusan hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan “permohonan ditolak”.⁵ Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi itu, wajib disampaikan kepada DPR dan presiden dan/atau wakil presiden. Pelaksanaan eksekusi atas putusan Mahkamah Konstitusi diserahkan kepada DPR melalui mekanisme Pasal 7B ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 jo. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003.

Jika Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka Pasal 24C ayat (2) dan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 merupakan kewajiban Mahkamah Konstitusi. Substansi kedua pasal tersebut tercermin bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah memeriksa, mengadili, dan memutus permintaan DPR terhadap:

- a. 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 (Pasal 7A).
- b. Dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 24C ayat (2)).

Jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa terbukti tuduhan DPR atau membenarkan dugaan DPR, hasil putusan Mahkamah Konstitusi

⁵ I Nengah Suantra; *Op. Cit.* hal. 121.

tersebut diserahkan kepada DPR. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka DPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian itu kepada MPR. MPR menindaklanjuti dengan menyelenggarakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden dan/atau wakil presiden. Sedangkan Jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak terbukti atau tidak membenarkan dugaan DPR, DPR tidak dapat meneruskan keinginannya itu kepada MPR.

Perbuatan melanggar hukum yang diancamkan kepada presiden dan/ atau wakil presiden sesuai dengan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai tindak pidana di mana jenis-jenis pidananya sudah jelas. Menurut Barda Nawawi Arief, jenis pidana yang terumus dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 merupakan delik biasa yang rumusan deliknya dapat dicari dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dengan demikian, tidak perlu dibuatkan aturan mengenai acaranya, karena hal itu cukup mengikuti Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).⁶ Akan tetapi, walaupun dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 terumus jenis delik pidananya, hakim Mahkamah Konstitusi tidak wajib mengikuti rumusan jenis delik, baik yang terumus dalam KUHP maupun tindak pidana khusus lainnya. Hakim Mahkamah Konstitusi dapat membuat hukum acara khusus seperti yang dimungkinkan dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan hakim Mahkamah Konstitusi dapat memutus bukan berdasarkan jenis delik pidana yang terumus dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, melainkan dapat memutus berdasarkan sifat pidana yang

⁶ Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2003/ti. 47.

ia yakini dan didukung oleh unsur-unsur lain, misalnya alat bukti dan keterangan-keterangan.

2. Rumusan Pasal 7A UUD NRI 1945 mengenai *Impeachment*

Menurut Yusril Ihza Mahendra (Mantan Menteri Kehakiman dan HAM) dan M.A Rachman (Mantan Jaksa Agung) mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU Mahkamah Konstitusi pada sat itu, mengusulkan seharusnya rumusan yang tercantum dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 tentang perbuatan “pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela” harus diperjelas rumusannya dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi karena hal ini berkaitan dengan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden (*impeachment*).⁷

Menurut Harun Al Rasjid bahwa UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak mengenal lembaga “*impeachment*”, sebab Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dan Tap. MPR yang mengatur tentang *impeachment* bukan merupakan bagian dari UUD NRI Tahun 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie pernyataan Harun Al Rasjid itu tidak betul, karena “*impeachment*” itu bahasa Inggris, baik menurut kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum, “*to impeach*” itu artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban.⁸

Dalam hubungan presiden berkedudukan sebagai kepala negara atau pemerintahan, “*impeachment*” berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang

⁷ *Jawa Pos*, tanggal 1 Mei 2010, hal 4.

⁸ Jimly Asshiddiqie, “*Impeachment*”, <http://www.Impeachment>, Makalah di internet, hal. 1.

dilakukan dalam masa jabatannya.⁹ Hampir semua konstitusi mengatur soal itu sebagai cara yang sah dan efektif untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berada di jalur hukum dan konstitusi.

Dalam sistem parlementer selalu diatur adanya hak parlemen untuk mengajukan “mosi tidak percaya” meskipun diimbangi pula dengan kewenangan pemerintah untuk membubarkan parlemen menurut tata cara tertentu. Karena itu, masa kerja pemerintahan parlementer tidak ditentukan secara “*fixed*”. Sebaliknya, masa jabatan pemerintahan sistem presidensial ditentukan secara “*fixed*”, biasanya 4 sampai dengan 7 tahun. Karena jangka waktunya cukup lama, sebagai penyeimbang, kepada parlemen diberikan hak untuk meminta pertanggungjawaban di tengah masa jabatan.

Dengan begitu, negara yang mengidealkan prinsip supremasi hukum dapat terhindar dari kemungkinan dipimpin oleh seorang yang kemudian berubah menjadi “tiran”. Manusia memang bisa dan bahkan mudah berubah. Dari orang yang semula memenuhi syarat menjadi pemimpin berubah di tengah jabatannya menjadi orang yang tidak lagi memenuhi syarat, kalau sudah berada dalam kekuasaan. Itu sebabnya, semua sistem kekuasaan memerlukan pengontrol dan penyeimbang.

Satu lembaga dengan lembaga lain diatur berdasarkan prinsip “*check and balance*”. Kalau kinerja seorang pemimpin tidak bisa lagi diperbaiki, harus dimungkinkan untuk diganti dengan yang lebih baik. Hampir semua konstitusi negara modern mengenal mekanisme pemberhentian atau penggantian

⁹ *Ibid*, hal. 2

pemimpinnya di tengah masa jabatan. Yang berbeda hanya jenis pelanggaran hukum yang dijadikan alasan untuk pendakwaan. Pelanggaran hukum yang dijadikan alasan itu ada yang bersifat pidana dan ada juga yang bersifat tata negara dan administrasi.

Presiden dapat di "*impeach*", baik karena didakwa melanggar UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang federal lainnya. Batang tubuh UUD 1945 (sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945), memang tidak menyinggung soal "*impeachment*" secara "*letterlijk*". Beberapa sarjana termasuk Harun Al Rasjid berpendapat bahwa Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 bukan bagian dari UUD NRI Tahun 1945, dia cenderung berpendapat bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak mengenal lembaga "*Impeachment*"¹⁰. Akan tetapi, pendapat seperti itu tentu saja hanya bersifat akademis karena sejak tahun 1959 sudah menjadi konvensi bahwa Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 itu dipakai sebagai satu kesatuan naskah Konstitusi Republik Indonesia yang tidak terpisahkan dari batang tubuhnya.

UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa jika DPR menganggap presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, MPR dapat diundang untuk meminta pertanggungjawaban presiden melalui sidang istimewa. Karena itu, pengertian "*impeachment*" yang dikenal di hampir semua negara konstitusional modern di dunia itu, jelas tidak bisa dianggap tidak ada dalam UUD NRI Tahun 1945.

Hanya bedanya, jika naskah konstitusi seperti di Amerika Serikat, Argentina, Prancis, dan Rusia mengaitkannya dengan pelanggaran tindak pidana, dan Konstitusi Jerman mengaitkannya, baik dengan pelanggaran tata negara

¹⁰ *Ibid.*, hal 3

maupun pidana, maka menurut UUD NRI Tahun 1945 mengaitkannya hanya dengan pelanggaran ketatanegaraan, yaitu haluan negara. Akan tetapi, yang dimaksud haluan negara menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah haluan negara yang ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan MPR. Jadi, bukan GBHN dalam arti sempit, melainkan haluan-haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam keseluruhan pengertian UUD NRI Tahun 1945 ataupun yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk Ketetapan-Ketetapan MPR, termasuk salah satunya adalah GBHN.

BAB III

PENUTUP

Kesimpulan

Simpulan yang dapat ditarik dari pembahasan diatas adalah sebagai berikut :

- 1) Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga dilakukannya perubahan (amandemen) UUD NRI Tahun 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ada empat macam konstitusi yang pernah diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, Undang Undang Dasar Sementara 1950, dan sekarang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketika Indonesia terbentuk menjadi negara yang merdeka dan berdaulat pada 17 Agustus 1945, konstitusi yang digunakan pada saat itu (UUD 1945) tidak mengatur bagaimana mekanisme *impeachment* dapat dilakukan dan alasan apa yang dapat membenarkan

impeachment boleh dilakukan. Sampai saat ini UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit dan detail mengenai hal tersebut. UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mengenai penggantian kekuasaan dari presiden kepada wakil presiden jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sebagaimana tertera dalam Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945.

- 2) Dalam mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden membuat DPR menjadi lembaga yang sangat berdaya, untuk tidak menyebut sangat berkuasa, karena DPR banyak memegang peranan penting dalam jalannya sistem ketatanegaraan. Alasan *impeachment* yang dituduhkan DPR tersebut adalah alasan yang berangkat dari sebuah proses politik dimana kepentingan-kepentingan yang lebih bermain untuk menghasilkan sebuah keputusan. Lembaga konstitusional yang berwenang untuk memberikan tafsir yuridis atas tuduhan “pendapat DPR” tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Pada posisi ini MK memiliki peranan yang sangat strategis karena MK adalah salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman. DPR sangat berperan dalam proses *impeachment* di Indonesia. Diawali oleh tuduhan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat oleh DPR berdasarkan pelaksanaan fungsi pengawasannya, kemudian DPR menjadi pemohon dalam proses *impeachment* di MK. Bila MK membenarkan pendapat DPR, maka DPR pula yang akan membawa tuduhan tersebut kepada MPR untuk mendapat penyelesaian akhir dari kasus *impeachment*

ini. Pada intinya, *impeachment* adalah suatu proses yang didesain untuk menjalankan sebuah mekanisme *checks and balances* dalam kekuasaan.

DAFTAR BACAAN

- Bagir Manan; 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, CV Armico, Bandung.
- Joeniarto; 1984, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Danu Kusworo; 2006, *Prediksi Pasca Perubahan UUD 1945 Tanpa Sinkronisasi - Ketegangan Politik Antar Lembaga Membayang*,
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0208/2008/01/UTAMA/kete01.htm>, diakses tanggal 7 januari 2010.
- Salman Luthan; 2000, *Diktat Kuliah Pengantar Ilmu Hukum*, FH UII Yogyakarta,
- Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2003/ti.
- Jawa Pos*, tanggal 1 Mei 2010,
Jimly Asshiddiqie,” *Impeachment*”, <http://www.Impeachment>, Makalah di internet.
- Anwar. C; 2008, *Teori Dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi Dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang.
- Prodjodikoro, Wirjono; 2003, *Tindak-Tindakan Pidana Tertentu di Indonesia*, edisi 3 Bandung: Refika Aditama.