
**ANALISIS YURIDIS PROSEDUR PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL
PRESIDEN DALAM MASA JABATAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Diki Dinarta, * Irwandi
Fakultas Hukum, Universitas Jambi
Dikidinarta24@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the ideally the dismissal of the President and / or Vice President during his term of office based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and determine the implications of the follow-up to the provisions regarding the dismissal of the President and / or Vice President during the term of office stipulated in the Law Dasar 1945. This type of thesis research is a normative legal research. The results showed: The decision making process for the dismissal of the president and / or vice president in the term of office itself must involve the House of Representatives (DPR), the Constitutional Court (MK) and the People's Consultative Assembly (MPR). the procedure for dismissing the president of course there are those who argue that the procedure for dismissing the president is ideal and does not need to be changed or added back, but for some opinions including the author of the termination of the president there are still many gaps for the legislature to easily dismiss or not easily dismiss the president because indeed political nuances are thicker than law enforcement itself.

Keywords : *Termination, Termination Process, President, Vice President*

Abstrak

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui idealnya pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan untuk mengetahui apa implikasi dari tindak lanjut dari adanya ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatanyang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Tipe penelitian skripsi ini adalah merupakan penelitian hukum Yuridis Normatif. Hasil penelitian menunjukkan: Proses pengambilan sebuah keputusan untuk dapat dilakukan pemberhentian presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatan itu sendiri harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

Mahkamah Konstitusi (MK) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Mengenai prosedur pemberhentian presiden ada yang berpendapat bahwa tata cara pemberhentian presiden sudah ideal dan tidak perlu dirubah atau ditambahkan kembali, namun ada juga yang berpendapat yang dalam hal ini termasuk penulis, bahwa prosedur pemberhentian presiden masih memiliki banyak celah untuk legislatif dengan mudah memberhentikan atau tidak dapat dengan mudah memberhentikan presiden karna dirasa ada nuansa politik yang lebih kental daripada penegakan hukumnya sendiri.

Kata Kunci: Pemberhentian, Proses Pemberhentian, Presiden, Wakil Presiden

I. PENDAHULUAN

Artikel ini akan membahas mengenai analisis yuridis dari prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta implikasi dari tindak lanjut adanya ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Undang-undang Dasar Tahun 1945 sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia secara formal lebih menonjol ke sistem Presidensial daripada sistem Parlementer. Salah satu ciri dari pemerintahan Presidensial adalah masa jabatan presiden yang ditentukan oleh Undang-undang Dasar Tahun 1945.¹ Jadi dengan masa jabatan presiden yang pasti (*fixed term*) yang diatur dalam konstitusi, maka posisi seorang presiden bisa dikatakan kokoh atau kuat (*strong executive*). Akibat dari ciri di atas adalah tercipta pemerintahan yang stabil (*executive stability*). Hal ini berbeda dengan systemparlementer yang bersifat *executive instability* karena ketergantungan eksekutif sebagai *dependent variable* terhadap konstelasi politik yang ada di parlemen (*independent variable*).²

¹Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 5.

²*Ibid.*

Sebelum perubahan UUD 1945, dasar hukum pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara implisit dapat ditemukan di dalam Penjelasan UUD 1945 dan dijelaskan lebih rinci di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).³

Berdasarkan pengalaman sejarah ketatanegaraan di Indonesia pernah terjadi dua kali pemakzulan, *Pertama*, pada tahun 1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menarik mandat (memberhentikan) Presiden Soekarno. Dalam TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 yang menyebutkan bahwa Presiden Soekarno diganti oleh Jendral Soeharto, dengan pertimbangan bahwa Presiden Soekarno tidak dapat melakukan kewajibannya dan tidak dapat melaksanakan haluan negara sebagaimana ditetapkan oleh UUD dan MPRS. *Kedua*, pada Sidang Istimewa yang digelar pada Agustus 2001. Pada saat itu MPR juga telah mencabut mandat atau memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid dengan alasan bahwa presiden dinyatakan telah melanggar haluan negara, karena tidak hadir dan menolak untuk memberi pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR, serta penerbitan Maklumat tanggal 23 Juli 2001 yang dianggap tidak konstitusional oleh MPR.⁴

Dalam dua pengalaman ketatanegaraan tersebut di atas dapat diketahui bahwa proses dan mekanisme pemakzulan yang terjadi menimbulkan banyak perdebatan konstitusi yang sangat serius. Hal itu dikarenakan mekanisme pemakzulan yang dipakai di Indonesia pada waktu itu masih mengandung banyak kelemahan. Kelemahan itu terutama bersumber dari konstitusi yang belum mengatur secara jelas bagaimana mekanisme pemakzulan, termasuk perbuatan-perbuatan yang dapat mengakibatkan seorang presiden itu dimakzulkan, sehingga semangat presidensial yang terdapat dalam UUD 1945 yang mempunyai tujuan dan maksud agar terciptanya pemerintahan yang stabil dan jelas.

Kontroversi mengenai pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut tidak jarang menimbulkan konflik politik yang sebenarnya tidak hanya melibatkan elit politik saja, melainkan juga kelompok masyarakat di level bawah, sehingga situasi *chaos* antar elemen masyarakat baik yang mendukung maupun yang menolak pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut tidak dapat dihindarkan. Hal ini

³Indarwati, *Pemberhentian Presiden (Impeachment) dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia*, PT. Widyagama, Malang, 2005, hal. 25.

⁴Sumali, *Redaksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2002, hal. 32-33.

akan mengakibatkan stabilitas dan keamanan negara tidak terjamin yang kalau tidak segera diatasi dengan benar, ujung-ujungnya nanti akan menimbulkan disintegrasi bangsa.

Di lihat dari dampak politis dan sosiologis pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang cenderung massif dan destruktif, maka diperlukan suatu aturan bagi pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang lebih jelas dan lebih menjamin status hukum bagi seorang presiden.

Setelah Amandemen *Keempat* UUD 1945, Indonesia memiliki aturan main yang baru bagi mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain kejelasan proses dan mekanismenya, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7 B UUD 1945 juga terkesan lebih yuridis ketimbang politis. Secara intitusional masalah pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kewenangan yudikasinya dipegang oleh Mahkamah Konstitusi melalui UU No. 24 Tahun 2003, kemudian pada proses akhirnya nanti keputusan politisnya berada di tangan MPR.

Setelah empat kali amandemen konstitusi, terdapat ketentuan yang secara tegas mengatur tentang pemberhentian dalam masa jabatan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Alasan pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah perubahan disebutkan secara limitatif, 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian pengaturannya lebih lanjut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan sebelum perubahan UUD 1945, pengaturannya ada pada Penjelasan UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dimana berdasarkan ketetapan tersebut dikatakan bahwa proses pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dilakukan melalui proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berbagai lembaga negara terlibat dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia, yaitu DPR sebagai pemrakarsa, Mahkamah Konstitusi sebagai

lembaga yang memutuskan pendapat DPR dalam hal usul pencopotan. Presiden dan/atau Wakil Presiden yang merupakan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang setelah putusan Mahkamah Konstitusi menetapkan keputusan akhir tentang pemanggilan kembali Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu, prosedur tersebut tentunya akan mengikutsertakan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pihak yang dituduh DPR dalam usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵

Moh Mahfud MD mengemukakan bahwa:

“Meskipun Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, namun kedua pejabat negara tersebut dapat diberhentikan dalam masa jabatannya meskipun dengan cara yang sulit dan dapat menimbulkan problem teknis prosedural. Maka wajar jika pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya itu dicantumkan dan diatur di dalam konstitusi karena bukan tidak mungkin kedua pejabat negara tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran serius dan tidak lagi memenuhi syarat untuk terus berada dalam jabatannya”.⁶

Seperti ditulis oleh Hamdan Zoelva, “Pemberhentian Presiden adalah keputusan legislatif yang unik, hanya dapat dilakukan sesuai kerangka yang dibatasi konstitusi”.⁷ Paling tidak ada tiga model peradilan pemberhentian Presiden dalam konstitusi berbagai negara, yaitu:

1. Proses peradilan dua tingkat oleh lembaga perwakilan rakyat seperti di Amerika Serikat.
2. Proses peradilan tiga tingkat yaitu disamping oleh lembaga perwakilan rakyat juga harus dengan putusan lembaga yudikatif seperti di Jerman, Perancis, dan Korea Selatan.

Model campuran yaitu proses peradilan dua tingkat tetapi melibatkan lembaga yudikatif ditengah proses pemberhentian seperti Indonesia dan Rusia.⁸

Bambang Sutiyoso mengemukakan bahwa:

⁵<http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125404-tinjauan-tentang-pemberhentian-Presiden-dan/#ixzz1IqGf65ea>. *Tinjauan Tentang Pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden*, diakses tanggal 7 Desember 2019.

⁶Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, (selanjutnyadisingkat Moh. Mahfud MD I), Jakarta, 2007, hal 138.

⁷Hamdan Zoelva, *Pemberhentian Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal 32.

⁸*Ibid.* hal 35.

“Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya didominasi oleh lembaga politik. Adapun syarat dalam 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 sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Persyaratan ini tidak mudah dipenuhi karena biasanya komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat secara mayoritas adalah berasal dari partai pemenang pemilu dan mitra koalisinya. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat tidak bisa berlaku sewenang-wenang menghendaki pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tanpa didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggotanya”.⁹

Banyak pihak yang menilai bahwa fungsi Mahkamah Konstitusi menjadi lemah, karena, jika Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti bersalah, mengapa MPR masih diberi peluang untuk tidak menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden. Dengan demikian, bagaimana kedudukan fungsi dari Mahkamah Konstitusi pada perkara ini.

Pedoman beracara dalam memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian Peraturan Mahkamah Konstitusi ini merupakan aturan yang lebih operasional dalam rangka memeriksa, mengadili, dan memutus perkara terkait dengan pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Wacana pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden selanjutnya seolah mendapat angin segar yakni ketika Mahkamah Konstitusi menyatakan kesiapannya menjalankan proses pemberhentian tersebut, setelah pihaknya mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Alur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari awal hingga akhir, telah mendapatkan perombakan besar-besaran dengan penambahan berbagai prosedur dan masuknya

⁹Bambang Sutiyoso, *Reformasi Keadilan dan Penegakkan Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hal 161.

Mahkamah Konstitusi dalam mekanismenya sebagai lembaga inspeksi perkara pemberhentian presiden di Indonesia. Berdasarkan Pasal 7B UUD NRI 1945, proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia dimulai dengan adanya usulan dari DPR bahwa presiden telah melakukan pelanggaran atau tindakan melanggar hukum yang terdapat dalam Pasal 7A. Berdasarkan hak yang dipegang oleh DPR yaitu hak pengawasan. Setelah proses di DPR selesai, dan dalam rapat paripurna DPR telah menyetujui Presiden telah melakukan tindakan yang termasuk alasan yang dapat memberhentikan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka putusan rapat paripurna tersebut diserahkan pada Mahkamah Konstitusi, sebelum akhirnya proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diserahkan pada Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) sebagai penentu nasib apakah seorang presiden diberhentikan atau tidak diberhentikan.¹⁰ Dengan adanya amandemen UUD NRI 1945 maka tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia juga berubah secara mendasar.

II. PEMBAHASAN

A. Prosedur Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebelum amandemen UUD 1945 memberikan kekuasaan politik yang besar kepada Presiden dalam menyelenggarakan fungsi dan tugas pemerintahan. Pemberian kewenangan tersebut rupanya tanpa diibarengi dengan batasan-batasan konstitusional yang memadai terhadap penggunaannya. Implikasinya wewenang tersebut menjadi meluas di berbagai bidang dan tidak lagi dijalankan sesuai dengan relnya. Zaman pemerintahan Presiden Soekarno dan Soeharto telah cukup membuktikan bagaimana UUD 1945 membuka peluang besar terjadinya penyelewengan/penyalahgunaan terhadap kekuasaan (*abuse of power*).

Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan, tidak mengatur secara jelas dan tegas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya baik mengenai alasan maupun mekanismenya. Pasal 8 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan, bahwa “Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya”. Dari ketentuan tersebut, kata “berhenti” secara implisit memberikan kemungkinan bagi seorang

¹⁰Eko Noer Kristoyanto, “Pemberhentian Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, dalam *Jurnal RechtsVinding*, vol. 2, no. 3, Desember 2013, hal 338.

Presiden diberhentikan ditengah jabatannya, yaitu bisa berarti berhenti karena mengundurkan diri maupun berhenti karena diberhentikan. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, mekanisme *impeachment*/pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak diatur secara rinci. Yang memiliki kewenangan prerogatif atau mutlak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terbukti telah melanggar Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah MPR.

Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, mulai sebelum amandemen UUD 1945 sampai dengan setelah amandemen UUD 1945 *keempat*, sesungguhnya bukan sesuatu hal mudah. Pada masa UUD 1945 sebelum diubah, yang dapat memberhentikan Presiden, adalah MPR yang susunannya terdiri dari anggota DPR, dan utusan golongan, serta utusan daerah. Pemberhentian Presiden, dapat dilakukan melalui mekanisme Sidang Istimewa MPR, dengan alasan, bahwa Presiden telah melakukan kejahatan, pengkhianatan terhadap negara, serta tidak mampu lagi menjalankan fungsi jabatannya. Namun, pasca Perubahan UUD 1945 mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia, justru jauh lebih rumit daripada sebelumnya. Mulai dari lembaga yang terlibat maupun proses yang harus dilalui berbeda sekali dengan sebelum UUD 1945 diubah. Dan bahwa dalam keadaan normal, sangatlah sulit untuk menjatuhkan atau *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bahwa memang benar prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya telah disediakan UUD 1945. Hanya saja untuk dapat menempuhnya memerlukan proses perjalanan politik dan hukum yang cukup panjang serta berliku-liku tajam. Baik dilihat dari sisi keterlibatan organ negara dan pengaturan mekanisme *impeachment* dalam UUD 1945 maka masih terdapat ruang pergulatan antara politik dengan hukum. Mengingat letak kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat tapi melibatkan juga Mahkamah Konstitusi di dalamnya.

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diubah, Presiden dan Wakil Presiden bertanggungjawab secara politis kepada rakyat. Namun perlu dipahami, bahwa prosedur atau mekanisme sistem pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden kepada rakyat dilakukan secara tidak langsung melalui MPR. Mekanisme seperti itu pada gilirannya melahirkan anggapan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak sepenuhnya menganut presidensial murni. Karena MPR yang memiliki kewenangan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden merupakan lembaga politik yang tugas dan fungsinya mirip dengan parlemen. Bahkan secara

konstitusional jelas sekali MPR memiliki kewenangan mengkonstruksi peraturan hukum tertinggi (UUD 1945 dan Ketetapan MPR) yang bersifat imperatif untuk dilaksanakan.

Sebelum amandemen UUD NRI 1945 Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan MPR melalui alasan-alasan yang sumir sifatnya, yaitu karena pejabat negara tersebut telah melanggar atau menyimpang dari haluan negara yang dibuat, digariskan, dan ditetapkan MPR. Namun haluan negara itu sendiri pengertiannya jangkauannya begitu luas dan terkesan absurd atau kabur, sehingga alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berjalan dramatis dan problematis, sebab lebih bernuansa atau berbau politis. Di dalam UUD 1945 sebelum amandemen, tidak ada syarat maupun mekanisme yang mampu menggambarkan dengan jelas bagaimana memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden di tengah ataupun dalam masa jabatannya. Hal ini mengakibatkan dalam pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden yang mendominasi adalah proses politik, tidak terlihat proses hukum di dalamnya. Nilai sendiri bagaimana sejarah proses pemberhentian Presiden di Indonesia terjadi dua kali yaitu ketika Presiden Soekarno dan Presiden Abdurahman. Berdasarkan uraian tersebut dapat kemudian disimpulkan, bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dikembangkan dan dipraktikan Indonesia dalam sistem ketatanegaraannya adalah presidensial yang mengandung elemen-elemen/nuansa parlementarisme (*quasi*), terutama dalam mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.

Politik hukum UUD NRI 1945 pasca perubahan menganut paradigma baru yang membuka peluang secara terbuka untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya melalui upaya yuridis dan konstitusional misalnya dengan pranata impeachment bilamana memang terbukti melakukan pelanggaran hukum dan pelanggaran lainnya, seperti yang digariskan UUD 1945. Tetapi secara garis besarnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mungkin dijatuhkan dalam masa jabatannya oleh badan politik melalui alasan-alasannya yang berbau atau bermotifkan politis. Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden bermuatan politis lazimnya hanya terjadi di negara-negara yang menganut dan mengembangkan praktik pemerintahan parlementer. Sebab apabila kita mengacu pada sistem pemerintahan presidensial versi UUD 1945 pasca perubahan, Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya mungkin diberhentikan dalam masa jabatannya bila benar-benar terbukti melakukan pelanggaran terhadap UUD 1945. Dengan tersedianya mekanisme konstitusional pemberhentian Presiden dan/atau

Wakil Presiden dalam UUD 1945, jelas semakin menegaskan, bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat or rule of law*) yang pada prinsipnya memposisikan setiap orang sama kedudukannya di hadapan hukum. Hal demikian berimplikasi pada siapapun yang melakukan pelanggaran hukum (*onrechtmatigeaad*), entah orang itu adalah rakyat jelata atau sekalipun Presiden haruslah dapat dimintai pertanggungjawabannya atas segala akibat perbuatannya di depan hukum.

Terkait dengan persoalan tersebut dalam Pasal 7A UUD 1945 diungkapkan beberapa alasan konstitusional yang bisa digunakan sebagai senjata pamungkas untuk melengserkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya. Dalam Pasal 7A UUD 1945 dinyatakan, bahwa:

“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”.

Disusul juga kemudian dengan lahirnya ketentuan Pasal 7B UUD 1945 yang merupakan unsur pendukung bagi terlaksananya mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dimulai dari DPR sebagai pemohon tunggal yang oleh UUD 1945 satu-satunya diberikan kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permintaan dalam bentuk pendapat politik ke MK untuk diperiksa, diadili, dan diputuskan dengan seadil-adilnya apakah dakwan/dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden benar-benar terbukti sesuai UUD 1945. Apabila pendapat DPR menyangkut dugaan atau dakwaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti di MK, maka prosesnya tidak bisa dilanjutkan lagi.

Sedangkan bilamana putusan MK membenarkan pendapat DPR, bahwa Presiden melakukan pelanggaran menurut UUD 1945, maka proses tersebut akan dilanjutkan ke MPR untuk diputuskan secara final dan mengikat (*final and binding*). Jadi kesimpulan sederhananya mengenai proses impeachment Presiden dan Wakil Presiden diawali dari adanya pendapat lembaga politik, yaitu DPR, yang kemudian mengajukan permintaan atau permohonan ke

lembaga peradilan ketatanegaraan, yakni MK dan bilamana benar-benar terbukti diajukan ke lembaga politik lagi, yaitu MPR untuk selanjutnya diputuskan secara final.

Problematika pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang muncul dari Pasal 7A dan 7B adalah terletak pada lembaga yang berwenang memutuskan secara final terhadap pendapat dari DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila kita berpedoman pada ketentuan Pasal 3 Ayat (3), Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945, maka lembaga yang memiliki wewenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara konstitusional adalah MPR. Namun supaya MPR dapat mengoperasionalkan kewenangannya itu, perlulah terlebih dahulu mendapatkan keputusan hukum dari MK. Jadi fungsi dan wewenang MPR tersebut tidak mungkin bisa diimplementasikan apabila MK belum memutuskan pendapat DPR mengenai dakwaan/dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti sesuai UUD 1945. Dengan demikian, kewenangan checks and balances dikembalikan kepada lembaga ini.

Tetapi sangat disayangkan sekali bahwa setelah ada putusan hukum dari MK, mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kembali lagi kepada proses politis, yaitu melalui syarat-syarat quorum (jumlah minimal), seperti yang tertuang secara eksplisit dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945. Pertanyaan lain yang juga muncul adalah mengapa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR terbukti bersalah sesuai dengan putusan MK tetapi masih diberi kesempatan lagi untuk menyampaikan penjelasan di depan Rapat Paripurna MPR.

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah terletak pada kekuatan (*power*) putusan MK yang ditentukan tidak mengikat dan final untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, meskipun pejabat tersebut melalui pendapat DPR telah terbukti melanggar larangan yang tertuang dalam Pasal 7A UUD 1945. Dengan kata lain, bahwa kekuatan putusan MK yang secara konstitusional telah menjusifikasi atau membenarkan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD 1945, tetapi faktanya nasib putusan tersebut masih digantungkan lagi pada dukungan politis MPR. Akan lebih ironis lagi apabila kita mencermati ketentuan UUD 1945, bahwa MPR baru dapat mengambil putusan setelah memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna MPR.

Persoalan ketatanegaraan justru timbul kemudian, yaitu apabila kita menyatakan Indonesia sebagai negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945). Karena dalam negara hukum, semestinya politik lebih inferior kedudukannya bila dibandingkan dengan hukum. Lebih jelas lagi, bahwa permasalahan ketatanegaraan yang timbul dan meliputi mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ditinjau dari sudut negara hukum adalah tentang putusan MK yang tidaklah bersifat final dan mengikat. Karena setelah melalui tahap forum peradilan atau *privilegium* tersebut, proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden masih perlu dikonstatir kembali secara politik oleh DPR untuk selanjutnya diajukan dalam Rapat Paripurna MPR guna diputuskan secara final dan mengikat sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945. Berarti putusan MK tersebut hanya dijadikan bahan usulan kepada MPR untuk diselesaikan atau diputuskan secara politis. Menyangkut diberhentikan atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sangat bergantung pada kehendak politis MPR yang tercermin pada jumlah suara yang harus dipenuhi untuk bisa mengambil keputusan secara konstitusional. Dengan demikian, maka kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sepenuhnya berada di tangan lembaga politik MPR, bukan pada MK yang merupakan lembaga peradilan.

Dari pemaparan tersebut di atas, kesimpulan yang bisa diperoleh adalah putusan MK menurut Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 bukanlah bersifat final dan mengikat untuk dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena MPR melalui kewenangannya tersebut dapat saja menganulir atau menolaknya. Bahkan dengan pemberian kesempatan ataupun peluang yang berulang kali kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan baik pada saat persidangan di MK maupun dalam Rapat Paripurna MPR merupakan cacat konstitusional bagi dunia peradilan di bumi Indonesia. Karena penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah ditolak MK, sekaligus mengukuhkan dan membenarkan pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melanggar pantangan konstitusional yang tertuang secara eksplisit dalam UUD 1945. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden secara tidak langsung telah membuktikan, bahwa proses hukum kita tidak sepenuhnya meletakkan prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum.

Dari penjabaran yang penulis paparkan di atas tentang prosedur pemberhentian presiden tentunya ada yang berpendapat bahwa tata cara pemberhentian presiden sudah ideal dan tidak perlu dirubah atau ditambahkan kembali, namun bagi sebagian pendapat termasuk penulis

prosedur pemberhentian presiden seperti itu akan sangat sulit untuk memberhentikan presiden karena memang nuansa politik lebih kental daripada penegakan hukumnya sendiri.

Prosedur pemakzulan presiden juga erat kaitannya dengan sistem politik dan struktur politik suatu negara, karena anggota partai politik yang duduk di lembaga perwakilan pasti terlibat dalam pemakzulan presiden. Fokus perhatian terhadap partai politik dapat dilihat dalam beberapa aspek, antara lain: sistem kepartaian yang dipilih memiliki partai satu atau banyak partai, tingkat kedisiplinan partai dalam proses pengambilan keputusan, hubungan antara presiden dengan partai tertentu.

B. Implikasi Dari Adanya Ketentuan Mengenai Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatan Yang Diatur Dalam Undang-Undang Dasar 1945

Masalah ada atau tidaknya implikasi yuridis dari putusan MK dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya penting diteliti karena:

1. UUD 1945 hasil amandemen tidak menyebutkan tentang ada atau tidak adanya implikasi yuridis putusan MK dalam masalah pemberhentian tersebut. Hal yang sama juga tidak diatur secara jelas dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun Peraturan Mahkamah Konstitusi yang dijadikan dasar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi;
2. Sejauh ini belum ada satu pun pendapat hukum yang secara khusus menangani masalah ini, sehingga pertanyaan ada atau tidaknya implikasi hukum MK dalam hal pemberhentian ini masih menjadi area abu-abu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
3. Belajar dari pengalaman Indonesia pasca Proklamasi 1945 yang sudah mengalami dua kali pergantian kekuasaan melalui proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, yakni terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid, seyogyanya masalah ada atau tidak adanya implikasi yuridis putusan MK dalam masalah impeachment segera diperjelas demi kepastian hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Urgensi untuk memperjelas masalah ini semakin tinggi mengingat usulan pemberhentian yang diajukan DPR kepada MK bisa berakhir dengan tiga kemungkinan yaitu: *Pertama*, MK

menolak pendapat/usul DPR tentang pemberhentain Presiden dan/atau Wakil Presiden. Akibatnya proses tersebut tidak bisa dilanjutkan ke Sidang Istimewa MPR; *Kedua*, MK menerima/ membenarkan pendapat atau usul DPR tentang hal tersebut, kemudian MPR menggelar Sidang Istimewa MPR yang berujung dengan pemberhentain Presiden dan/atau Wakil Presiden; *Ketiga*, MK menerima/membenarkan pendapat atau usul DPR tentang hal tersebut, namun Sidang Istimewa MPR memutuskan untuk tidak memberhentikan pemberhentain Presiden dan/atau Wakil Presiden ".

Jika yang teljadi adalah kemungkinan *Pertama*, maka tidak akan terjadi konflik konstitusional yang serius. Kalaupun yang terjadi adalah kemungkinan *Kedua*, jika Sidang Istimewa MPR menyetujui pemberhentian tersebut, maka mantan Presiden yang diberhentikan karena diduga telah melakukan tindak pidana berat atau korupsi misalnya, dapat dipidana atas tindakan yang dilakukannya di pengadilan biasa. Dalam keadaan seperti itu, pendapat hukum MK yang dijadikan alasan yuridis pemberhentian pada Sidang Istimewa MPR bisa dijadikan dasar pembedaan di pengadilan.

Konflik konstitusional yang serius muncul bila yang terjadi adalah kemungkinan *Ketiga*. Permasalahan *Pertama* yang muncul adalah dapatkah putusan MK dijadikan dasar pembedaan terhadap Presiden yang lolos dari proses pemberhentian tersebut. Kemudian, Jika putusan MK dapat dijadikan dasar pembedaan terhadap Presiden yang lolos dari proses itu, masalah berikutnya adalah pengadilan mana yang berwenang mengadili perkara ini. Belum ada kejelasan pengaturan hukum mengenai apakah dalam statusnya sebagai tersangka, seorang Presiden harus berstatus non aktif dari jabatannya.

Maruarar Siahaan, yang merupakan seorang hakim konstitusi, berpendapat: "Akan lebih baik bila penjelasan masalah ini baru dituntaskan setelah ada kasusnya agar bisa menjadi yurisprudensi dalam tata hukum".¹¹ Padahal penjelasan ini seharusnya telah diberikan oleh perangkat peraturan hukum sebelum kasus tersebut terjadi. Terlepas dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menerima dan membenarkan pendapat DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun putusan itu tidak dikuatkan dalam Sidang Istimewa MPR, yang berakibat Presiden yang bersangkutan lolos dari pemberhentian, maka akan timbul berbagai kesulitan dalam menyelenggarakan proses peradilan pidana terhadap presiden itu atas tindak

¹¹Maruarar Siahaan, "*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*", Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 79.

pidana yang dilakukannya, hal tersebut yang sebenarnya merupakan dasar pendapat DPR mengenai pemberhentian itu. Hal ini dapat menyebabkan pengingkaran terhadap prinsip kesetaraan di muka hukum, bahkan menimbulkan suasana ketidakpastian hukum yang berujung pada krisis konstitusional dan politik yang serius.

Adanya peraturan yang tertulis secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen mengenai tata cara dan juga alasan-alasan apa saja yang dapat digunakan sebagai alasan untuk memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya tentulah menjadi sesuatu yang positif untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Adapun implikasi dari adanya pengaturan hal tersebut dalam konstitusi adalah sebagai berikut:

- a. Penguatan sistem presidensial.
- b. Adanya kewajiban bagi Mahkamah Konstitusi untuk menilai pendapat DPR

Apabila presiden dan/ atau wakil presiden diberhentikan dalam masa jabatannya tentu berakibat pada kekosongan dari jabatan yang ditinggalkan. Pengisian kekosongan jabatan yang ditinggalkan tersebut terjadi dengan jalan:

- a) Bila presiden diberhentikan ditengah masa jabatan maka posisinya akan digantikan oleh Wakil Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan yang menentukan: *“Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya”*.
- b) Bila wakil presiden yang diberhentikan dalam masa jabatannya maka presiden mengusulkan dua nama calon wakil presiden kepada MPR. Kemudian MPR selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari sejak terjadinya kekosongan tersebut harus menyelenggarakan sidang untuk memilih satu diantara dua calon wakil presiden yang diusulkan presiden tersebut. Hal yang demikian telah diatur dalam pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan.
- c) Bila presiden dan wakil presiden diberhentikan secara bersama-sama, maka selambat-lambatnya dalam jangka waktu tiga puluh hari sejak terjadinya kekosongan tersebut MPR harus menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, kemudian Presiden dan wakil presiden

yang dipilih tersebut menduduki posisi sebagai presiden dan wakil presiden sampai masa jabatan presiden dan wakil presiden yang digantikannya tersebut berakhir. Hal ini yang demikian telah diatur dalam Pasal 8 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan, dalam Pasal 8 Ayat (3) tersebut juga telah mengatur bahwa selama menunggu proses tersebut berlangsung (sebelum terpilihnya presiden dan wakil presiden pengganti) maka tugas kepresidenan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan.

III. KESIMPULAN

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dimulai dengan usul dari DPR atas dugaan 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. Selanjutnya DPR melangsungkan sidang paripurna. Apabila usul dari DPR didukung sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR, maka dapat diteruskan ke MK untuk diperiksa, diadili, dan diputus paling lama 90 (sembilan puluh hari) setelah permintaan DPR itu diterima oleh MK. Apabila MK memutuskan dengan membenarkan pendapat DPR maka DPR selanjutnya menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Proses selanjutnya adalah MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh hari) sejak MPR menerima usul tersebut. Dalam sidang paripurna MPR, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan, selanjutnya MPR membuat keputusan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

Aturan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden memang dibuat menempatkan MK bukan sebagai lembaga terakhir yang memutus. Akan tetapi MPR-lah lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberikan keputusan akhir. Berdasarkan mekanisme tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh MPR masih sangat kuat. Harapan awal amandemen ketiga dengan adanya aturan mengenai

pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak terjadi lagi pemberhentian dengan alasan politik, ternyata saat ini pun proses akhir pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap melalui proses politik. Mekanisme seperti ini sangat rawan terjadi penyalahgunaan kewenangan baik saat ini meskipun belum terjadi ataupun di masa yang akan datang, mengingat situasi politik yang dinamis.

Pada sistem presidensial pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen dalam hal ini kedudukan antara pemerintah dengan parlemen adalah sejajar selain itu dalam sistem presidensial masa jabatan presiden sudah ditentukan secara tetap dalam konstitusi sehingga akan sangat sulit untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya. Karena itu dengan adanya ketentuan yang tegas mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam UUD NRI 1945 setelah perubahan menegaskan kembali bahwa Indonesia memang menganut sistem presidensial.

Adanya kewajiban bagi Mahkamah Konstitusi untuk menilai pendapat DPR mengenai usulan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden. Fokus perhatian dalam proses di MK adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan yang ditujukan kepada Presiden dan/ atau Wakil Presiden. MK berarti tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden atas tuduhan DPR tersebut karena yang menjadi obyek dalam proses di MK adalah pendapat DPR. Dilibatkannya MK dalam proses pemberhentian presiden dan/ atau wakil presiden ini untuk menjamin bahwa alasan yang digunakan untuk memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden tersebut tidaklah bersifat politis semata seperti yang terjadi ketika sebelum adanya amandemen UUD NRI 1945 tetap harus sesuai dengan apa yang disebut dalam pasal 7A UUD NRI1945 setelah amandemen.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Bambang Sutiyoso, *Reformasi Keadilan dan Penegakkan Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Eko Noer Kristoyanto, "Pemberhentian Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", dalam *Jurnal RechtsVinding*, vol. 2, no. 3, Desember 2013.
- Hamdan Zoelva, *Pemberhentian Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Indarwati, *Pemberhentian Presiden (Impeachment) dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia*, PT. Widyagama, Malang, 2005.
- Maruarar Siahaan, "*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*", Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, (selanjutnyadisingkat Moh. Mahfud MD I), Jakarta, 2007.
- Sumali, *Redaksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2002.

Jurnal/ Majalah Ilmiah

- Helmi, *Supremasi Hukum Dalam Proses dan Mekanisme Impeachment menurut Uud Tahun 1945*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Jambi, 2014.
- Irwandi, *Kedudukan Tap Mpr Dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Jambi, 2014.
- Kosariza, *Analisis Pertanggungjawaban Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Jambi, 2011.