

BAB IV

ANALISIS PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Mekanisme Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945

Secara umum dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, dapat dilihat dari bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri akan adanya:

- 1) Jaminan perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Peradilan yang merdeka;
- 3) Legalitas dalam arti hukum, yaitu baik pemerintah/negara, maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.

Sejak awal kemerdekaannya, Indonesia telah didesain sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Hal ini kemudian dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴⁸ Konsepsi Negara hukum yang dahulu dikesankan menganut *rechtsstaat* sekarang dinetralkan menjadi

¹⁴⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008, Hlm. 46.

Negara hukum saja, tanpa embel-embel *rechtsstaat* di belakangnya yang diletakkan di dalam kurung. Oleh sebab itu politik hukum Indonesia tentang konsepsi negara hukum Indonesia menganut unsur-unsur yang baik dalam *rechtsstaat* dan *rule of law* atau bahkan sistem hukum lain sekaligus. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).¹⁴⁹

Pasca perubahan UUD 1945, karena Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat,¹⁵⁰ sehingga memberikan legitimasi yang kuat bagi Presiden dan Wakil Presiden. Pilihan ini merupakan penegasan terhadap sistem *presidensiil*¹⁵¹, dalam hal ini adalah adanya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti (*fixed term*). Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti ini tercermin dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Sehingga dalam hal sistem pemerintahan, pasca perubahan UUD 1945 Indonesia menganut sistem pemerintahan *presidensiil* yang lebih murni sifatnya.¹⁵²

Salah satu ciri sistem pemerintahan *Presidensiil* adalah Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen. Namun ada pengecualian dari sistem pemerintahan

¹⁴⁹ Lihat Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas)”.

¹⁵⁰ Pasal 6A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op.Cit.*, Hlm. 56.

¹⁵² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara.*, *Op.Cit.*, Hlm. 317.

Presidensiil yang diterapkan di Indonesia yakni Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. UUD Negara Republik Tahun 1945 telah mengatur bagaimana mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui peran beberapa lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR. Yang sebelumnya mekanisme ini tidak ada sebelum adanya Undang-Undang Dasar 1945 di amandemen.

Abdul Mukthie Fadjar menyatakan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan merupakan sebuah konsekuensi dari negara yang melaksanakan sistem pemerintahan presidensial. Dimana mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya tersebut wajib diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan, guna menjamin stabilitas pemerintahan. Hal berbeda diterapkan dalam sistem pemerintahan yang memungkinkan parlemen untuk menjatuhkan pemerintahan (kabinet) setiap saat melalui mosi tidak percaya.¹⁵³

Peristiwa tanggal 21 Mei 1998 dianggap sebagai momentum penting dalam ketatanegaraan Indonesia, karena pada saat itu telah berakhir kekuasaan Orde Baru dan diganti dengan Orde Reformasi. Di masa Orde Reformasi inilah UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat tahap, yakni tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. UUD 1945 hasil perubahan belum begitu lama dilaksanakan, karena itu keterlaksanaannya belum banyak dipersoalkan. Lebih-lebih mengingat agenda reformasi itu sendiri antara lain adalah perubahan (amandemen) UUD 1945. Seiring dengan tuntutan reformasi dan setelah lengsernya Presiden *Soeharto* sebagai penguasa

¹⁵³ Abdul Mukthie Fadjar, *Op.Cit.*, Hlm. 240.

Orde Baru, maka sejak tahun 1999 dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Sampai saat ini, UUD 1945 sudah mengalami empat tahap perubahan, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Penyebutan UUD setelah perubahan menjadi lebih lengkap, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵⁴

Setelah amandemen ke-IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terjadi perubahan mendasar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Misalnya saja, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan lembaga tertinggi, saat ini menjadi setara dengan Lembaga Negara lainnya. Kemudian kita juga dapat melihat pembentukan Lembaga Negara sebagai “anak kandung” reformasi, misalnya lembaga Mahkamah Konstitusi yang merupakan salah satu Lembaga Negara yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.¹⁵⁵ Kedudukan sederajat tersebut menjadikan Lembaga Negara memiliki fungsinya masing-masing dan tidak ada satupun lembaga kekuasaan yang memiliki *powerfull* diantara Lembaga Negara lain.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, dianut pula prinsip *checks and balances*, yang mana setiap lembaga mempunyai kemampuan untuk mengimbangi dan mengawasi lembaga lainnya. Pejabat negara yang dapat di *impeach* di Indonesia menurut UUD setelah amandemen hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berbeda dengan aturan di negara lain dimana mekanisme *impeachment* bisa dilakukan terhadap pejabat-pejabat tinggi negara. Misalkan di

¹⁵⁴ Dalam <http://sekelebatilmu.blogspot.com/2013/03/rangkuman-tentang-konstitusi-indonesia.html> diakses 1 Juni 2018.

¹⁵⁵ Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Amerika Serikat, Presiden dan Wakil Presiden serta Pejabat Tinggi Negara adalah objek yang dapat dikenakan tuntutan *impeachment* sehingga dapat diberhentikan.¹⁵⁶

Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia melibatkan beberapa lembaga negara yaitu DPR selaku pengusul, Mahkamah Konstitusi selaku lembaga yang mengadili pendapat DPR dalam hal adanya usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku lembaga yang akan memberikan keputusan akhir untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah adanya putusan dari Mahkamah Konstitusi. Selain itu tentu dalam prosesnya akan melibatkan Presiden dan/atau Wakil Presiden selaku pihak yang dituduh oleh DPR dalam usulan yang dikeluarkannya untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Adapun mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.¹⁵⁷

Pasal 7A menentukan bahwa:

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, 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”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Pasal II Ayat (4), Konstitusi Amerika Serikat.

¹⁵⁷ Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵⁸ Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Pasal 7B lebih rinci lagi isinya mengenai mekanisme pemakzulan

Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7B berisi tujuh ayat, sebagai berikut:

- 1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR 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 Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁵⁹
- 2) Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi.¹⁶⁰
- 3) Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.¹⁶¹
- 4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 (sembilan puluh hari) setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁶²
- 5) 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, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.¹⁶³
- 6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut.¹⁶⁴
- 7) Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3

¹⁵⁹ Pasal 7B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁰ Pasal 7B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶¹ Pasal 7B Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶² Pasal 7B Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶³ Pasal 7B Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁴ Pasal 7B Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.¹⁶⁵

Di samping alasan hukum itu, proses pengambilan keputusannya pun tidak boleh hanya didasarkan alasan politik oleh forum politik semata, melainkan harus terlebih dahulu dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan Mahkamah Konstitusi. Barulah setelah kesalahannya atau anggapan bahwa ia berubah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden memang benar terbukti, barulah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diusulkan pemberhentiannya ke MPR yang akan menjatuhkan keputusan pemberhentian sebagaimana diusulkan oleh DPR tersebut.¹⁶⁶

Konsekuensi dari amandemen UUD 1945 juga mempunyai pengaruh terhadap kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia, termasuk mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia. Perubahan tersebut juga menjadi konsekuensi terhadap upaya pemerintahan yang *fix term* dalam sistem presidensial. Kemudian Indonesia juga menganut Prinsip Negara hukum, sehingga dalam kaitannya dengan pemakzulan Presiden, proses pemakzulan tersebut haruslah melalui *forum privilegium*, yang mana Presiden tidak lagi diberhentikan berdasarkan alasan-alasan politis semata seperti yang terjadi pada mantan Presiden *Soekarno* dan *KH Abdul Rahman Wahid (Gusdur)*.

¹⁶⁵ Pasal 7B Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan.., Op.Cit.*, 2006, Hlm. 156.

Menurut **Mahfud MD**, cara penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam UUD 1945 menggunakan sistem campuran antara sistem *impeachment* dan sistem *forum previligiatum*. *Impeachment* menunjuk pada Presiden dan/atau Wakil Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat (yaitu MPR, di AS adalah Kongres) melalui penilaian dan keputusan politik dengan syarat dan mekanisme yang ketat. Sedangkan forum *previligiatum* adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui pengadilan khusus ketatanegaraan yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat yang ditentukan di dalam konstitusi dengan putusan hukum pula. Ketentuan dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden dimulai dari penilaian dan keputusan politik DPR (*impeachment*) yang kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan dan putusan hukum oleh MK (*forum previligiatum*), lalu dikembalikan lagi ke prosedur *impeachment* (DPR meneruskan ke MPR) untuk diputuskan secara politik.¹⁶⁷

1. DPR Dan Wewenangnya Dalam Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945

Sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan

¹⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasarkan UUD 1945*, Makalah disampaikan pada acara Rapat Kerja Nasional VIII Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Surakarta, 27 Oktober 2008.

Perwakilan Rakyat.¹⁶⁸ Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945,¹⁶⁹ ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa:

“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁷⁰

Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan,

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, 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”.¹⁷¹

UUD 1945 mengatur bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁷² Berdasarkan ketentuan UUD 1945, lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memakzulkan Presiden dalam masa jabatannya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun sebelum diputus oleh MPR pemakzulan dilakukan melalui proses panjang yang dimulai dari pengawasan DPR terhadap Presiden.¹⁷³ Atas dasar pelaksanaan fungsi pengawasan ini maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan:

“Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan... Op.Cit.*, Hlm. 134.

¹⁶⁹ *Idem*, Hlm. 135.

¹⁷⁰ Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷¹ Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷² Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷³ Hamdan Zoelva, *Impeachment... Op.Cit.*, 2014, Hlm. 97-98.

¹⁷⁴ Pasal 7B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal konstitusi dimaksud bersifat imperatif, bahwasannya usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh DPR kepada MPR setelah terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi guna mengadili dan memutus pendapat DPR tentang hal pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR dimaksud adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.¹⁷⁵

Dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya DPR memiliki beberapa hak yaitu hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Hak angket merupakan manifestasi dari fungsi pengawasan DPR kepada Presiden.¹⁷⁶ Peranan hak angket merupakan wujud dari suatu kekuasaan dengan mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara, termasuk DPR dengan Presiden. Hak angket diatur dalam Pasal 20A Ayat (2) UUD 1945 juncto Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Hak Angket juncto Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁷⁷

Hak angket merupakan hak konstitusional DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A Ayat (2) UUD 1945 sebagai wujud fungsi pengawasan DPR kepada Pemerintah guna tercapainya mekanisme saling kontrol dan imbang (*checks and*

¹⁷⁵ M. Laica Marzuki, *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2010, Hlm. 20.

¹⁷⁶ Pasal 20A Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷⁷ Muhammad Bahrul Ulum, *Op.Cit.*, Hlm. 139.

balances mechanism). Penggunaan hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis, serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bangsa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁸ Penggunaan hak angket sebagai wujud dari fungsi pengawasan DPR merupakan upaya untuk menghindari sentralisasi kekuasaan negara, termasuk kekuasaan Presiden.

Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.¹⁷⁹ Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁸⁰ Pasal ini memaklumkan bahwa pemeriksaan mahkamah adalah proses peradilan dan putusannya adalah putusan justisil.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum seperti yang dituduhkan kepadanya maka DPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul tersebut kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pernyataan tersebut secara tegas dinyatakan pada

¹⁷⁸ Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁷⁹ Pasal 7B Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁸⁰ Pasal 7B Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 7B ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“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”.

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, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.¹⁸¹ Konstitusi mensyaratkan manakala mahkamah memutuskan bahwa pendapat DPR tidak terbukti maka proses pemakzulan tidak bakal berlanjut ke MPR.

2. Mahkamah Konstitusi Dan Wewenangnya Dalam Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945

Usaha untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab menjadi semakin besar dalam era reformasi, mengingat reformasi sendiri harus diartikan sebagai usaha rasional dan sistematis dari seluruh bangsa

¹⁸¹ Pasal 7B Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Lembaga ini memiliki visi “*tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita-cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat*”.¹⁸²

Menurut UUD 1945 pasca amandemen mekanisme pemberhentian Presiden harus bermula dari proses politik di DPR, lalu proses hukum di MK, lalu proses politik lagi di MPR. Dengan demikian antara proses politik dan hukum, dua-duanya berjalan sekaligus. Dimulai dari permintaan DPR kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, dan ini merupakan satu kewajiban bagi MK.¹⁸³

Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 7B UUD NRI 1945 dan pengawasan terhadap mekanisme politik pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada lembaga perwakilan rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan dasar hukum yang kuat guna memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sesuai alasan-alasan yang diatur dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi melakukan filter/penyaringan terhadap adanya usulan pemberhentian oleh

¹⁸² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Booklet Tentang Sejarah Pembentukan, Visi dan Misi Mahkamah Konstitusi RI*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 4.

¹⁸³ Lihat Pasal 7B Ayat (4) dan Pasal 24C Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi akan memutuskan mengenai keabsahan usul pemberhentian sehingga meminimalisir upaya politisasi di DPR dan MPR terhadap jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7B Ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam Pasal 7A UUD 1945. Yang menjadi fokus perhatian dalam proses pemakzulan di MK adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan pemakzulan yang di tujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketika proses pemakzulan di MK, MK berarti tidak sedang mengadili Presiden dan/atau wakil Presiden atas tuduhan pemakzulan karena yang menjadi objek dalam proses pemakzulan di MK adalah pendapat DPR.

Sesuai dengan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di mana yang mengajukan pendapat dan usul pemberhentian adalah DPR maka yang bertindak sebagai Pemohon dalam persidangan MK untuk memutus pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah DPR (Pasal 80 ayat (1) UU MK)¹⁸⁴. DPR dalam hal ini adalah secara kelembagaan sehingga harus memenuhi syarat pengambilan keputusan sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 2 PMK Nomor 21 Tahun 2009 menyatakan bahwa DPR diwakili oleh

¹⁸⁴ Pasal 80 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Pimpinan DPR yang dapat menunjuk kuasa hukumnya. Dengan demikian, Pimpinan DPR dapat bertindak sendiri ataupun dengan menunjuk kuasa hukum. Namun apabila Pimpinan DPR menunjuk kuasa hukum, dalam persidangan selanjutnya tetap ditentukan bahwa Pimpinan DPR juga harus menghadiri persidangan MK.

Pihak yang diajukan pendapat adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden. Walaupun tidak disebutkan sebagai Termohon, namun kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesungguhnya adalah sebagai Termohon. Pendapat DPR dapat ditujukan hanya kepada Presiden, hanya kepada Wakil Presiden, ataupun keduanya yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat bertindak sendiri, atau didampingi dan/atau diwakili oleh kuasa hukumnya. Walaupun diwakili oleh kuasa hukum, Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir dalam persidangan MK, yaitu dalam persidangan untuk menyampaikan tanggapan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap pendapat DPR.

Sesuai dengan Pasal 7A UUD 1945, hanya terdapat dua kelompok alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat dimohonkan kepada MK untuk diputus apakah terbukti atau tidak, yaitu (1) pelanggaran hukum; dan (2) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945. Alasan pelanggaran hukum pun ditentukan secara limitatif, yaitu hanya pelanggaran hukum yang berupa; (a) pengkhianatan terhadap negara; (b) korupsi; (c) penyuapan; (d) tindak pidana berat lainnya; atau (e) perbuatan tercela.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam KUHP, tindak pidana terhadap keamanan negara meliputi pengkhianatan yang bersifat internal (*hoog verraad*) maupun yang bersifat eksternal (*landverraad*) sebagaimana diatur dalam Titel I Buku II KUH Pidana. Kejahatan-kejahatan tersebut meliputi:¹⁸⁶

- 1) Makar terhadap kepala negara (Pasal 104);
- 2) Makar untuk memasukkan Indonesia di bawah kekuasaan asing (Pasal 106);
- 3) Makar untuk menggulingkan pemerintah (Pasal 107);
- 4) Pemberontakan (Pasal 108);
- 5) Pemufakatan jahat dan/atau penyertaan untuk melakukan kejahatan yang dimaksud Pasal 104, Pasal 106, Pasal 107, dan Pasal 108 KUHP;
- 6) Mengadakan hubungan dengan negara asing yang bermusuhan dengan Indonesia (Pasal 111);
- 7) Mengadakan hubungan dengan negara asing dengan tujuan agar negara asing membantu suatu penggulingan terhadap pemerintah di Indonesia (Pasal 111 bis);
- 8) Menyiarkan surat-surat rahasia (Pasal 112-Pasal 116);
- 9) Kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara (Pasal 117-Pasal 120);
- 10) Merugikan negara dalam perundingan diplomatik (Pasal 121);
- 11) Kejahatan yang biasa dilakukan oleh mata-mata musuh (Pasal 122-Pasal 125);
- 12) Menyembunyikan mata-mata musuh (Pasal 126); dan

¹⁸⁶ Hamdan Zoelva, *Op.Cit.*, 2014, Hlm. 19-20.

13) Menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan tentara.

Pelanggaran hukum berupa korupsi dan penyuapan dapat dijadikan satu, yaitu tindak pidana korupsi dan penyuapan baik yang diatur dalam KUHP maupun dalam Undang-Undang yang lain, seperti Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Menurut *Hamdan Zoelva*, yang dapat dikategorikan sebagai korupsi dan penyuapan meliputi:

- 1) Tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang terdiri dari:
 - a) Perbuatan secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara;
 - b) Perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.
- 2) Tindak pidana yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan negeri, hakim, dan advokat sebagaimana diatur dalam KUHP, jabatan penyelenggara negara, serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas bangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan TNI.
- 3) Tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mencegah, merintangikan atau menggagalkan secara

langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pengadilan dalam perkara korupsi dan penyuapan.¹⁸⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 PMK Nomor 21 Tahun 2009 dinyatakan bahwa: “Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”.

Sedangkan kelompok kedua terkait dengan syarat menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 1 angka 12 PMK Nomor 21 Tahun 2009 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945 dan undang-undang yang terkait. Pasal 6 UUD 1945 menentukan syarat calon Presiden dan Wakil Presiden meliputi; (a) warga negara Indonesia sejak kelahirannya; (b) tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; (c) tidak pernah mengkhianati negara; (d) mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁸⁸

Selanjutnya, Persidangan dalam memutus pendapat DPR. Dilakukan oleh Pleno Hakim MK yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hakim konstitusi dan dipimpin oleh Ketua MK. Persidangan ditentukan melalui 6 (enam) tahap, yaitu:

- a) Tahap I : Sidang Pemeriksaan Pendahuluan
- b) Tahap II : Tanggapan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- c) Tahap III : Pembuktian oleh DPR

¹⁸⁷ *Idem*, Hlm. 25-28.

¹⁸⁸ *Idem*

- d) Tahap IV : Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- e) Tahap V : Kesimpulan DPR maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden
- f) Tahap VI : Pengucapan Putusan.¹⁸⁹

Proses *impeachment* di Mahkamah Konstitusi dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Pendaftaran pemohon dalam hal ini (DPR) di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi harus memenuhi ketentuan tentang kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili, dan pokok perkara disertai bukti-bukti.
- 2) Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH).
- 3) Pemeriksaan pendahuluan oleh panel hakim.
- 4) Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH).
- 5) Pemeriksaan di persidangan dan pembuktian.
- 6) Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH).
- 7) Putusan dapat berupa Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan:
 - a) Tidak dapat di terima¹⁹⁰
 - b) Ditolak; atau¹⁹¹
 - c) Membenarkan pendapat DPR.¹⁹²

¹⁸⁹ Pasal 9 PMK Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

¹⁹⁰ Pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁹¹ Pasal 83 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁹² Pasal 83 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

- d) Jika putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR, maka DPR melanjutkannya ke dalam MPR
- e) Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses persidangan di Mahkamah Konstitusi, proses persidangan di hentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi.

Putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Artinya, tidak ada peluang menempuh upaya hukum berikutnya pasca putusan itu sebagaimana putusan pengadilan biasa yang masih memungkinkan kasasi dan Peninjauan Kembali (PK). Selain itu juga ditentukan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kekuatan hukum tetap sejak dibacakan dalam persidangan MK (Pasal 10 dan Pasal 47 UU Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁹³

Dalam hal ini penulis berpendapat, terhadap suatu proses penegakan hukum di MK sebagai lembaga peradilan tentunya akan menilai suatu perkara dari dimensi yuridis-normatif untuk menjamin kepastian hukum, mempertimbangkan aspek keadilan dan kegunaan atau kemanfaatan (sosiologis). Berdasar pertimbangan yang komprehensif inilah MK kemudian bertindak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara berdasarkan pada mekanisme yang ditetapkan sebagaimana yang tertera dalam UUD 1945.

¹⁹³ Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

3. MPR Dan Wewenangnya Dalam Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945

Dalam UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, organ MPR juga tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁹⁴

Dalam rumusan Pasal 7A dapat dipahami bahwa yang dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya adalah MPR atas usul DPR. Terdapat 2 (dua) alasan dapat diberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, alasan yang pertama adalah apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa: (1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela. Alasan kedua dapat diberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya adalah apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen dinyatakan bahwa:

“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

¹⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan.., Op.Cit.*, Hlm. 143.

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”.¹⁹⁵

Terhadap usul DPR agar MPR mengadakan sidang paripurna dengan agenda meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka setelah melewati rapat-rapat yang dinamis, panitia *ad hoc* MPR berhasil merampungkan Rancangan Keputusan MPR RI tentang Peraturan Tatib MPR RI dan Kode Etik Anggota MPR yang disahkan pada tanggal 1 Maret 2010.¹⁹⁶

Secara garis besar tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, diatur pada Bab XVII Pasal 102-105 yakni:

- 1) MPR wajib menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usulan.
- 2) Usulan DPR harus di lengkapi dengan putusan MK 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.
- 3) MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya dalam Sidang Paripurna MPR.
- 4) Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil putusan terhadap usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 5) Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Sidang Paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Pasal 7B Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹⁶ Keputusan MPR RI Nomor 2/MPR/ 2010 Tentang Peraturan Kode Etik Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

¹⁹⁷ Pasal 102-105 Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik MPR RI.

Apabila MK menjatuhkan putusan membenarkan pendapat DPR maka DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR setelah menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari setelah MPR menerima usulan tersebut, tata cara *impeachment* dalam lembaga MPR diatur dalam bab XV (Pasal 63) mengenai tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya peraturan tata tertib (keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI).¹⁹⁸

Pimpinan MPR kemudian mengundang anggota MPR untuk mengikuti rapat paripurna yang mengagendakan memutus usulan pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden yang diajukan oleh DPR. Pimpinan MPR juga mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya dalam rapat paripurna majelis. Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir untuk memberikan penjelasan atas usul pemberhentiannya.¹⁹⁹ Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan,

¹⁹⁸ Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI.

¹⁹⁹ Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

maka majelis tetap mengambil putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁰⁰

Proses pemakzulan Presiden di lembaga MPR, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR. Apa yang terjadi di MPR sesungguhnya adalah pengambilan keputusan politik untuk menentukan apakah Presiden layak untuk dimakzulkan atau tidak dimakzulkan.²⁰¹ Tidak ada pemeriksaan kembali seperti halnya yang terjadi di DPR dan Mahkamah Konstitusi. Dalam persidangan itu, MPR hanya mendengarkan pembelaan terakhir dari Presiden setelah mendengarkan usulan pemakzulan di DPR.²⁰²

B. Kendala Dan Hambatan Dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945

Secara garis besar, pasal pemakzulan yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bersifat konkrit dan khusus pada Pasal 7A dan 7B, akan tetapi proses politik untuk membuktikan tuduhan tersebut di DPR, karena legal formalnya diajukan oleh DPR untuk disidangkan serta keputusannya berada di tangan Mahkamah Konstitusi, dalam sidangnya tersebut Mahkamah Konstitusi murni melakukan proses penafsiran hukum yang mengkrucut pada putusan hukumnya.

²⁰⁰ Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁰¹ Hamdan Zoelva, *Op.Cit.*, 2014, Hlm. 112.

²⁰² *Idem*

Sedangkan proses ketiga di MPR adalah proses yang intensitas dan dominasi politik sangat kental, karena MPR adalah penjelmaan dari DPR yang diisi oleh para anggota terpilih dari perwakilan partai politik, walaupun menggunakan kekuasaan dan kewenangan konstitusionalnya.

1. Implikasi Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait dengan Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Reformasi Konstitusi di Indonesia sebagai buah dari gerakan reformasi 1998 yang tercermin dalam Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali (1999-2002) telah membawa perubahan besar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan pergeseran orientasi dari supremasi institusi (MPR) ke supremasi konstitusi. Sebagai konsekuensinya, seluruh tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus merujuk dan bersumber kepada Konstitusi (UUD 1945) sebagai hukum yang tertinggi, sehingga diperlukan suatu institusi yang berfungsi menjaga konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Dengan demikian, *raison d'etre* MK, sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Umum UU MK (UU 24/2003 yang telah diubah dengan UU 8/2011) adalah “sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi”.²⁰³

²⁰³ Abdul Mukthie Fadjar, dalam (Pengantar), *Menafsir Demokrasi Konstitusional: Pengertian, Rasionalitas dan Status Demokrasi Konstitusional Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Menurut MK*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2014, Hlm. iii.

Mengacu pada pendapat *Van Apeldoorn* yang menyatakan bahwa wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa, maka sudah tepat sebenarnya jika putusan MK yang sifatnya final dan mengikat, yang amarnya menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, dalam perkara pemakzulan ini nantinya dipatuhi oleh MPR yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya. Ketentuan mengenai sifat final putusan MK terdapat dalam UUD 1945.²⁰⁴

Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).²⁰⁵ Oleh karena itu putusan demikian haruslah didasari oleh nilai-nilai filosofi dan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat, yang bersubstansikan atau bernyawakan pada nilai-nilai keadilan, sehingga putusan MK ini selalu menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan serta bermuara pada keadilan dan kepastian hukum.

Hakim Konstitusi *Achmad Sodiki*, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan putusan final ialah tiadanya upaya hukum selanjutnya, selesai, dan putusan itu tidak bisa diingkari. Mengikat artinya berakibat hukum bahwa dia (para pihak yang terkait putusan) harus menanggung akibat putusan itu. Seharusnya, dalam suatu negara

²⁰⁴ Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 jo Pasal 13 Ayat (4) PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Selain itu juga diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) PMK No. 8/MK/2008 Tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

²⁰⁵ Pasal 10 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Kontitusi

hukum, salah satunya melalui putusan hakim, harus digunakan sebagai tolak ukur moral dan yuridis, sehingga dalam perkara *impeachment*, MPR harus mengikuti alur pemahaman ini.

Pada kesempatan lain,²⁰⁶ *Achmad Sodiki* menyatakan jika putusan MK membenarkan pendapat DPR sedangkan putusan MPR berkebalikan, tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka bisa berimplikasi pada krisis yang berkepanjangan karena hubungan DPR dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak harmonis lagi. Begitu pula hal ini akan menurunkan wibawa Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan tugasnya untuk memberantas korupsi, kolusi, dan perbuatan tercela lainnya, sehingga, pada akhirnya tidak dapat dihindari kesan bahwa telah terjadi subordinasi politik terhadap hukum. Dalih politik yang digunakan ialah karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka legitimasinya sangat kuat sehingga yang berhak menurunkan Presiden ialah MPR, bukannya MK. Jika demikian halnya, menurut *Achmad Sodiki*, Pasal 7A UUD 1945 yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR baik terbukti telah melakukan pelanggaran hukum....dan seterusnya, dapat ditafsirkan terbalik menjadi, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR sekalipun MK telah menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum.

²⁰⁶ Achmad Sodiki, *Implikasi Kedudukan Presiden Republik Indonesia Pasca Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Makalah: Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Surabaya 9-10 Juni 2004, Hlm. 3.

Dari segi proses dan mekanismenya pelaksanaan pemakzulan terbagai dalam dua jalur, jalur pertama dilakukan melalui proses politik dan jalur kedua melalui proses hukum. Jalur proses politik berawal dari adanya dugaan oleh DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mekanisme pemakzulan diatur dalam Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum”.

Merujuk pada bunyi ayat tersebut maka jelas terlihat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi adalah bersifat final. Akan tetapi kemudian timbul sebuah pertanyaan apakah selain putusan itu bersifat final juga bersifat mengikat atau tidak bersifat mengikat. Hal ini sangat penting karena seandainya keputusan Mahkamah Konstitusi tidak bersifat mengikat, maka putusannya akan dapat saja dianulir oleh DPR dengan alasan realitas politik di MPR menolak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Penulis juga menilai ada kelemahan prosedural penegakan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7B Ayat (7) UUD 1945 yang menyatakan:

“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”.

Berdasarkan ketentuan di atas, penulis berpendapat, bahwa putusan final yang berkekuatan hukum tetap yang dikeluarkan oleh MK akan dapat dianulir oleh suatu mekanisme politik di MPR, mengingat anggota MPR adalah anggota DPR juga. Patut dicermati bahwa mekanisme seperti ini dapat mengingkari bentuk sistem pemerintahan *presidensiil*, karena pada akhir proses pemakzulan ini parlemen-lah yang memegang tampuk tertinggi untuk menentukan kebenaran, bukannya hukum itu sendiri.

2. Implikasi Keputusan MPR Dalam Konteks Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pada saat amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002, salah satu tujuan yang hendak dicapai adalah untuk membentuk pemerintahan yang stabil. Untuk itu, dibentuk sistem pemerintahan *Presidensiil* yang kuat yang dapat menghasilkan sistem pemerintahan yang stabil sesuai dengan prinsip *fixed executive system*. Dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan *Presidensiil* yang kuat. Pasca amandemen ketiga UUD 1945, konstruksi kedaulatan rakyat berubah secara prinsipil. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 perubahan ketiga mengandung arti kekuasaan negara diselenggarakan menurut ketentuan konstitusi.

Pasca amandemen UUD 1945, negara Republik Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dan bukan pembagian kekuasaan. Perubahan sistem distribusi kekuasaan seperti itu mengandung konsekuensi terhadap kedudukan, kewenangan dan

hubungan fungsional lembaga-lembaga negara. Hubungan fungsional DPR, MK, MPR dan Presiden berubah. Perubahan tersebut berakibat terhadap mekanisme pemberhentian Presiden/Wakil Presiden pada masa jabatan. Pasca amandemen UUD 1945, mekanisme pemberhentian Presiden/Wakil Presiden pada masa jabatan melibatkan beberapa lembaga negara yakni DPR, MK dan MPR.

Dalam Pasal 7A UUD 1945 menyebutkan:

“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”.

Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diajukan DPR kepada MPR. Akan tetapi, DPR terlebih dahulu harus mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk “memeriksa, mengadili dan memutus” usulan pemberhentian tersebut. Hal itu diatur dalam Pasal 7B Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan:

“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/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Lembaga MPR, merupakan pengambil keputusan terakhir dalam perkara pemakzulan berdasarkan Pasal 7B UUD 1945. Dalam kajian yang lebih dalam ada hal-hal yang perlu dipahami dalam putusan MPR mengenai perkara tersebut. Berdasar pada

Pada Pasal 7B Ayat (6) UUD 1945, MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat oleh MPR dilaksanakan tiga puluh hari sejak MPR menerima usul tersebut. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.²⁰⁷

Untuk terjaminnya supremasi hukum untuk terciptanya keadilan sebagaimana dalam substansi Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, bahwa keadilan harus diposisikan secara netral, artinya setiap orang atau lembaga negara memiliki kedudukan dan perlakuan hukum yang sama tanpa kecuali. Dalam perspektif supremasi hukum, pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang “*supreme*”.

²⁰⁷ Lihat Pasal 7B Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kalau mengikuti garis utama sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut prinsip negara hukum, idealnya kewenangan MPR dalam pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap berpijak pada *rule of law* seperti disebutkan *Dicey*²⁰⁸ berikut:

- 1) *Absolute supremacy of law*, sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan sewenang-wenang dan mengesampingkan penguasa yang otoritarian, prerogatif atau pun diskresi yang luas oleh pemerintah;
- 2) *Equality before the law*, yaitu kesamaan bagi semua orang, tanpa kecuali dihadapan hukum yang dilaksanakan pemerintah atau pengadilan; dan
- 3) *Due process of law*, yaitu segala tindakan negara harus berdasar atas hukum dan tidak ada satu tindakan pun yang tidak memiliki dasar hukumnya.

Berdasarkan *rule of law* itu, idealnya Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa diberhentikan karena telah terbukti melakukan pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai yang digariskan dalam Konstitusi, dan bukan karena subyektifitas kepentingan politik semata.

Mengingat mekanisme pengambilan keputusan Majelis atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang

²⁰⁸ Hamdan Zoelva, *Op.Cit.*, 2014, Hlm. 16.

hadir, artinya keputusan MPR ditentukan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak, bukan berdasar pada putusan hukum yang telah dikeluarkan oleh MK. Apabila putusan MK menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, tetapi dalam sidang pleno MPR situasi politik berubah dan Presiden tidak diberhentikan, maka wibawa MK selaku institusi hukum tentunya akan jatuh. Oleh karenanya, sebagaimana telah penulis kemukakan di atas, mekanisme seperti ini berpotensi mencederai kepastian hukum yang telah ditentukan lewat putusan MK, sekaligus mencederai konsepsi negara hukum yang salah satu cirinya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas atau kebebasan pengadilan yang diartikan sebagai kebebasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan dari alat-alat kekuasaan negara.

Berdasarkan uraian tersebut penulis berpendapat, dalam konteks pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap usul DPR atas putusan MK yang menyatakan membenarkan pendapat DPR kemudian dianulir oleh putusan MPR, akan menimbulkan permasalahan baru dan ketidakpercayaan rakyat kepada lembaga negara dalam hal ini MPR. Sebab parlemen dalam hal ini, MPR adalah lembaga politik yang diisi oleh politisi.