

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Jabatan seorang Presiden dalam sistem presidensial merupakan jabatan yang tetap sampai dengan berakhirnya masa pemerintahannya. Bagir Manan berpendapat bahwa seorang Presiden akan tetap sampai habis masa jabatannya (*fixed executive*)¹ yang dapat dimaknai bahwa seorang Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya tersebut. Namun dalam perkembangannya, terdapat suatu prosedur untuk memberhentikan seorang Presiden dalam masa jabatannya. Saldi Isra berpendapat bahwa tindakan memberhentikan presiden di tengah masa jabatan dapat dikatakan sebagai upaya luar biasa (*extra-ordinary*) untuk menerobos karakter *fix-term* dalam sistem pemerintahan presidensial.²

Pemberhentian Presiden yang diawali oleh proses *impeachment* merupakan suatu pertanggungjawaban seorang Presiden terhadap ikhwal tertentu, yang harus diatur jelas dalam konstitusi suatu negara. Ditambahkan bahwa, tanpa pengaturan yang jelas, pertanggungjawaban Presiden dapat mengarah kepada bentuk pertanggungjawaban kabinet parlementer dan potensial mengganggu upaya menciptakan pemerintahan yang stabil.³ John Murphy menegaskan bahwa proses *impeachment* adalah hal yang paling serius dan sungguh-sungguh dalam kehidupan pemerintahan.⁴ Berdasarkan glosarium, *impeachment is when a peer*

¹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, h. 37.

²Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2019, h. 184.

³*Ibid.*

⁴John Murphy, *The Impeachment Process The U.S. Government How It Works*, Chelsea House, New York, 2007, h. 7.

*or commoner is accused of 'high crimes and misdemeanours, beyond the reach of the law or which no other authority in the state will prosecute.'*⁵ Aturan tersebut menjadi penting karena peristiwa pemberhentian Presiden menyangkut kehidupan pemerintahan dari negara yang bersangkutan.

Sejarah *impeachment* merupakan hal yang telah lama terjadi pada zaman Kerajaan Inggris, tepatnya pada abad ke 14. Richard Posner mengemukakan bahwa "*Parliament used it to get at high officials (and sometimes powerful private individuals) who bribed, intimidated, overawed, or were otherwise not amenable to punishment by, the regular courts; the monarch, however, was considered immune.*"⁶ Adapun ide *impeachment* tersebut, pada masa sekarang diadopsi oleh Amerika Serikat yang secara serta merta tidak dapat melepaskan sejarah asalnya yang bermula dari Inggris. Hal ini berdasarkan pendapat John Murphy yang berpendapat bahwa "*despite the fact that the 13 original American colonies waged a long and violent revolution in order to free themselves from the oppressive interference of their mother country, England, many of the new nation's governmental structures, processes, and laws were inspired by English models.*"⁷ *Impeachment* pertama kali terjadi di Inggris pada tahun 1376. Mulanya, peristiwa *impeachment* terjadi pada *The Good Parliament*, pemerintahan Edward III tahun 1376 terhadap William, Baron Latimer ke 4.⁸ Ann Lyon menegaskan bahwa :

⁵*Impeachment*, Internet (<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/impeachment/>) diakses pada 8 Oktober 2019

⁶Richard Posner, *An Affair On State The Investigation, Impeachment, And Trial Of President Clinton*, Harvard University Press, Massachusetts, 1999, h. 96.

⁷*Ibid*, h. 13.

⁸*Impeachment*, *Encyclopaedia Britannica*, 19 Desember 2019 (<https://www.britannica.com/topic/impeachment#ref257141>), diakses pada 26 Desember 2019.

*The decisions and procedures of the parliament of 1376, traditionally known as the Good Parliament, are of importance, as it is then that parliament first took upon itself the power to impeach the king's ministers, and for the first time, a major political and parliamentary initiative was taken by the commons rather than by a relatively small group of magnates.*⁹

Kasus *impeachment* di Inggris pernah terjadi pada tahun 1806 yang menimpa Henry Dundas, 1st Viscount Melville. *Impeachment* terhadap Henry Dundas adalah *impeachment* kedua yang terjadi setelah *impeachment* terhadap William Latimer. Setelah *impeachment* dalam kedua kasus tersebut, tidak pernah lagi *impeachment* dipergunakan di Inggris hingga sekarang ini, walaupun prosedur *impeachment* sendiri belum dihapus dalam hukum ketatanegaraan Inggris.¹⁰

Terkait dengan hal itu, Hamdan Zoelva berpendapat bahwa prosedur pemakzulan¹¹ Presiden yang dikenal pada abad modern sekarang untuk pertama kali diperkenalkan dalam konstitusi Amerika Serikat tahun 1787¹². *Impeachment* sebagai prosedur peradilan mengalami perkembangan cukup baik di Inggris, tetapi hampir tidak memperoleh teknik dan prosedur baku.¹³ Sejarah Amerika Serikat mencatat telah meng-*impeach* tiga orang Presidennya terdahulu yaitu Andrew Johnson, Richard Nixon dan William Jefferson Clinton atau lebih dikenal dengan

⁹Ann Lyon, *Constitutional History Of The UK*, Cavendish Publishing, London, 2003, h. 105.

¹⁰Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 32.

¹¹Hamdan Zoelva lebih memilih padanan kata “pemakzulan” dibandingkan “pemberhentian”, karena menurut Hamdan istilah pemakzulan berasal dari kata makzul, yaitu berhenti memegang jabatan, turun tahta, memakzulkan, berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan, dalam *Pemakzulan Presiden*, Sinar Grafika, Jakarta, h. xiii. Adapun dalam disertasi ini akan menggunakan kata “pemberhentian”, karena kata “pemberhentian” tersebut diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

¹²*Ibid*, h. 29.

¹³*Ibid*, h. 30.

nama Bill Clinton. Khusus Richard Nixon tidak sampai diberhentikan oleh Senat karena Nixon sudah mengundurkan diri terlebih dahulu. Adapun Andrew Johnson dan Bill Clinton tidak sampai diberhentikan oleh Senat karena dukungan untuk memberhentikan Johnson dan Clinton tidak sampai 2/3 anggota Senat.¹⁴

Selain di Amerika Serikat, wewenang pemberhentian pejabat publik di negara Thailand seperti Perdana Menteri, Anggota Dewan Negara atau pimpinan setiap Kementerian dan lain sebagainya dilakukan oleh *The National Anti-Corruption Commission*¹⁵ terlebih dahulu dan diakhiri oleh Divisi Khusus untuk jabatan politik yang berada di bawah Mahkamah Agung Thailand. Sementara itu, Korea Selatan menempatkan Mahkamah Konstitusinya sebagai lembaga yang berwenang dalam memberhentikan Presiden. *Constitutional Court Act* Korea Selatan mengatur bahwa dalam kasus pejabat publik melakukan pelanggaran terhadap konstitusi maupun undang-undang dalam pelaksanaan tugasnya, maka Majelis Nasional dapat mengajukan mosi untuk melaksanakan *impeachment* sesuai dengan konstitusi dan Majelis Nasional.

Di Indonesia, perihal pemberhentian terhadap Presiden tidak diatur jelas setelah proklamasi Indonesia dikumandangkan. Saldi Isra menambahkan bahwa ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur kemungkinan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya adalah Pasal 8 UUD 1945.¹⁶ Pasal ini menentukan “ Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam

¹⁴Lebih rinci lihat penjelasan Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, h. 52.

¹⁵Selanjutnya lihat *Section 234, Constitution Of The Kingdom Of Thailand B.E. 2560 (2017)* yang mengatur tentang wewenang dan tugas *The National Anti-Corruption Commission*.

¹⁶Saldi Isra, *Op. Cit.*, h. 185.

masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.” Selain itu, ketentuan pemberhentian Presiden juga diatur dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978¹⁷ yaitu :

Majelis¹⁸ dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena :

- a. Atas permintaan sendiri.
- b. Berhalangan tetap.
- c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Pengaturan mengenai pemberhentian Presiden baru diatur dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (selanjutnya disingkat UUDS 1950) .

Konstitusi RIS 1950, di dalam Pasal 148 menentukan bahwa :

“Presiden, Menteri-menteri, Ketua dan anggota-anggota Senat, Ketua dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung, Jaksa Agung pada Mahkamah ini, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi serta pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang federal, diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi juga dimuka Mahkamah Agung, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain ditentukan dengan undang-undang federal dan yang dilakukannya dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang federal.”

Sedangkan Pasal 106 UUDS 1950 mengatur :

“Presiden, Menteri-menteri, Ketua dan anggota-anggota Senat, Ketua dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan

¹⁷Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

¹⁸Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 menentukan “Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis”

anggota-anggota Mahkamah Agung, Jaksa Agung pada Mahkamah ini, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi serta pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi juga dimuka Mahkamah Agung, pun sesudah mereka berhenti, berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain ditentukan dengan undang-undang dan yang dilakukannya dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang.”

Ketentuan dalam kedua konstitusi tersebut secara umum mengatur tentang pemberhentian terhadap pejabat-pejabat negara, bukan kepada Presiden saja. Jika dibandingkan dengan *Article II Section 4 US Constitution*, maka isi ketentuan Pasal 148 Konstitusi RIS dan Pasal 106 UUDS 1950 adalah sama, karena konteks *impeachment* di Amerika Serikat tidak hanya ditujukan kepada Presiden, melainkan kepada Wakil Presiden dan Pejabat lainnya.¹⁹ Sayangnya, saat Konstitusi RIS hingga UUDS 1950 ini berlaku, tidak ada peristiwa pemberhentian terhadap Presiden pada masa itu.

Peristiwa pemberhentian terhadap Presiden di Indonesia tercatat dua kali terjadi. Pertama adalah pemberhentian pada era pemerintahan Soekarno dan ketika era kepemimpinan Abdurrahman Wahid. Soekarno yang menjabat sebagai seorang Presiden diberhentikan pada tahun 1967 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disingkat MPRS) dalam masa jabatannya. Padahal, saat itu MPRS telah mengangkat Soekarno untuk menjadi Presiden seumur hidup, namun tak lama setelah MPRS menetapkan hal tersebut, MPRS justru memberhentikan Soekarno sebagai seorang Presiden dengan alasan-alasan

¹⁹Lihat kembali Article II Section 4 US Constitution : “*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanor*”

tertentu. Presiden Abdurrahman Wahid saat itu juga mengalami peristiwa yang serupa, karena oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR), yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya sebagai Presiden pada tahun 2001.

Oleh karena peristiwa pemberhentian terhadap beberapa Presiden tersebut, maka saat perancangan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), tepatnya perubahan UUD 1945 yang ketiga membawa dampak yang baik bagi keberlangsungan posisi Presiden yang menjadi Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan di Indonesia. Perubahan ketiga inilah yang akhirnya membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Pembentukan lembaga ini, merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Hal ini, juga sebagai penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi, dan alat untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bernegara, yang tentunya belum pernah diatur sebelumnya.²⁰

MK sebagai salah satu cabang lembaga kekuasaan kehakiman mendapat amanat dari UUD NRI Tahun 1945 Pasal 7B ayat (4), MK berkewajiban untuk melakukan pemeriksaan, mengadili serta membuat putusan terhadap *impeachment* yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) tersebut,

²⁰Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, h. 592-593.

dengan jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah dokumen DPR tersebut diterima dan dicatat oleh MK.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No. 24 Tahun 2003) Pasal 10 ayat (2), memberikan tambahan penjelasan bahwa MK harus memutuskan atas dokumen DPR yang menduga bahwa Presiden disinyalir telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, seperti pengkhianatan kepada negara, tindak pidana korupsi, melakukan gratifikasi atau penyuapan, serta tindak pidana berat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, atau perbuatan tercela, dan/atau Presiden yang bersangkutan tidak memenuhi syarat sebagaimana telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun, setelah MK memutuskan pendapat DPR tersebut, maka oleh DPR putusan tersebut akan dibawa ke MPR untuk diadakan sidang dalam upaya untuk memutuskan apakah Presiden yang bersangkutan jadi diberhentikan atau tidak.

Ketentuan tersebut pada dasarnya dapat membuat posisi jabatan seorang Presiden yang menjadi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan di Indonesia menjadi semakin kuat. Presiden yang menjabat pada sistem pemerintahan presidensial mempunyai posisi yang tidak dapat dijatuhkan hanya karena alasan subjektif, terlebih lagi alasan tersebut hanya berdasarkan alasan politik belaka tanpa ada dasar putusan hukum yang kuat seperti pada dua peristiwa pemberhentian Presiden yang pernah terjadi di Indonesia sebelumnya. Tom

Ginsburg pun berpendapat bahwa “*constitutional courts created during the democratic transition have emerged as real constraints on political authority*”.²¹

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dilihat bahwa lembaga negara yang menjadi penentu dalam memutuskan pemberhentian Presiden di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Thailand dan Korea Selatan tersebut adalah lembaga peradilan. Berbeda dengan prosedur yang diadopsi oleh Indonesia bahwa penentu keputusan tidak atau diberhentikannya seorang Presiden dilaksanakan oleh suara MPR, yang notabene merupakan lembaga politik. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan menemukan hakikat proses pemberhentian Presiden di Indonesia oleh MPR RI melalui putusan MK menurut UUD NRI 1945.

1.2. Rumusan Masalah

Sebagaimana telah dijabarkan pada latar belakang masalah tersebut di atas rumusan masalah yang akan diteliti pada penelitian ini, antara lain :

- 1.2.1. Landasan filosofis pemberhentian Presiden oleh MPR RI
- 1.2.2. Prinsip hukum pemberhentian Presiden di Indonesia
- 1.2.3. Karakteristik putusan hukum MK dan putusan MPR dalam prosedur pemberhentian Presiden di Indonesia.

²¹Tom Ginsburg, *Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation*, 3 Journal of Comparative Law, Chicago, 2008, h. 80.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain adalah :

- 1.3.1. Untuk menganalisa dan menemukan landasan filosofis dalam prosedur pemberhentian Presiden di Indonesia.
- 1.3.2. Untuk menganalisis dan menemukan prinsip hukum pemberhentian Presiden di Indonesia
- 1.3.3. Untuk menganalisis dan menemukan karakteristik putusan hukum MK dan putusan MPR dalam prosedur pemberhentian Presiden Di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Selain memiliki tujuan maka suatu penelitian hukum harus memiliki manfaat bagi perkembangan pemahaman atau teori tentang hukum secara umum dan secara khusus memberikan manfaat bagi pengembangan pengetahuan hukum berkaitan dengan prosedur pemberhentian Presiden di Indonesia. Ada beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini yaitu:

- 1.4.1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi civitas akademika di Indonesia dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan teori hukum tata negara khususnya mengenai prosedur pemberhentian Presiden yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.
- 1.4.1. Secara praktis, prinsip hukum dalam prosedur pemberhentian Presiden sebagaimana yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 diharapkan dapat lebih diperkuat. Pembagian dan pengaturan

tugas serta wewenang diantara lembaga negara terkait agar dapat disesuaikan dengan tujuan negara hukum Indonesia.

1.5. Originalitas Penelitian

Originalitas atau keaslian adalah salah satu syarat yang diperlukan dalam penulisan suatu karya tulis atau disertasi. Menurut Terry Hutchinson, suatu karya tulis yang memiliki originalitas disebabkan oleh beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- a. *Saying something nobody has said before.*
- b. *Carrying out empirical work that hasn't been done before.*
- c. *Making a synthesis that hasn't been made before.*
- d. *Using already known material but with a new interpretation.*
- e. *Trying out something in this country that has previously only been done in other countries.*
- f. *Taking a particular technique and applying it in a new area. Bringing new evidence to bear on an old issue.*
- g. *Being cross-disciplinary and using different methodologies.*²²

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan, baik melalui daftar perpustakaan, internet dan lain sebagainya, terdapat beberapa penelitian sejenis yang mempunyai irisan dengan penelitian disertasi ini, namun tetap penelitian disertasi ini memiliki perbedaan-perbedaan yang terdapat pada pembahasannya. Ada beberapa penelitian disertasi yang memiliki kesamaan topik dan atau bersinggungan dengan judul penelitian ini, yaitu

1. Hamdan Zoelva (2010) meneliti : “Pemakzulan Presiden di Indonesia”, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran Bandung, dengan rumusan masalah (1) Apakah pemakzulan Presiden merupakan proses hukum atau politik? (2) Apakah

²²Terry Hutchinson, *Researching And Writing In Law*, Lecture School Of Law Queensland, University of Technology, 2002, h. 128.

pengaturan secara hukum serta praktik pemakzulan Presiden di Indonesia telah sejalan dengan negara hukum dan demokrasi? (3) Apakah proses pemakzulan Presiden di Indonesia didasarkan pada pertimbangan hukum atau non hukum? Adapun dalam kesimpulan dikemukakan bahwa (1) Pemakzulan Presiden tunduk pada prinsip hukum universal, namun karena pemakzulan melibatkan dua institusi politik maka pengaruh politik tidak dapat dihindarkan (2) Pemakzulan Presiden di Indonesia lebih menonjol dari sisi politik daripada sisi hukum dan (3) Proses pemakzulan cenderung menonjol faktor politik dan terabaikannya prinsip-prinsip secara hukum.

2. Hufron (2012) meneliti : “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, dengan rumusan masalah (1) Permasalahan secara filosofi, (2) Permasalahan secara teoritis dan (3) Permasalahan secara yuridis. Adapun pembahasannya terkait rumusan masalah pertama yaitu Persidangan MK dalam memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, dalam Perubahan UUD 1945 bertentangan dengan asas peradilan yang adil dan tidak memihak serta asas "*audit et alteram partem*". Kedua yaitu proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak berlangsung secara "obyektif" dan "*fairplay*", jika DPR sebagai pihak pengusul, merangkap sebagai anggota MPR yang memutus pemberhentian.

Ketiga adalah jika Presiden dan Wakil Presiden lowong secara bersamaan, dikembalikan kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru bertentangan dengan prinsip partisipasi publik, akseptabilitas dan kapabilitas bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Terdapat perbedaan dengan penelitian disertasi ini

3. Sanidjar Pebrihariati (2013) meneliti : “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia”, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, dengan rumusan masalah (1) tentang kriteria perbuatan tercela yang menjadi dasar di dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, (2) yaitu kewenangan dan hukum acara Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan permohonan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dimohonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, serta (3) tentang akibat hukum jika MPR tidak menyikapi putusan MK yang menyatakan membenarkan DPR. Kemudian dibahas secara definitif tentang kriteria permasalahan pertama, yaitu perbuatan tercela yang menjadi dasar pemberhentian, kedua tentang kewenangan dan hukum acara Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dilakukan DPR, serta yang ketiga adalah akibat hukum jika MPR tidak menyikapi putusan MK yang membenarkan pendapat DPR. Adapun penelitian ini lebih membahas tentang prosedur pemberhentian Presiden

dan/atau Wakil Presiden di Indonesia sampai dengan proses di MPR. Adapun pada penelitian ini, topik yang dikaji akan fokus membahas tentang filosofi proses pemberhentian Presiden di Indonesia sampai dengan putusan di MPR RI.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, terdapat kemiripan karena terletak pada bidang ilmu yang sama. Namun, sebagaimana pendapat Terry Hutchinson bahwa setiap penelitian memiliki perbedaan dalam hal penyelesaian, yaitu dengan menggunakan teknik yang berbeda terhadap fokus masalah penelitian. Adapun fokus dalam penelitian disertasi ini adalah membahas pemberhentian Presiden di Indonesia yang dilakukan oleh MPR RI berdasarkan putusan MK sebagaimana ketentuan UUD NRI 1945, karena memang putusan terakhir dari diberhentikannya Presiden adalah berasal dari putusan MPR. Fokus penelitiannya pun lebih tertuju kepada landasan filosofis pemberhentian terhadap Presiden yang menekankan kepada aspek moralitas, kemudian prinsip hukum dalam proses pemberhentian Presiden dan yang terakhir adalah karakteristik putusan hukum MK serta putusan MPR dalam prosedur pemberhentian Presiden.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Negara Hukum

Negara hukum, khususnya di Indonesia merupakan cita-cita yang tidak terpisahkan dari gagasan ketatanegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Dengan kata lain, negara yang berdasarkan atas hukum tersebut bermakna bahwa

bidang pemerintahan dan lembaga-lembaga negara lainnya, dalam melaksanakan tindakan-tindakan apapun harus dilandasi oleh peraturan hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

Suatu negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal. Oemar Seno Adji, berpendapat bahwa hal ini sudah didambakan sejak Plato menulis “*Nomoi*”, Julius Stahl mengetengahkan Negara Hukum (formil), Immanuel Kant memaparkan prinsip-prinsip Negara Hukum (materiil), sementara Dicey mengajukan *Rule Of Law*.²³ Negara hukum formil, merupakan negara yang tugasnya menjaga agar warga negaranya tidak melakukan pelanggaran dalam konteks ketentraman dan kepentingan umum, sebagaimana telah diatur oleh hukum yang tertulis atau undang-undang²⁴, yang hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat.²⁵ sedangkan, negara hukum materiil adalah negara yang tugasnya melakukan penjagaan terhadap keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan terhadap sosial dan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warganya benar-benar terjamin dan terlindungi.²⁶

Ensiklopedia Indonesia menjelaskan tentang negara hukum (bahasa Belanda: *rechtstaat*) yaitu negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan

²³Oemar Seno Adji, *Indonesia Negara Hukum dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*.

²⁴Joeniarto, *Negara Hukum*, Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, h.19.

²⁵Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005, h.36.

²⁶*Ibid.*

ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.²⁷

Beberapa sarjana hukum, seperti D. Mutiara dalam bukunya Ilmu Tata Negara Umum, mendefinisikan negara hukum sebagai berikut :

“ Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.”²⁸

Dari definisi ini, dapat kita lihat bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh rakyat maupun penguasanya harus berdasarkan undang-undang yang berlaku. Selain itu, Soepomo juga mengartikan negara hukum dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yaitu “...bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.”²⁹

Adapun Joeniarto, berpendapat bahwa negara hukum itu adalah :

“ Asas negara hukum atau asas *rule of the law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu

²⁷Negara Hukum, *Ensiklopedia Indonesia (N-Z)*, N.V, W Van Hoeve, h. 983.

²⁸Mukhtie Fadjar, *Op. Cit.*, h. 6.

²⁹*Ibid*, h. 7.

perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.”³⁰

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*Rule of Law*”.³¹

Pada akhirnya, banyak ahli-ahli hukum yang kemudian menginterpretasikan bahwa Indonesia berbentuk *rechtstaat* (meskipun akhirnya disamakan dengan konsep *rule of law* karena memiliki dasar yang sama). Sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (3) UUD 1945, memang tidak memberikan penjelasan secara mendalam mengenai konsep negara hukum yang sebenarnya dianut oleh Indonesia. Oleh karena itulah, hingga saat ini masih banyak perbedaan pendapat dikalangan ahli-ahli hukum berkaitan dengan konsep negara hukum Indonesia. Baik pertentangan antara konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, maupun dengan konsep negara hukum Pancasila.

1.6.2 Teori Konstitusi

A. Klasifikasi dan Fungsi Konstitusi

Konstitusi merupakan sesuatu yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Corpus Juris Scundum* menjelaskan bahwa konstitusi adalah “*the original law by which a system of goverment is created and set up, and to*

³⁰Joeniarto, *Op. Cit.*, h. 53.

³¹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, (https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), h.2.

*which the branches of government must look for all their power and authority.”*³² Anthony King menyatakan “*A constitution is the set of the most important rules that regulate the relations among the different parts of the government of a given country and also the relations between the different parts of the government and the people of the country.*”³³ Konstitusi juga didefinisikan “*by a constitution is normally meant a document having a special legal sanctity which sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a State and declares the principles governing the operation of those organs.*”³⁴ C.F. Strong pun mengemukakan “*a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*”³⁵

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang pada sisi yang lain mengemukakan bahwa konstitusi juga merupakan produk politik hukum yang diberikan oleh suatu negara untuk membedakan dengan konstitusi negara lainnya.³⁶ Wirjono Prodjodikoro dalam bukunya mengemukakan bahwa “Konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu

³²Dikutip oleh Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 27, dalam *Corpus Juris Scundum, Constitutional Law*, Volume 16, N.Y. The American Law Book, Brooklyn, tanpa tahun, h. 21.

³³Anthony King, *The Hamlyn Lectures “Does the United Kingdom still have a constitution?”*, Sweet And Maxwell, London, 2001, h. 1.

³⁴E.C.S. Wade and Godfrey Phillips, *Constitutional Law Eight Edition*, English Language Book Society and Longman Group Limited, London, 1971, h. 1.

³⁵ C.F. Strong, *A History Of Modern Political Constitutions*, G.P. Putnam’s Sons, New York, 1963, h. 11.

³⁶ Lihat hal. 234 buku *Written Constitution A Computerized Comparative Study*, Menc van Maarseveen and Ger van der Tang, Oceana Publications, 1978, yang menyatakan bahwa *A constitution is a politico-legal document or documents to which a state gives a special name or attaches particular qualities in order to distinguish it from all other state documents of a poitico-legal nature.*

Negara.”³⁷ Lanjutnya, dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (fundamental) mengenai soko-soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama “Negara”.³⁸ Konstitusi juga diklasifikasikan menjadi 6 karakter sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, antara lain ;

a. written and unwritten;

b. rigid and flexible;

c. supreme and subordinate;

d. federal and unitary;

e. separated powers and fused powers; and

f. republican and monarchial. ³⁹

Jimly Asshiddiqie sendiri mengemukakan beberapa fungsi Konstitusi antara lain “fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara, fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara”⁴⁰ Definisi konstitusi dari para ahli beserta dengan fungsi konstitusi itu sendiri, memiliki hubungan bahwa konstitusi itu sendiri dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur pemerintahan.⁴¹ Beranjak dari hal ini, Abdul Rasyid dalam disertasinya mengemukakan bahwa pentingnya

³⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, h. 10.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law Fifth Edition*, Cavendish Publishing Limited, London, 2004, h. 7.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 33.

⁴¹ Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan Undang-Undang Dasar*, Tatanusa, Jakarta, 2009, h. 74.

pemisahan kekuasaan dalam negara dan ini berarti pula adanya batas-batas terhadap penggunaan kekuasaan.⁴²

Beberapa pendapat dari para ahli hukum tersebut memiliki banyak persamaan, yaitu fungsi utama suatu konstitusi adalah untuk membatasi dan mengatur kekuasaan pemerintahan, tidak lupa konstitusi juga menjamin dan melindungi hak-hak bagi setiap warga negaranya. Adapun pembatasan dan pengaturan kekuasaan pemerintahan tersebut bertujuan untuk mengatur perilaku para pejabat negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, termasuk juga mengatur kekuasaan Presiden.

B. Interpretasi Konstitusi

Interpretasi konstitusi merupakan suatu usaha untuk memberikan definisi yang tepat dari pasal-pasal dalam suatu konstitusi. Lawrence Solum berpendapat bahwa “*constitutional interpretation is the activity that discovers the communicative content or linguistic meaning of the constitutional text.*”⁴³ Andrei Marmor sebagaimana mengutip pendapat Dworkin bahwa “*interpretation is concerned with intentions or purpose, and he takes the constructions of such purposes as essential to what interpretation is all about.*”⁴⁴

⁴²Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h. 81.

⁴³Lawrence B. Solum, *Originalism and Constitutional Construction*, Vol. 82 Fordham Law Review, New York, 2013, h. 453.

⁴⁴Andrei Marmor, *Interpretation and Legal Theory Revised Second Edition*, Hart Publishing, Oregon, 2005, h. 28.

Craig R. Ducat juga menjelaskan definisi dari interpretasi konstitusi yaitu:

*The various modes of constitutional interpretation are concerned not only with addressing how the practice of judicial review is to be harmonized with democratic institutions, but also with the standard courts should use to determine whether a given legislative, executive, administrative, or judicial action contravenes the Constitution.*⁴⁵

Pendapat dari Craig R. Ducat ini terkait dengan partisipasi warga negara dalam mengawal penegakan konstitusi di suatu negara. Larry D. Creamer berpendapat bahwa *“in a system of popular constitutionalism, the role of the people is not confined to occasional acts of constitution making, but includes active and ongoing control over the interpretation and enforcement of constitutional law.”*⁴⁶

I Dewa Gede Atmadja dalam bukunya menjelaskan bahwa ada 5 (lima) sumber untuk memandu melakukan penafsiran atau interpretasi, yaitu :

- a. *The text and the structure of Constitution* (teks dan struktur Konstitusi)
- b. *Intentions of those who drafted the Constitution* (maksud perancang Konstitusi)
- c. *Prior precedents (usually judicial)*. (Putusan hakim terdahulu, lazimnya badan peradilan)
- d. *The social, political, and economic consequences of alternative interpretation*. (Konsekuensi sosial, politik, dan ekonomi suatu penafsiran alternative)
- e. *Natural law (higher law, God’s law)*. (Hukum Alam, dipandang sebagai “hukum tertinggi” yang bersumber dari hukum Tuhan). Anonim, *Exploring Constitutional Conflicts; The Issue : What are appropriate source of authority to guide interpretation of the Constitution*)⁴⁷

⁴⁵Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation Ninth Edition*, Wadsworth Cengage Learning, Canada, 2009, h. 76.

⁴⁶Larry D. Kramer, *Popular Constitutionalism, Circa 2004*, Volume 92, California Law Review, California, 2004, h. 959.

⁴⁷I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, h. 71.

Interpretasi terhadap konstitusi sangat dibutuhkan karena hal ini menyangkut dengan keberlangsungan suatu negara. Jalannya pemerintahan sudah diatur dengan jelas dalam konstitusi, sehingga para pejabat hanya mengimplementasikan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam konstitusi tersebut. Metode interpretasinya pun beragam, namun sebagaimana pendapat dari I Dewa Gede Atmadja yang menjelaskan beberapa sumber untuk melakukan interpretasi atau penafsiran sebagai cara untuk mengetahui dasar filosofi tujuan dan maksud daripada konstitusi tersebut. Sehingga ketika kita sudah mengetahui seluruh maksud dan tujuan daripada konstitusi tersebut, kita sebagai warga negara dan terutama para pejabat pemerintahannya dapat melaksanakan isi daripada jiwa konstitusi tersebut ke dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehari-hari.

1.6.3. Sistem Pemerintahan

Ada beberapa macam sistem pemerintahan di dunia ini seperti presidensiil dan parlementer yang pernah diadopsi oleh Indonesia. Kedua sistem pemerintahan yang ada dan berkembang saat ini tak lepas dari kelebihan-kelebihan dan juga berbagai kekurangan. Setiap negara harus memahami karakteristik negaranya sebelum menerapkan sistem pemerintahan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak menemui hambatan-hambatan yang besar.

Sistem Pemerintahan Presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian

kekuasaan.⁴⁸ Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden juga dapat membentuk kabinet yang bertanggung jawab penuh kepada Presiden. Presiden yang menjabat pada sistem pemerintahan presidensial ini memiliki kedudukan yang tidak mudah goyah serta tidak mudah untuk dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya tersebut. Sistem pemerintahan presidensiil tidak akan lepas dari sejarah asalnya di Amerika Serikat. Meksasai Indra dalam bukunya mengemukakan bahwa Amerika Serikat bukan saja menjadi sejarah lahirnya sistem presidensiil, tetapi dapat dipakai juga sebagai bahan yang ideal karena kriteria sistem presidensialnya hampir semua dipenuhi oleh Amerika Serikat.⁴⁹

Sistem pemerintahan parlementer, Presiden adalah seorang kepala negara atau sebagai simbol negara sedangkan kepala pemerintahan dipegang oleh seorang Perdana Menteri. Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen artinya Parlemen memiliki peranan yang besar terhadap eksekutif. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat.⁵⁰

⁴⁸ Hal ini disebabkan :

a. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.

b. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.

c. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasal 1 ayat (2), kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988, h. 181.

⁴⁹Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, h. 126.

⁵⁰*Ibid*, h. 172. Lebih lanjut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menerangkan bahwa hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari

Sejak tahun 1945, Indonesia pernah berganti sistem pemerintahan antara sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem pemerintahan parlementer sebagaimana diatur dalam konstitusi-konstitusi yang berlaku saat itu. Pasca perubahan UUDNRI 1945, Indonesia adalah negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum langsung dengan masa kepemimpinan selama 5 tahun. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat.⁵¹ Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensiil memosisikan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan.

Presiden Republik Indonesia menjalankan tugas sebagai Kepala Negara dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan dibantu oleh Menteri-Menteri yang masing-masing Menteri mengepalai bidang-bidang tertentu. Presiden sebagai kepala negara adalah simbol resmi negara Indonesia di dunia sedangkan sebagai kepala pemerintahan, Presiden merupakan pemimpin pemerintah atau kabinet yang dibantu oleh menteri-menteri dalam kabinet, memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Presiden juga tidak bertanggungjawab terhadap lembaga negara manapun. Sri Soemantri mengemukakan bahwa selama lima tahun, yakni selama masa jabatan Presiden,

parlemen yang berarti, bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

⁵¹Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi dan...*, *Op.Cit.*, h. 168.

kedudukan Presiden tidak dapat diganggu gugat sehingga sistem pemerintahan yang dianut juga dinamakan *fixed executive*.⁵²

Melalui sistem pemerintahan suatu negara, dapat kita lihat bagaimanakah kekuatan jabatan Presiden tersebut. Sistem pemerintaha parlementer jelas masa jabatan seorang Presiden tidak *fixed term*, karena dalam sistem parlementer seorang Presiden dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya oleh parlemen melalui mosi tidak percaya. Adapun pada sistem presidensiil yang menerapkan *fixed term* atau *fixed executive* kepada Presidennya mengatur bahwasanya Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya. Namun beberapa negara di dunia yang menganut sistem presidensiil, menerapkan suatu proses untuk memberhentikan Presiden sebelum masa jabatannya berakhir. Alasan-alasan untuk memberhentikan Presiden pun cukup beragam mulai tindak pidana korupsi, pengkhianatan terhadap rakyat, melanggar sumpah jabatan, tindak pidana berat hingga dengan tindakan yang tercela. Namun dari seluruh alasan tersebut, tetap pada intinya adalah Presiden harus diberhentikan dengan alasan bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap hukum sebagaimana telah diatur dalam konstitusi masing-masing negara.

1.6.4. *Impeachment, Privilegium* dan Pemberhentian Presiden

Pemberhentian Presiden diawali dengan adanya pelaksanaan hak menyatakan pendapat dari DPR terhadap Presiden. Hak menyatakan pendapat

⁵²HRT Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosdakarya, Bandung, 2015, h. 173.

ini berupa dugaan bahwa Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵³

Joseph Isenbergh mengemukakan bahwa “*On impeachment, the academic consensus at the onset of the recent proceedings was that impeachable offenses are defined in the Constitution as "treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors," the latter terms describing an imprecisely bounded category of serious offenses.*”⁵⁴ Dahulu, Melton sebagaimana dikutip oleh Darnell Weeden mengatakan bahwa “*the impeachment process debate has historically concentrated on whether an impeachable offense is limited to any crime, or if it includes non-criminal offenses and fiduciary breaches as well.*”⁵⁵

Teori *impeachment* sebenarnya juga berlaku terhadap pejabat-pejabat negara lainnya karena sifatnya yang masih dugaan. Thailand dalam konstitusinya *Article 234* lebih memilih istilah *accusation* (dugaan) yang mengatur tentang pihak mana saja yang dapat diduga melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, antara lain ; *a person holding a political*

⁵³Pasal 79 Ayat 4 Huruf C Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵⁴Joseph Isenbergh, *Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process*, Vol. 18, Yale Law and Policy Review, 1999, h. 53.

⁵⁵Weeden, L. Darnell, *The Clinton Impeachment Indicates a Presidential Impeachable Offense is Only Limited by Constitutional Process and Congress' Political Compass Directive*, William Mitchell Law Review: Vol. 27: Iss. 4, Article 7, Minnesota, 2001, h. 2500.

position, a judge of the Constitutional Court, a person holding a position in an Independent Organ or the Auditor-General. Selain itu, Korea Selatan dalam konstitusinya *Article 65* menentukan bahwa selain Presiden, *impeachment* juga berlaku terhadap *the Prime Minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, Justices of the Constitutional Court, judges, members of the National Election Commission, the Chairman and members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials designated by Act have violated the Constitution or other Acts in the performance of official duties.* Sehingga harus dibedakan antara teori pemberhentian Presiden dengan teori *impeachment* itu sendiri karena sifatnya yang berbeda. Secara hukum tata negara, terdapat dua cara *impeachment*. Pertama adalah cara *impeachment* di tengah masa jabatannya yang dilakukan oleh legislatif. Kedua, *impeachment* melalui prosedur forum pengadilan khusus (*special legal proceeding*) atau forum *privilegiatum* (forum pengadilan khusus yang diadakan untuk itu).⁵⁶ Adapun yang berlaku di Indonesia berdasarkan ketentuan dari UUD NRI Tahun 1945 maka Indonesia menganut *impeachment* melalui prosedur forum pengadilan khusus.

Ketentuan perundang-undangan mengamanatkan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR. Dalam hal mengadili, Mahfud MD berpendapat bahwa penjatuhan Presiden melalui sebuah pengadilan yang khusus ketatanegaraan,

⁵⁶Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 23-24.

dengan berdasarkan pelanggaran hukum berat, dan akan ditentukan dalam konstitusi dengan sebuah putusan hukum.⁵⁷

Mahfud MD juga mengemukakan bahwa secara teoritis cara penjatuhan Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 menggunakan sistem campuran antara sistem *impeachment* dan sistem forum *privilegium*. *Impeachment* dimaksudkan bahwa Presiden dijatuhkan secara politik oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat (misalnya *Congress* di Amerika Serikat) melalui penilaian dan keputusan politik dengan syarat-syarat dan prosedur yang ketat.⁵⁸ Sedangkan forum *privilegium* adalah teori untuk melakukan pemberhentian terhadap para pejabat tinggi negara yang memiliki posisi strategis di pemerintahan, seperti Presiden, Wakil Presiden atau Perdana Menteri dengan prosedur mengadakan suatu pengadilan khusus (*special legal proceedings*), artinya para pejabat tinggi negara tersebut yang diduga melakukan pelanggaran terhadap hukum, akan diberhentikan dengan prosedur pengadilan yang dipercepat tanpa melakukan pemeriksaan dalam sebuah pengadilan konvensional mulai dari tingkat bawah.⁵⁹

Menurut Simorangkir, "*Privilegium* merupakan suatu hak khusus yang dimiliki oleh pejabat-pejabat tinggi untuk diadili oleh suatu pengadilan yang khusus/ tinggi dan bukan oleh pengadilan negeri".⁶⁰ Forum ini memiliki proses yang lebih singkat dari pengadilan pada umumnya, sehingga dalam prosesnya

⁵⁷Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 143.

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹Reza Syawawi, *Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan)*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, h. 73

⁶⁰J. C. T. Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, Aksara Baru, 1983, h. 62-63.

dapat berjalan singkat tanpa harus mengganggu kinerja organ-organ lainnya. Hal ini dilakukan apabila pejabat yang bersangkutan tersebut tidak bersalah, maka posisinya akan tetap dia jalankan dan apabila bersalah maka posisinya dapat segera digantikan.

Di Indonesia, ketentuan mengenai *privilegium* tersebut diatur secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasal 24C ayat (2) menentukan bahwa “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal tersebut mengamanatkan kepada MK untuk mengadakan pengadilan khusus dalam memberikan putusan terhadap pendapat DPR berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. MK hanya bertindak sebagai pemberi keputusan semata, bukan sebagai eksekutor.

Pemberhentian Presiden bermula dengan adanya proses *impeachment* yang merupakan tahap awal dari proses untuk memberhentikan Presiden, meskipun proses tersebut belum menentukan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang bersangkutan. *Impeachment* sendiri merupakan prosedur pertama untuk menuju jalan pemberhentian terhadap Presiden tersebut. Selain Presiden, pejabat negara sebenarnya juga termasuk dalam subjek yang dapat diberhentikan. Amerika Serikat dalam konstitusinya telah mencantumkan

bahwa pihak yang dapat diberhentikan tersebut antara lain adalah Presiden, Wakil Presiden dan pejabat negara lainnya.⁶¹

Pemberhentian terhadap Presiden memiliki istilah lain yaitu makzul. Makna makzul dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki merumuskan makzul : berhenti memegang jabatan; turun takhta. Memakzulkan 1. Menurunkan dari takhta, memberhentikan dari jabatan; 2. Meletakkan jabatannya (sendiri) sebagai raja ; berhenti sebagai raja.⁶² Negara Indonesia, berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 lebih menggunakan kata “pemberhentian” dibandingkan kata “pemakzulan”, sebab ketentuan dalam Pasal 3 Ayat 3 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. MPR dalam hal ini berperan sebagai *political question*⁶³ dalam memproses pemberhentian Presiden. Ketika proses ini dijalankan, MPR tidak memiliki kewajiban untuk menggunakan putusan MK sebagai dasar putusan untuk memberhentikan atau tidak Presiden yang dimaksud.

Berdasarkan penjabaran singkat di atas dapat disimpulkan bahwa proses pemberhentian Presiden di Indonesia memang dirancang dengan prosedur yang

⁶¹Lihat *The Constitution Of The United States, Article II Section 4, The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*

⁶²M. Laica Marzuki, *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Mahkamah Konstitusi, Februari 2010, h. 17.

⁶³John Finn mengemukakan bahwa *The political question doctrine holds that some questions, in their nature, are fundamentally political, and not legal, and if a question is fundamentally political ... then the court will refuse to hear that case. It will claim that it doesn't have jurisdiction. And it will leave that question to some other aspect of the political process to settle out. Political Question*, 14 Desember 2019 (https://en.wikipedia.org/wiki/Political_question), diakses 20 Januari 2020.

rumit. Hal ini wajar karena notabene Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil di mana seharusnya Presiden tidak diberhentikan di tengah masa jabatannya kecuali ada indikasi kuat bahwa Presiden melakukan pelanggaran hukum sebagaimana telah diatur dalam konstitusi. Selain itu, terdapat suatu hal yang menarik jika ternyata putusan akhir untuk memberhentikan Presiden tersebut ternyata bukan di tangan MK, melainkan di tangan MPR.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan merupakan penelitian hukum, sebuah proses untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Argumentasi, teori atau konsep baru yang dihasilkan dalam penelitian hukum merupakan preskripsi untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁶⁴

1.7.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain : Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

Pendekatan perundang-undangan akan menjadi yang utama karena kajian penelitian hukum ini bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum yang

⁶⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, h. 35.

dilakukan merupakan penelitian dengan mencari bahan-bahan dari Undang-Undang Dasar maupun undang-undang yang berkaitan dengan pengadilan oleh Mahkamah Konstitusi, dan juga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam prosedur pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia.

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) akan digunakan dalam penelitian ini dengan menganalisis teori-teori hukum yang didalamnya terdapat sekumpulan konsep yang berkaitan dengan pengadilan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penelitian ini akan menggunakan beberapa teori sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan aturan-aturan hukum dalam prosedur pemberhentian Presiden di negara lain serta membandingkan fungsi dan kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusinya. Pendekatan komparatif ini akan membandingkan dengan beberapa negara yang perlu dikomparasi dengan negara Indonesia, antara lain: Amerika Serikat, Korea Selatan dan Thailand.

Pendekatan historis nantinya akan ditelaah dari sudut pandang sejarahnya, dengan tujuan untuk mencari sejarah terbentuknya peradilan khusus dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun pendekatan historis ini akan mengulas tentang sejarah peristiwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang pernah terjadi di Indonesia.

1.7.3. Bahan Hukum

Dalam usaha untuk kelengkapan penelitian disertasi ini, penulis menggunakan sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Agus Yudha Hernoko mengutip Robert Watt yang mendefinisikan *primary* : *The primary source of law are those authoritative record of law made by law-making bodies. In our common law environment these records are : (i) the legislation made by parliament: (ii) the rules, regulations, orders an by laws of those bodies to whom Parliament has delegated authority; and (iii) the authoritative reports of the decisions of the courts.*⁶⁵ Sedangkan bahan hukum sekunder adalah *those publications which refer and relate to the law while not being themselves primary source. Traditionally they were the legal commentaries... they have since developed to include all legal textbooks, encyclopedias, dictionaries, digest, journals, and the like.*⁶⁶ Adapun sumber hukum primer dan sekunder tersebut antara lain :

1. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Konstitusi Republik Indonesia Serikat
 - c. Undang-Undang Dasar Sementara 1950

⁶⁵Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian "Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial"*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 41, sebagaimana mengutip Robert Watt dalam *Concise Legal Researchs*, 4th edition, The Federation Press, NSW, 2001, h. 1-2.

⁶⁶*Ibid.*, h. 41-42.

- d. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara Dari Presiden Soekarno
- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara
- f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)
- g. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182)
- h. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)
- i. 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.

- j. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib
 - k. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
 - l. *Constitution Of The Kingdom Of Thailand B.E. 2560 (2017)*
 - m. *Organic Act on Criminal Procedure for Holders of Political Offices, B.E. 2542 (1999)*
 - n. *Constitution Of The Republic Of Korea, Oct. 29, 1987*
 - o. *Constitutional Court Act Of Korea*
 - p. *The Constitution Of The United States*
2. Bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku hukum, karya tulis ilmiah ataupun buku lain yang terkait dengan tulisan ini , seperti seminar hukum, majalah-majalah, karya tulis ilmiah yang berkaitan dan beberapa sumber dari situs internet yang berkaitan dengan persoalan di atas.

1.7.4. Analisa Bahan Hukum

Sebuah penelitian hukum, termasuk dan utamanya adalah penulisan disertasi, merupakan proses berpikir nalar yang sistematis yang tidak terpisahkan.⁶⁷ untuk mendukung proses berpikir yang sistematis dalam penyusunan disertasi ini, maka pengumpulan bahan hukum akan dilakukan secara sistematis sesuai dengan hierarki sumber hukum. Pengumpulan bahan

⁶⁷*Ibid.*, h. 43.

hukum tersebut dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang sesuai dengan berdasarkan pada pembahasan dalam penelitian disertasi ini.

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian dalam bentuk Disertasi ini ditulis dalam 5 (lima) bab, pada masing-masing bab memiliki sub bab sesuai dengan bahasan dan kajian yang diteliti. Adapun uraian dari masing-masing bab adalah sebagai berikut :

Bab I, Bab I ini merupakan bab pendahuluan dan pada bab pendahuluan ini memuat latar belakang yang menggambarkan alasan pentingnya dilakukan penelitian terhadap masalah pemberhentian terhadap Presiden. Berikutnya berisi rumusan masalah yang menggambarkan pokok masalah yang hendak diteliti dan dicari jawabannya. Berikutnya tujuan penelitian, pada tujuan penelitian menjelaskan mengenai arah yang akan dicapai dalam penelitian ini. Selanjutnya dalam Bab I ini juga berisi manfaat penelitian yang dimaksudkan untuk menjelaskan apa yang menjadi manfaat dari penelitian dengan judul Pemberhentian Presiden Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1945 Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Bab ini juga berisi originalitas penelitian, untuk menjelaskan bahwa penelitian ini merupakan penelitian yang pada dasarnya sudah banyak diteliti oleh para sarjana, namun untuk tulisan ini diteliti dengan sudut pandang dan kajian yang berbeda dengan tulisan-tulisan lainnya. Pada bab ini juga

diuraikan mengenai metode penelitiann, metode penelitian menggambarkan bagaimana cara penelitian ini dilaksanakan dan dikaji. Terakhir adalah pada bab I ini berisi sistematika penulisan yang menggambarkan sistematika penulisan dari hasil penelitian sehingga tampak secara sistemik bagaimana penelitian ini disusun dalam bentuk tulisan.

BAB II Pada bab II ini berisi uraian jawaban dari hasil analisa rumusan masalah yang pertama, yaitu menjawab pertanyaan filosofi pemberhentian Presiden. Pembahasan dalam bab ini diawali dengan menganalisa landasan dalam proses pemberhentian Presiden ini berasal daripada moralitas lembaga kepresidenan. Dengan menjunjung tinggi moralitas lembaga kepresidenan, maka kemudian akan mendapatkan keadilan secara hukum. Karena pada dasarnya sumber keadilan adalah berasal dari hukum yang berdasarkan moral. Keberadaan aturan hukum yang berdasar moral tersebut nantinya akan membentuk suatu negara hukum dan demokrasi yang baik bagi kehidupan masyarakatnya, terutama bagi keberlangsungan jabatan Presiden.

BAB III Berisi uraian dan analisa dari rumusan masalah yang kedua yaitu prinsip hukum pemberhentian Presiden di Indonesia. Pada proses pemberhentian Presiden ini, erat kaitannya dengan prinsip *good governance dalam* kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden pada dasarnya diatur dan dibatasi oleh aspek-aspek yang termasuk dalam paham konstitusionalisme. Sistem pemerintahan juga dapat mempengaruhi

proses pemberhentian Presiden karena tidak semua sistem pemerintahan mempunyai prosedur pemberhentian Presiden yang sama. Kemudian dalam menjalankan pemerintahan, terdapat *check and balances* untuk melakukan keseimbangan di antara lembaga negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Prosedur pemberhentian Presiden juga dijabarkan, termasuk pemberhentian Presiden yang pernah terjadi pada saat sebelum amandemen konstitusi, sampai dengan ketentuan terbaru pasca amandemen konstitusi. Selain itu juga menjelaskan pemberhentian Presiden di beberapa negara selain Indonesia, yaitu Amerika Serikat, Thailand, dan Korea Selatan.

BAB IV Membahas rumusan masalah terakhir yaitu karakteristik putusan hukum MK dan putusan MPR dalam proses pemberhentian Presiden di Indonesia. Menjelaskan tentang kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam proses pemberhentian Presiden. Beserta dengan sifat dan kekuatan putusan Mahkamah Kosntitusi dalam proses pemberhentian Presiden. Selain itu, juga dijelaskan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam proses pemberhentian Presiden. Dan yang terakhir adalah menbaha tentang akibat hukum pemberhentian Presiden.

BAB V Penutup yang berisi kesimpulan dari uraian latar belakang yang terdapat dalam Bab I, kemudian pembahasan dalam Bab II, Bab III, Bab IV, dan Bab V yang berisi saran serta kesimpulan terkait dengan pembahasan dalam Bab II, Bab III dan Bab IV.