

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Proses pemakzulan Presiden dimulai dengan adanya sangkaan kesalahan tindakan Presiden yang timbul dari legislatif, jaksa khusus atau panitia khusus. Secara formal proses pemakzulan dimulai dari tiga fase yaitu, (1) pendakwaan dan/atau investigasi (2) pertimbangan mendalam dan voting atas proses pemakzulan (3) sidang dan putusan pemakzulan. Faktor utama dari upaya pemakzulan presiden diawali dengan adanya kesalahan tindakan presiden. Kemudian isu aspek hukum pemakzulan dengan dua isu utama yaitu pertama, harus ada alasan kuat presiden secara personal terlibat dalam kesalahan tindakan. Kedua kesalahan presiden harus merupakan pelanggaran perilaku yang serius sebagaimana ditentukan konstitusi atau peraturan yang berlaku.<sup>1</sup>

Presiden yang dipilih dan diamanahkan untuk memegang kekuasaan penuh atas negara Republik Indonesia yang terdapat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yaitu harus mempunyai tanggung jawab penuh sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Presiden selaku Lembaga eksekutif negara untuk menjalankan sebuah Pemerintahan dibantu oleh Wakil Presiden. Kekuasaan di Indonesia juga dibagi menjadi beberapa Lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>1</sup> Abdullah, Abdul Gani, 2005, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Impeachment dalam Sistem Hukum Tata Negara*, BPHN, Jakarta, 2005, hal. 55-56

(MPR) serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang memiliki peranan penting dalam kenegaraan sebagai Lembaga Legislatif, Negara Replubik Indonesia juga memiliki Lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), dan dilengkapi oleh Komisi Yudisial (KY) sebagai Lembaga pengawasan, Berlakunya saling mengawasi oleh Lembaga-lembaga tersebut dan pembagian kekuasaan yang memenuhi Mekanisme kenegaraan dapat mengurangi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan Kekuasaan yang sering terjadi dewasa ini.

Presiden dan Wakil Presiden yang dalam pemilihan umum dipilih langsung oleh rakyat dianggap sudah tidak mampu lagi dan tidak dipercayai lagi untuk memimpin dan menjalankan suatu pemerintahan oleh karena sebab-sebab tertentu, dimana yang telah diatur oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Tahapan selanjutnya proses pemakzulan presiden terjadi ketika langkah-langkah politik itu sampai di pemerintahan, ketika satu atau beberapa orang meminta melakukan investigasi atas tindakan presiden, seperti permintaan untuk melakukan sidang dengar pendapat di komisi khusus atau di komisi tetap legislatif<sup>2</sup>. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa proses pemakzulan presiden pada setiap tahapan adalah suatu kombinasi dari semua faktor-faktor ini. Lima faktor yang mengakibatkan muncul dan berhasilnya usaha pemakzulan presiden. Kelima faktor tersebut adalah (1) keseimbangan kekuasaan antara berbagai cabang kekuasaan, (2) ketentuan konstitusi dan perundang-undangan tentang pemakzulan, (3) struktur partai politik,

---

<sup>2</sup> Deddy S. Bratakusumah, "Aktualisi Checks and Balances antar Lembaga Eksekutif, Legislatif, Yudikatif", dalam jurnal *Negarawan*, no.29, tahun 2013, hal. 67

(4) popularitas presiden sebelum tuduhan pelanggaran atas kesalahan bertindak dari presiden, dan (5) faktor-faktor lain termasuk media masa, kondisi ekonomi dan tekanan internasional.

Pemakzulan presiden menunjukkan dua sisi yang sangat penting, yaitu aspek legalitas dan konstitusionalitas pada satu sisi dan aspek pertanggung jawaban politik pada sisi lain<sup>3</sup>. Dari sisi legalitas dan konstitusionalitas seperti dikemukakan oleh Gerhard, proses pemakzulan dalam berbagai kasus di Amerika selalu melibatkan pertanyaan-pertanyaan konstitusional. Oleh karena itu, dalam sejarah Amerika Serikat hanya 15 orang yang dilakukan proses *impeachment* oleh *Senate* diantaranya adalah Presiden, seorang senator, seorang *Secretary of War* dan sisanya adalah hakim federal.

Alasan hukum pemakzulan presiden, paling tidak ada empat kelompok alasan pemakzulan presiden menurut Hamdan Zoelva yaitu (1) alasan politik ditolaknya pertanggung jawaban presiden seperti di Prancis,<sup>4</sup> (2) pelanggaran hukum tata negara (hukum umum) seperti di Jerman (3) alasan-alasan tindak pidana seperti di Amerika Serikat (4) serta gabungan dari alasan-alasan tersebut. Dalam Konstitusi Amerika Serikat menentukan ada empat alasan presiden dapat dimakzulkan dari jabatannya yaitu apabila terbukti melakukan pengkhianatan (*treason*), penyuapan (*bribery*), tindakan pidana berat lainnya dan tindak pidana ringan.

Dasar pemberhentian kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur secara rinci oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Pasal 7A Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 hasil perubahan pada Pasal 7A, dimana *impeachment* bisa terjadi kepada Presiden serta

---

<sup>3</sup> Michael J. Gerhard, “*The Federal Impeachment Process*”, Second Edition, The University Of Chichago Press, 2000, hal. xi

<sup>4</sup> Article 49 Konstitusi Prancis 1958, terakhir diamandemen pada tahun 2005

wakil Presiden karena beberapa alasan, yaitu : a) Karena melakukan tindak Pidana hukum yaitu salah satu contoh pengkhianatan kepada Negara; b) Karena melakukan tindak kejahatan seperti korupsi; c) Tindak kejahatan Suap menyuap; d) Telah melakukan perbuatan tercela; e) Telah terbukti secara jelas melakukan Kejahatan berat; dan f) Tidak bisa memenuhi kembali syarat untuk menjadi pemimpin negara.

Hasil dari alasan untuk *impeachment* tersebut di jabarkan melalui Pasal 10 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yaitu tentang Lembaga Mahkamah Konstitusi<sup>5</sup>. Perbuatan Tercela yang disebutkan yaitu suatu perbuatan yang dapat merendahkan martabat seorang Presiden dan/atau wakil Presiden. Meski telah disebutkan dan coba didefinisikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kedua alasan *impeachment* tersebut masih memancing perdebatan wacana secara akademis yang dapat digali lebih dalam lagi. Dari latar belakang tersebut, tesis ini mengajukan analisis alasan *impeachment* untuk perbuatan tercela.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat ditarik beberapa permasalahan, yaitu :

- 1) Perbuatan tercela sebagai salah satu alasan pemakzulan dalam sistem presidensial di Indonesia

---

<sup>5</sup> Jimly Asshddiqie, “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 61

- 2) Konsep perbuatan tercela sebagai alasan pemakzulan dalam perspektif perbandingan

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah :

- 1) Untuk menemukan alasan perbuatan tercela sebagai alasan pemakzulan presiden dalam sistem Presidensial
- 2) Untuk mengetahui konsep perbuatan tercela dan membandingkan Amerika Serikat dengan Korea Selatan

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara akademis bagi penulis secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut :

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang ilmu hukum terutama dalam hukum tata Negara.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan Negara dalam hal perbuatan tercela sebagai alasan pemakzulan presiden di Indonesia.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana alasan perbuatan tercela sebagai salah satu alasan pemakzulan dalam sistem presidensial di Indonesia
- b) Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan mengapa perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden dapat menyebabkan Presiden di berhentikan dalam perspektif perbandingan.

## 1.5 Kajian Pustaka

### 1.5.1 Pemberhentian Presiden di Indonesia.

Pemberhentian Presiden dalam sejarah Bangsa Indonesia terjadi dua kali, Salah satu contohnya terjadi ketika pada masa pemerintahan Ir.Soekarno dan kiyai H.Abdurahman Wahid. dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia<sup>6</sup>. Dari sejarah ketatanegaraan ini, dapat dilihat yang menjadi alasan utama Pemberhentian Presiden, yaitu karena Presiden kehilangan legitimasi yang sedemikian rupa karena tindakan dan perbuatannya yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum baik hukum pidana maupun hukum ketatanegaraan atau pelanggaran konstitusi termasuk sumpah jabatan<sup>7</sup>.

Mengenai ruang lingkup dari **“Perbuatan tercela”** dalam konteks atau sudut pandang *Impeachment* atau pemberhentian dari jabatan adalah merupakan suatu perbuatan (tindakan) yang tidak bermoral atau melanggar etika norma-norma kehidupan di masyarakat yang dilakukan dalam masa jabatannya dan dianggap dapat merendahkan harkat martabat sebagai

---

<sup>6</sup> Fatkhurohman dan Miftacus Sjuhad *“Memahami Pemberhentian Presiden (Impeachment) di Indonesia (Studi Perbandingan Presiden Abdurahman Wahid), dalam jurnal konstitusi, Vol III, No.1 , Juni 2010, hal. 175-176*

<sup>7</sup> Sunarto, *“Prinsip Checks and Balances dalam sistem Ketatanganan Indonesia”*, dalam jurnal Masalah-Masalah Hukum, jilid 45, no 2, April 2016, hal.158.

pejabat negara yang dalam hal ini Presiden atau Wakil Presiden serta perbuatan tersebut memiliki konsekuensi hukum dan politik. Diharapkan pada kedepannya proses pemberhentian terhadap Presiden atau Wakil Presiden di Indonesia seharusnya berkiblat dengan *impeachment* di Amerika Serikat, dimana putusan yang dikeluarkan dalam sidang yang dipimpin oleh *Chief of Supreme of court* dapat langsung menjadi landasan dan dasar hukum apakah Presiden atau Wakil Presiden yang didakwa masih menjabat atau tidak.

Dilihat dari sudut hukum tata negara, untuk menganalisis proses dan prosedur pemberhentian presiden mempunyai makna akademis dan praktis yang sangat penting.<sup>8</sup> Presiden Soekarno diberhentikan dari masa jabatannya karena pertanggung jawabannya ditolak oleh oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) berkaitan dengan peristiwa Pemberontakan G-30 S/PKI 1965 yang merupakan tindak pidana makar.<sup>9</sup>

Undang-Undang NRI Tahun 1945 sebelum dilakukan perubahan, tidak memberikan aturan yang terperinci tentang pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya adalah pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

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

Adapun mekanisme pemberhentian Presiden Soekarno, lebih dominan dilakukan pada masa MPRS, baik mengenai permintaan pertanggung jawaban Presiden maupun pengkajian terhadap alasan-alasan pemberhentiannya. Selain itu peranan DPR hanya secara

---

<sup>8</sup> Sabar Sitanggang, et.al. (Editor). “*Catatan Kritis dan Percikan Pemikiran Yusril Ihza Mahendra*”, (Jakarta: Bulan Bintang, 2001), hal. 231

<sup>9</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno

formal konstitusional menyampaikan resolusi dan memorandum yang meminta MPRS untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPRS memberhentikan Presiden.<sup>10</sup>

Kasus Rp 35 Milyar dana Yunatera Bulog yang melahirkan Memorandum I dan II berakhir dengan jatuhnya Presiden K.H Abdurahman Wahid. Dia adalah satu-satunya Presiden yang terkena pemakzulan setelah melalui tahap demi tahap yang memakan waktu cukup lama. Proses pemberhentian Presiden Abdurahman Wahid diawali oleh maraknya polemik di media masa mengenai dana Yunatera Bulog sebesar Rp. 35 Milyar dan dana bantuan Sultan Brunei Darussalam sebesar US \$ 2 juta yang mengaitkan nama Presiden Abdurahman Wahid.<sup>11</sup>

Dalam kasus bantuan dana dari Sultan Brunei Darrusalam Pansus berpandangan: “Adanya inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurahman Wahid tentang masalah bantuan Sultan Brunei Darrusalam, menunjukkan bahwa presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat”. Memorandum DPR kepada Presiden Abdurahman Wahid, ada dua pelanggaran haluan Negara yang dituduhkan DPR dilakukan oleh Presiden Abdurahman Wahid adalah :

- 1) Melanggar Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sumpah Jabatan Presiden.
- 2) Melanggar Ketetapan Majelis MPR RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno,

<sup>11</sup> Fatkhurohman dan Miftacus Sjuhad “*Memahami Pemberhentian Presiden (Impeachment) di Indonesia* (Studi Perbandingan Presiden Abdurahman Wahid), dalam jurnal konstitusi, Vol III, No.1 , Juni 2010, hal.175-176

<sup>12</sup> Keputusan DPR RI No.33/DPRI/III/2000-2001, Tanggal 1 Februari 2000 Tentang Penetapan Memorandum DPR RI Kepada Presiden K.H. Abdurahman Wahid.

## 1.6 Metode Penelitian

Statute approach adalah metode yang digunakan dalam penulisan ini, conceptual approach, dan perbandingan Amerika Serikat dan Korea Selatan. Penelitian ini dilakukan dengan menginventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan hukum di bidang Hukum Tata Negara mengenai pemakzulan Presiden (*impeachment*) Dan juga meneliti asas-asas hukum dan Kaidah-kaidah hukum, yang merupakan dasar dari metode penelitian Hukum Normatif<sup>13</sup>.

Penelitian ini diambil dan dirangkum secara ilmiah dari studi kepustakaan, dan juga melalui sebuah metode yaitu media internet, dimana oleh Penulis menekankan dan juga menitik beratkan konteks peraturan Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang secara eksplisit mengatur suatu proses pemberhentian Presiden dari masa jabatannya, yang dalam kasus ini dapat bisa dijelaskan secara tegas di dalam konstitusi Negara<sup>14</sup>. sebagai Warga Negara yang memiliki Jabatan istimewa yaitu sebagai Presiden, maka ketika Pemakzulan Presiden terjadi itu merupakan hal yang sangat luar biasa pula. Peradilan yang dilakukan juga melalui proses forum khusus yang isi pokoknya merupakan "*forum privilegium*". yang dalam artian Presiden yang melakukan pelanggaran hukum diberhentikan dalam Jabatannya melalui pengadilan yang prosesnya dapat dipercepat tanpa harus melewati mekanisme pemeriksaan

---

<sup>13</sup> Bagir manan, "Penelitian Terapan di Bidang Hukum" (makalah, disampaikan pada Lokakarya Peranan Naskah Akadems Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, BPHN Jakarta 9-11 November 1993) hal. 7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakann bahwa penelitia hukum normative merupakan penelitan hukum yang dilakukan denga cara meneliti bahan pustaka ata data sekunder belaka.

<sup>14</sup> Sri Soemantri mengatakan bahwa konstitusi memuat susunan struktur ketatanegaraan termasuk pembagian tugas lembaga Negara dan batas-batas kekuasaanya.

suatu pengadilan konvensional dari tingkat bawah.<sup>15</sup> Bagir Manan mengatakan semua hal yang tercantum dalam proses pemakzulan ini adalah sebagai peradilan tata negara<sup>16</sup>.

### 1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Ilmu hukum merupakan studi tentang hukum, sehingga ilmu hukum tidak dapat diklasifikasikan ke dalam bidang yang kajiannya kebenaran empiris.<sup>17</sup> Penelitian hukum bersifat deskriptif dimana akan menggambarkan dan menjelaskan terkait dengan peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden/wakil Presiden

### 1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*). *Statute approach* digunakan untuk mengkaji secara mendalam ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan topik mengenai mengapa Presiden sampai bisa dimakzulkan, bagaimana mekanisme pemakzulan serta mempelajari dasar hukum yang mengatur pemakzulan itu sendiri. Selain melalui pendekatan *statute approach* penelitian ini juga menggunakan *conceptual approach* yaitu seperti apa yang dimaksud dengan pemakzulan, apa yang dimaksud dengan perbuatan tercela dan menggunakan metode perbandingan untuk membandingkan pemakzulan di Indonesia, di Amerika Serikat dan

---

<sup>15</sup> Denny Indrayana, “Negara Antara Ada dan Tiada-Reformasi Hukum Ketatanegaraan”, Surabaya, hal. 207.

<sup>16</sup> Hamdan Zoelva, Op.Cit., hal.viii.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, “Karakteristik Ilmu Hukum”, artikel dimuat dalam Yuridika, Volume 23, No.2, 2008, hal. 24

Korea Selatan. Penelitian ini juga dilakukan dengan menginventarisi hukum positif yang berkaitan dengan hukum di bidang Hukum Tata Negara mengenai pemakzulan Presiden<sup>18</sup>.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

1. TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.
2. TAP MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggung jawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurahman Wahid.
3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan)
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
6. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman beracara dalam memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden.
7. Konstitusi Amerika Serikat 1787
8. *The command of act 1867 5. An Act Regulating the Tenure of Civil Officer 1867*

---

<sup>18</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, (Jakarta:Rineke Cipta, 2008), hal. 114-118

Bahan hukum sekunder yaitu dabahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, dimana bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum yang berhubungan dengan topik penelitian.

#### **1.6.4 Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder mengenai Pemakzulan. Studi kepustakaan dilakukan dengan membaca, mencatat, melihat, mendengarkan dan melakukan penelusuran pada literatur yang berkaitan dengan rumusan masalah dan menemukan bahan hukum yang relevan melalui referensi dari beberapa literatur

#### **1.6.5 Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan - bahan pustaka yang ada kaitannya dengan topik penelitian

Bahan hukum yang sudah terkumpul dalam penelitian ini kemudian dilakukan interpretasi gramatikal. Interpretasi gramatikal dilakukan dengan menafsirkan istilah atau bagian kalimat suatu peraturan perundang-undangan menurut bahasa hukum atau bahasa umum sehari-hari yang digunakan untuk mengkaji isu hukum mengenai perbuatan tercela sebagai salah satu

alasan *impeachment* Presiden dalam sistem presidensial dan konsep perbuatan tercela sebagai perspektif perbandingan di Amerika Serikat dan Korsel.

## **1.7 Pertanggung Jawaban Sistematika**

Bab I adalah pendahuluan yang mengemukakan latar belakang dan rumusan masalah yang akan dibahas, yakni menguraikan secara singkat isi dari penelitian yang diangkat oleh penulis guna memberikan gambaran lebih jelas dan dapat dimengerti oleh pembaca tentang topik apa yang akan dibahas secara rinci dalam penelitian ini. Dalam bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab, yaitu latar belakang dan permasalahan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya, kemudian dijabarkan mengenai tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian yang menguraikan mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum dan sistematika penulisan.

Bab II akan membahas rumusan masalah yang pertama yaitu menguraikan apa saja alasan Perbuatan tercela sebagai salah satu alasan dalam sistem presidensial di Indonesia

Bab III akan menguraikan konsep perbuatan tercela sebagai alasan pemakzulan Presiden dalam perspektif perbandingan. Dan dibandingkan dengan pemakzulan yang terjadi di Amerika Serikat dan di Korea Selatan.

Bab IV adalah akhir rangkaian penutup dari penulisan yang terdiri dari kesimpulan yang merupakan intisari pembahasan permasalahan dan terdapat juga beberapa saran-saran