

**PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945
“STUDI LATAR BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI
TAHUN 1945”**

SKRIPSI



Oleh:

FARAND KURNIA ROSIDI

No. Mahasiswa : 14410600

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

**PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945
“STUDI LATAR BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI
TAHUN 1945”**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-I) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Oleh:

FARAND KURNIA ROSIDI

No. Mahasiswa : 14410600

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

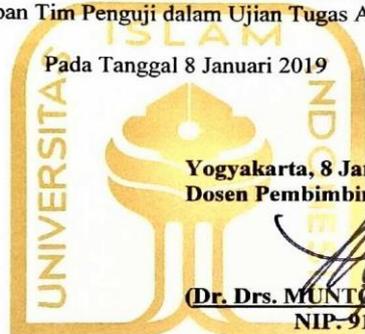
2018

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945
“STUDI LATAR BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI
TAHUN 1945”**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi Untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 8 Januari 2019



Yogyakarta, 8 Januari 2019
Dosen Pembimbing

Dr. Drs. MUNTØHA, S.H., M.Ag
NIP. 914100101

الجامعة الإسلامية
Indonesia

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945 “STUDI
LATANG BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945”**

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 21 Februari 2019 dan Dinyatakan LULUS
Yogyakarta, 22 Februari 2019

Tim Penguji

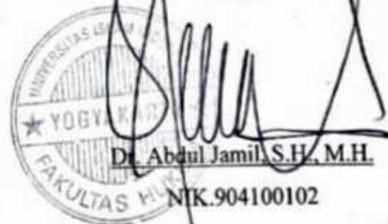
1. Ketua : Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

2. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H

3. Anggota : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Tanda Tangan

Mengetahui :
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan


Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK.904100102



SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : **FARAND KURNIA ROSIDI**

NIM : **14410600**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi yang berjudul :

PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945 “STUDI
LATAR BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945”

Karya tulis ilmiah berupa skripsi ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang di selenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah berupa skripsi ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (*plagiat*);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan ‘Majelis’ atau ‘Tim’ Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 25 Februari 2019
Pembuat Pernyataan



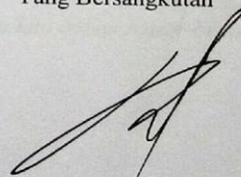
FARAND KURNIA

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Farand Kurnia Rosidi
2. Tempat Lahir : Surakarta
3. Tanggal Lahir : 12 Juni 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : JL. Durian Raya No. 8 Perumahan Bumi
Wonorejo Indah, Gondangrejo, Karanganyar
7. Identitas Orang Tua
 - A. Nama Ayah : Drs. Imron Rosidi
Pekerjaan Ayah : Pensiunan BUMN
 - B. Nama Ibu : Cuning Widowati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
8. Riwayat Pendidikan
 - A. SD : SD Cengklik 1 Surakarta
 - B. SMP : SMPN 10 Surakarta
 - C. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Surakarta

Yogyakarta, 07 - 11 - 2018

Yang Bersangkutan



(Farand Kurnia Rosidi)

NIM: 14410600

MOTTO

“Dan barangsiapa menjadikan dunia sebagai tujuannya, niscaya Allah akan menjadikan kemiskinan terpampang dihadapan matanya, Allah akan menceraiberaikan kekuatannya, dan ia tidak akan memperoleh dunia kecuali apa-apa yang telah ditetapkan baginya.”

(HR. Tirmidzi)

“Hatiku tenang karena mengetahui bahwa apa yang melewatkanmu tidak akan pernah menjadi takdirku, dan apa yang ditakdirkan untukku tidak akan pernah melewatkanmu.”

(Umar Bin Khattab)

Sesuatu yang ada di bumi ini akan terlihat indah jika kita belum benar-benar memilikinya.

(Farand Kurnia Rosidi)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi yang ini saya persembahkan untuk :

Ayah

Imron Rosidi

Ibu

Cuning Widowati

Adikku

Evelina Fadhila

❖ **Sahabat-Sahabatku yang sedang berjuang**

❖ **Almamaterku**

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Alhamdulillah puji syukur kami panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat serta hidayah-Nya kepada kita semua sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan dan penulisan Tugas Akhir yang berjudul, **PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945 “STUDI LATAR BELAKANG MUNCULNYA PASAL 7B UUDNRI TAHUN 1945”** dengan lancar tanpa hambatan suatu apapun, dan tidak lupa shalawat serta salam senantiasa kami haturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya serta semua pengikutnya sampai akhir zaman.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari beberapa pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D sebagai Rektor Universitas Islam Indonesia, beserta jajarannya.
2. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta jajarannya.

3. Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag sebagai dosen pembimbing skripsi yang telah memberikan baik pikiran maupun semangat kepada penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.
4. Seluruh dosen yang ada di Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, khususnya yang pernah mengajar penulis dalam perkuliahan, semoga ilmu yang diberikan dapat bermanfaat bagi penulis dan menjadi amal jariyah.
5. Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Amien Rais yang telah bersedia diwawancarai untuk melengkapi data skripsi ini.
6. Keluarga penulis yang sangat penulis cintai.
7. Sahabat dan teman penulis, Abdurrahman Rasyid, Laksono Kurniadi, Adnan Musa, Alvaro Richad, Moch Rizqi Sismanto, Teni Susanto, Rama Agung Wijaya, Putri Ramadhany, Nadia Asyrofi, Rika Artikawati, Devi Anwar, Septiana Cheny, Rini Rahmalia Koto, dan Lulu Azmi Sharfina yang selalu memberikan semangat, motivasi, nasihat, dan tentunya doa kepada penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini.
8. Serta pihak-pihak yang tidak mungkin disebutkan satu-persatu yang turut membantu penyusunan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dengan iringan doa semoga bantuan, dorongan, dan bimbingan yang telah diberikan mendapat balasan dari Allah SWT. Amin Yaa Rabbalamin. Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis menerima setiap kritik dan saran, sehingga bisa memberi manfaat dan pelajaran bagi kita semua.

Wassalamualaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 7 - 11 - 2018


FARANDKURNIA ROSIDI

NIM. 14410600

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
CURRICULUM VITAE.....	iv
HALAMAN MOTTO.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Manfaat Penelitian.....	12
F. Tinjauan Pustaka.....	12
G. Metode Penelitian.....	18
1. Jenis Penelitian.....	18
2. Metode Pendekatan Masalah.....	18
3. Metode Analisis Data.....	18
4. Sumber Data.....	19
5. Teknik Pengumpulan Data.....	20

H. Sistematika Penulisan	20
--------------------------------	----

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KONSTITUSI, KEKUASAAN
DAN *CHECK & BALANCES*, DAN *IMPEACHMENT***

A. Tinjauan Pustaka Tentang Konstitusi.....	22
1. Pengertian Konstitusi	22
2. Klasifikasi Konstitusi	23
3. Pemerintahan Dalam Konstitusi.....	25
4. Perubahan Konstitusi	27
5. Perubahan Konstitusi di Indonesia.....	30
B. Tinjauan Pustaka Tentang Kekuasaan Dan <i>Check & Balances</i>	39
1. Pemisahan Kekuasaan.....	39
2. Mekanisme <i>Check and Balances</i>	44
C. <i>Impeachment</i>	47
1. Sejarah dan Pengertian <i>Impeachment</i>	47
2. Mekanisme <i>Impeachment</i> di Indonesia.....	50

**BAB III PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN
PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI 1945 SERTA ALASAN
RUMUSAN AYAT 3 DAN 7 YANG DINILAI SANGAT MULTITAFSIR**

A. Problematika Yuridis Pengaturan Pemberhentian Presiden Menurut Pasal 7B UUDNRI Tahun 1945	54
B. Alasan Para Anggota MPR Pada Waktu Itu Merumuskan Pasal 7B UUDNRI Tahun 1945 Terutama Ayat 3 Dan 7 Sangat Multitafsir	72
C. Pemberhentian Presiden Ditinjau Dari Prespektif Keislaman	74

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan 77

B. Saran..... 78

DAFTAR PUSTAKA 80

ABSTRAK

Tatacara pemberhentian presiden di Indonesia masih menimbulkan pro dan kontra. Di satu sisi mekanisme pemberhentian presiden dianggap sudah baik karena dilakukan melalui tahapan yang jelas dan tegas yang dilakukan tiga lembaga negara yaitu DPR, MK, dan MPR, dan sesuai berdasarkan muatan berbagai konstitusi diberbagai Negara. Namun disisi lain menimbulkan perdebatan karena permasalahan pengaturan pemberhentian presiden saat ini dinilai sangat kental dengan nuansa politik. Berangkat dari hal tersebut, maka muncul pertanyaan: Bagaimanakah problematika yuridis pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI tahun 1945? Serta mengapa para anggota MPR pada waktu itu merumuskan pasal 7B terutama ayat 3 dan 7 sangat multitafsir? Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach). Data penelitian dikumpulkan dengan cara wawancara studi pustaka, undang-undang, dan wawancara. Serta analisis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai pemberhentian presiden masih terdapat beberapa problema seperti prosesnya yang kental dengan dimensi politik dimana tentunya akan mengutamakan kepentingan politik daripada kepentingan hukum. Serta ditemukan masalah pada ketentuan kuorum yang dapat memungkinkan legislatif menggunakan ketentuan tersebut untuk menjatuhkan presiden ataupun melindungi presiden dari pelanggaran yang dilakukannya sehingga walaupun presiden terbukti bersalah, presiden tidak dapat diberhentikan.

Kata Kunci: Presiden, Pemberhentian Presiden, Impeachment, Pemakzulan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Negara Indonesia merupakan negara kesatuan dengan bentuk republik, walaupun pada dasarnya Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki keberanekaragaman ras, suku, budaya, dan agama. Menurut Abu Daud Busroh negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti negara dengan bentuk federasi, melainkan negara tersebut bersifat tunggal, yang artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam satu negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yakni pemerintahan pusat yang mempunyai wewenang tertinggi dalam segala aspek pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang memiliki pucuk kendali dalam berjalanya suatu negara tersebut yang diatur dalam undang undang.¹

¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65.

Dalam penjelasan Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara hukum tercermin pada pasal 1 ayat (3) yang berbunyi bahwa: ²

“negara Indonesia adalah negara hukum”.

Bab X pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa:³

“segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintah wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Dan dalam pasal 28 I ayat (5) yang berbunyi bahwa:⁴

“untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”

Dasar hukum tersebut menguatkan bahwa didalam pasal-pasal yang telah disebutkan diatas menunjukkan sistem negara republik Indonesia adalah negara hukum.

Salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara dan mekanisme *check and balances*. Pemisahan kekuasaan adalah membagi

² UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 1 AYAT 3.

³ UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 27 AYAT 1.

⁴ UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 28 I AYAT 5.

kekuasaan negara atau membagi tanggung jawab pemerintahan menjadi beberapa fungsi yang terdiri dari fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif. Sedangkan prinsip dan mekanisme *check and balances* disini memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik. Cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Dengan adanya prinsip check and balances ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁵

Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial sangat kuat wewenangnya karena sistem ini dimaksudkan untuk melahirkan suatu pemerintahan yang relatif stabil dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itu dalam sistem pemerintahan seperti ini ditentukan masa jabatan presiden dalam jangka waktu tertentu (*Fix term office periode*). Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila presiden itu melakukan pelanggaran hukum yang secara tegas diatur oleh konstitusi. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana kepala pemerintahan atau perdana menteri yang memimpin

⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke delapan, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 115.

kabinet setiap saat dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.⁶

Sesuai dengan definisi tersebut maka presiden pun juga diawasi oleh legislatif dan dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh MPR apabila presiden melakukan suatu pelanggaran sesuai yang ditentukan oleh undang-undang.

Menurut Undang-undang dasar negara republik Indonesia 1945 pasal 7A bahwa:

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas Usul Dewan Perwakilan Rakyat, Baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau Wakil Presiden.”⁷

Teorinya presiden memang dapat diberhentikan sewaktu-waktu, tetapi pada prakteknya tidak semudah itu. Sebelum presiden dikatakan resmi diberhentikan ada 7 tahapan yang harus dilakukan terlebih dahulu yang diatur dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia pasal 7B ayat 1 sampai 7. Hamdan Zoelva menyimpulkan bahwa pemakzulan adalah peristiwa tata negara yang berdimensi politik. Kesimpulan ini

⁶ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.4-5

⁷ UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

berangkat dari pertimbangan bahwa tiga institusi yang terlibat dalam proses pemakzulan adalah perpaduan antara lembaga politik (MPR dan DPR) dengan lembaga hukum (MK). Hamdan berpendapat prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi sulit diterapkan dalam proses pemakzulan, jika kepentingan politiknya sangat kental.⁸

Dalam pasal 7B UUDNRI 1945 ada dua pasal yang terlihat kental dengan nuansa politik yakni ayat 3 yang berbunyi:⁹

“Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dan yang kedua adalah ayat 7 yang berbunyi:¹⁰

“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”.

⁸ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53f717bf4ab20/doktor-hukum-impeachment-penentu-kursi-presiden-ri>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 pukul 20:46 WIB.

⁹ UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 7B AYAT 3.

¹⁰ UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 7B AYAT 7.

Dari kedua pasal diatas menunjukkan bahwa adanya nuansa politik untuk mencegah presiden diberhentikan, bahwa terdapat kemungkinan presiden tidak dapat di impeachment karena mendapat dukungan politik mayoritas di DPR karena salah satu syarat pemberhentian presiden tidak terpenuhi.

Sama seperti pasal 7B ayat 7, apabila MPR tidak menghadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir maka presiden tidak dapat diberhentikan, walaupun presiden 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.

Menurut Jimly Asshiddiqie salah satu faktor sulitnya pemakzulan diwujudkan di Indonesia adalah persyaratan dalam UUD mengenai jumlah persetujuan minimal anggota MPR.¹¹ Pendapat lain seperti Laica Marzuki berpendapat bahwa keputusan MPR sehubungan dengan usul pemakzulan presiden bukan putusan *judicial* (peradilan), tetapi keputusan politik (*politieke beslissing*). Lebih tegas Laica menyatakan, pemeriksaan dalam rapat paripurna MPR terhadap presiden bukan persidangan yustisial, tetapi merupakan forum politik ketatanegaraan.¹²

¹¹ <https://news.detik.com/berita/2713848/jimly-jangan-khawatir-impeachment-sistem-presidensial-kita-kuat>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 pukul 21:01 WIB.

¹² Hamdan Zoelva, *PEMAKZULAN PRESIDEN di INDONESIA*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 210.

Dari uraian diatas maka perlu adanya peraturan khusus yang mengatur tentang pemberhentian presiden yang sesuai dengan ideal nya pemakzulan kedepan. Baik peraturan yang tidak mempermudah proses pemberhentian presiden maupun mempersulit proses pemberhentian presiden, demi menciptakan sistem demokrasi kepemimpinan yang ideal diterapkan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang tersebut, maka pembahasan dalam skripsi ini berjudul **Problematika Yuridis Pengaturan Pemberhentian Presiden Menurut Pasal 7B UUDNRI Tahun 1945** “Studi latar belakang munculnya pasal 7B UUDNRI Tahun 1945”, akan di batasi pada permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah problematika yuridis pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI tahun 1945?
2. Mengapa para anggota MPR pada waktu itu merumuskan pasal 7B terutama ayat 3 dan 7 sangat multitafsir?

C. Tujuan penelitian

Setiap penelitian dalam penulisan ilmiah pasti mempunyai tujuan yang ingin dicapai, demikian halnya dalam penulisan skripsi ini juga mempunyai tujuan penulisan yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai proses pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI.

2. Penelitian ini juga bertujuan untuk menemukan cara paling ideal dalam proses pemberhentian presiden di Indonesia.

D. Orisinalitas Penelitian

Sebelum menyusun penelitian terkait skripsi, Penulis perlu melakukan studi pustaka dengan membandingkan beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh Penulis. Hal ini perlu dilakukan guna memastikan bahwa penelitian yang dilakukan oleh Penulis belum pernah diteliti ataupun dibahas. Perbandingan terhadap beberapa karya ilmiah juga berfungsi untuk memberikan batasan terhadap apa yang akan Penulis teliti serta menjelaskan terkait perbedaan yang ada pada penelitian sebelumnya. Di sini Penulis akan memaparkan hasil penelusuran skripsi yang memiliki kemiripan berikut dengan perbedaan yang jelas dalam pokok permasalahan, diantaranya sebagai berikut:

1. Skripsi berjudul “Pemberhentian presiden (impeachment) republik Indonesia dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945”, penelitian ini ditulis oleh Haryoseno Jati Nugroho (2011) mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dengan rumusan masalah yang pertama “Bagaimana Prosedur atau mekanisme pemberhentian presiden sebelum maupun sesudah adanya perubahan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945”, dan kedua “Bagaimanakah prosedur atau mekanisme pemberhentian presiden

di negara lain yang juga menggunakan sistem pemerintahan presidensial”.

2. Skripsi berjudul “Pemakzulan presiden Indonesia (study terhadap pemberhentian presiden soekarno dan presiden abdurrahman wahid)”, penelitian ini ditulis oleh Rama Arino Febriadie (2005) mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dengan rumusan masalah yang pertama “Apakah dasar yang digunakan oleh MPRS tahun 1967 untuk memberhentikan presiden Soekarno dari jabatannya dan apa alasannya”, dan kedua “Apakah dasar yang digunakan oleh MPR tahun 2001 untuk memberhentikan Abdurahman Wahid dari jabatannya sebagai presiden dan apa alasannya”.
3. Skripsi berjudul “Perbandingan pemberhentian presiden menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen”, penelitian ini ditulis oleh Yudi Akhiruddin (2006) mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dengan rumusan masalah yang pertama, “Bagaimana pengaturan pemberhentian presiden menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen”, dan yang kedua “Bagaimana pengaturan pemberhentian presiden menurut UUD 1945 sesudah amandemen”.
4. LAPORAN PENELITIAN “Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi” Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta,

2005, penelitian ini ditulis oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah proses *impeachment* tunduk pada prinsip-prinsip dan asas-asas yang terdapat di dalam hukum pidana dan hukum acara pidana, atau perlukah disusun satu hukum acara tersendiri?
2. Apakah diperlukan semacam *special prosecutor* yang dibentuk secara khusus untuk melakukan penuntutan terhadap Presiden di depan sidang yang digelar oleh MK?
3. Bagaimanakah tata cara DPR mengumpulkan bukti-bukti, sehingga bisa sampai pada suatu kesimpulan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden?
4. Apakah yang dimaksud dengan kata “pendapat” yang terdapat di dalam Pasal 7A dan 7B tersebut berupa “pendapat politik” yang berarti secara luas bisa dilatarbelakangi persoalan suka atau tidak suka (*like and dislike*) kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden ataukah “pendapat hukum” yang berarti harus terukur dan terbingkai oleh norma-norma yuridis?
5. Apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat dan DPR telah menyelenggarakan sidang

paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dan MPR pun menerima usulan tersebut, maka bisakah di kemudian hari, setelah tidak menjabat lagi, Presiden dan/atau Wakil Presiden diadili (lagi) di pengadilan umum dan tidak melanggar asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana?

6. Apakah proses pengadilan yang bersifat khusus bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden ini tidak bertentangan dengan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*)?
7. Mengingat putusan MK yang memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat tidak mengikat MPR, apakah ini bisa diartikan bertentangan dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yang dikenal dalam hukum tata negara?

Perbedaan yang jelas dari penelitian yang penulis lakukan dengan judul penelitian serupa diatas salah satunya adalah pengkajiannya yang mengerucut ke pasal 7B UUDNRI tahun 1945. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang membahas perbandingan pemberhentian presiden menurut undang undang dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen, serta contoh impeachment Abdurahman Wahid. Dalam penelitian yang ditulis oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie yang bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, telah dijelaskan dengan rinci terkait impeachment

di Indonesia tetapi tidak mengerucut kedalam pasal 7B UUDNRI tahun 1945 seperti rumusan masalah yang diangkat oleh penulis.

E. Manfaat Penelitian

Secara umum penelitian ini bermanfaat bagi setiap orang , secara khususnya yaitu merupakan suatu studi dibidang HTN di mana penulis berharap penelitian ini dapat memberikan gambaran secara jelas mengenai bagaimana penyelesaian bilamana terjadi problema politik dalam proses pemberhentian presiden dan bagaimana idealnya penerapan proses pemberhentian presiden di Indonesia. Penelitian ini diharapkan pula dapat berguna bagi peneliti berikutnya, bagi civitas akademika Universitas Islam Indonesia.

Penelitian ini juga sebagai syarat-syarat yang telah ditentukan dalam kurikulum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dalam mencapai gelar Sarjana Hukum.

F. Tinjauan Pustaka

1. Konstitusi

Konstitusi berasal dari perkataan bahasa Latin, *constitution* yang berkaitan dengan kata jus atau ius yang berarti “hukum atau prinsip”. Dalam beberapa literatur hukum tata negara, arti konstitusi itu kadang-kadang dirumuskan sebagai perspektif mengenai konsepsi konstitusi yang dibedakan dari arti perkataan konstitusi itu sendiri. Sebagaimana dihimpun

oleh Prof. Harun Al-Rasid, ada tiga arti yang dapat diberikan kepada konsepsi konstitusi. Ketiganya yaitu:¹³

- 1) Konstitusi dalam arti materiil (*Constitutite In Materiele Zin*)
- 2) Konstitusi dalam arti formal (*Constitutite In Formele Zin*)
- 3) Konstitusi dalam arti yang di dokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*Constitutite In Gedocumenterd voor Bewijsbaar en Stabiliteit*).

Dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*Anatomy of a Power Relationship*), seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan di satu pihak dengan melakukan pertimbangan kekuasaan antara eksekutif, parlemen, dan yudikatif. Sementara di pihak lain menjamin hak-hak asasi dan hak-hak politik dari warganegaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil: “*Government by laws, not by men*” negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional States* (Negara Konstitusi). Pandangan ini sejalan dengan pendapat Muhammad Yamin, yang mengatakan bahwa dalam pengertian konstitusionalisme harus dipenuhi persyaratan:¹⁴

- a) Bahwa pengakuan dan deklarasi hak-hak asasi manusia merupakan persyaratan mutlak bagi setiap deklarasi kemerdekaan suatu negara;

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Cet. VIII, Rajawali Pers, 2016, hlm. 95-96.

¹⁴ Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Depok, cet.1, Rajawali pers, 2018, hlm. 34.

- b) Kekuasaan rakyat atau kedaulatan harus diselaraskan dengan keadilan;
- c) Kedaulatan rakyat dan kesejahteraan rakyat tidak hanya perlu dicatat dalam istilah yang jelas, tetapi harus diwujudkan pula dalam pasal-pasal yang jelas di dalam Undang-Undang Dasar.

Kaidah hak asasi manusia sendiri paling tidak menjadi indikator utama dalam keberlakuan konstitusi. Ajaran berkonstitusi semisal dalam kaitannya hak asasi manusia mengingat kebebasan warga negara sangat erat kaitannya dengan “hak asasi” atau *human right*,² terutama dengan hak asasi yang paling fundamental, antara lain:¹⁵

- 1) Kebebasan untuk bergerak atau berpindah;
- 2) Kebebasan untuk berkumpul atau berorganisasi;
- 3) Kebebasan berbicara secara lisan atau tertulis;
- 4) Kebebasan beragama dan beribadah;
- 5) Kebebasan berkontrak dalam bidang perdata;
- 6) Kebebasan mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan.

2. Pemisahan Kekuasaan & *Check and Balances*

Salah satu ciri negara hukum yaitu adanya pemisahaan kekuasaan dan *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional, yakni dimana negara dibatasi atau diatur oleh konstitusi. Pada jaman dahulu kekuasaan itu hanya terpusat pada satu orang, yaitu kekuasaan di tangan Raja atau Ratu yang memimpin suatu negara secara turun temurun. Negara tersebut dikendalikan sesuai dengan kehendak pribadi tanpa adanya kendali yang mengatur kekuasaan supaya tidak menindas dan melanggar hak-hak rakyatnya, serta tidak ada pengawasan dari pihak lain yang mengawasi Raja dalam menjalankan pemerintahannya.

¹⁵*Ibid*, hlm. 35.

Pemikiran Montesquieu paling berpengaruh dalam membedakan kekuasaan negara kedalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Montesquieu berpendapat dalam bukunya “L ‘Esprit des Lois” (1748), bawa fungsi-fungsi kekuasaan itu dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, antara lain:¹⁶

- a) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
- b) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan;
- c) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.

Ketiga cabang kekuasaan oleh Montequieu tersebut disebut dengan teori trias politica yang mana dari klasifikasi inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial.

Pada prinsipnya pemisahan kekuasaan itu membagi tanggungjawab pemerintahan terkait fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan mekanisme *check and balances* mempunyai fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan untuk disalahgunakan oleh pihak tertentu pemegang kekuasaan yangmana disalahgunakan untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan politik.

Dibutuhkan beberapa upaya untuk menghindari terjadinya praktek birokrasi atau tirani, yaitu:¹⁷

1. Suatu distribusi kekuasaan (agar tidak berada dalam hanya satu tangan saja). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “trias politica” atau “*distribution of power*”;

¹⁶ *Op Cit*, Hlm. 281-283.

¹⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung, PT Refika Aditama, 2009, hlm. 124.

2. Suatu keseimbangan kekuasaan (agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*balances*”; dan
3. Suatu pengontrolan yang satu terhadap yang lain (agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*checks*”.

3. Impeachment

Pemakzulan atau lebih terkenal disebut *Impeachment* berasal dari Inggris pada abad ke-14, Pada era tersebut parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses baik pejabat tinggi maupun individu yang memiliki kekuatan kekuasaan yang berlebih (*powerful*) yang memiliki kaitanya dengan kasus korupsi dan/atau hal lain yang tidak masuk dalam kewenangan pengadilan biasa.¹⁸

Definisi dari *impeachment* dalam Black’s Law Dictionary bahwa *impeachment* sebagai:¹⁹

“A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called ‘articles of impeachment’”.

Impeachment diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana terhadap seorang pejabat publik yang dilaksanakan di hadapan Senat, disebut dengan *quasi political court*. Suatu proses *impeachment* dimulai dengan adanya *articles of impeachment*, yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dari suatu peradilan pidana. Jadi, artikel *impeachment* adalah

¹⁸ Luhut M.P, Pangaribuan, “‘*Impeachment*’, Pranata untuk memproses Presiden”, Kompas, edisi Senin 19 Februari 2001.

¹⁹ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary: Definitions of the terms and phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and modern* (St. Paul, Minn.: West Group, 1991), hlm. 516.

satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.²⁰

Pengaturan *impeachment* di USA (*United States America*) terdapat dalam *Article 2 Section 4* yang berbunyi:²¹

“The President, vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, or bribery, or other high crimes and misdemeanors”.

Pasal tersebut adalah salah satu yang melatarbelakangi lahirnya peraturan pemberhentian presiden yang tercantum di pasal 7A pada perubahan ketiga UUD 1945 dalam konstitusi kita.

Sebagaimana presiden Indonesia diangkat oleh MPR, presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR sesuai pasal 3 UUDNRI 1945 yang berbunyi (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan ayat (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.²² Proses pemberhentian presiden ini disebut *impeachment* atau pemakzulan presiden. Dalam prosesnya, pemberhentian presiden melibatkan tiga lembaga negara yakni legislatif yang terdiri dari DPR dan MPR, dan yudikatif yang terdiri dari MK. Tugas DPR mengusulkan pemberhentian presiden kepada MPR untuk memberhentikan presiden dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK. Dalam proses pemberhentian presiden MK

²⁰ Luhut M.P, Pangaribuan, “*Impeachment*’, Pranata untuk memproses Presiden”, Kompas, edisi Senin 19 Februari 2001.

²¹ The Constitution of the United States

²² UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

memiliki tugas untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR. Sedangkan MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut dan membuat keputusan dari sidang paripurna tersebut apakah presiden akan di berhentikan atau tidak.²³ Saat ini belum ada Undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pemberhentian presiden di Indonesia, seperti hukum *Acara impeachment* atau peraturan lain yang mengatur tentang pemberhentian presiden lainnya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang mengkaji suatu studi dokumen, yang mana menggunakan data sekunder yang ada kaitanya dengan permasalahan.²⁴

2. Metode Pendekatan Masalah

Metode penelitian ini pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) artinya permasalahan yang ada diteliti berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada dan literatur-literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan.²⁵

3. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan oleh peneliti adalah analisis kualitatif yaitu upaya yang dilakukan dengan mengolah data,

²³ UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

²⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 295.

²⁵ Johnny Ibrahim, op. cit, hlm. 321.

mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa narasi tertulis, lisan orang-orang atau perilaku yang diamati.

4. Sumber Data

Data sekunder adalah data dari penelitian kepustakaan dimana dalam data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai berikut:

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas, meliputi:
 - a) UUDNRI Tahun 1945.
- 2) Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, dimana bahan hukum sekunder berupa buku literatur, hasil karya sarjana. Literatur tersebut antara lain:²⁶
 - a) Buku-buku tentang Penelitian Hukum Normatif
 - b) Buku-buku tentang Hukum Tata Negara
 - c) Buku-buku tentang Impeachment atau Pemakzulan
 - d) Jurnal-jurnal tentang Impeachment atau Pemakzulan
 - e) Wawancara kepada anggota MPR periode 1999-2004.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 13.

- 3) Bahan Hukum Tersier adalah merupakan bahan hukum sebagai pelengkap dari kedua bahan hukum sebelumnya, berupa:
- a) Kamus Hukum
 - b) Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - c) Website-website tentang Impeachment atau pemakzulan di Indonesia
 - d) Wawancara dengan subjek penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penulisan ini dilakukan dengan studi pustaka yaitu dengan cara membaca dan mencermati buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan dan mempelajari literatur-literatur lainnya yang kemudian berdasarkan studi pustaka tersebut selanjutnya diolah dan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan masing-masing pokok dan materi bahasannya.

Peneliti juga melakukan wawancara untuk memperkuat data dan/atau argumen maupun jawaban dari permasalahan sesuai temuan-temuan dalam penelitian ini dengan masing-masing pokok dan materi bahasanya.

H. Sistematika Penulisan

Pertanggungjawaban sistematika bertujuan agar penulisan ini dapat terarah dan sistematis, sehingga dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi menjadi 4 (empat) bab yaitu sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan, yang merupakan pengantar secara keseluruhan dari isi skripsi ini, yang di dalamnya tertuang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang mencakup, 1) jenis penelitian; 2) metode pendekatan masalah; 3) metode analisis data ; 4) sumber data; 5) teknik pengumpulan data.

BAB II, Tinjauan Pustaka, Bab II merupakan tinjauan pustaka yang didalamnya akan mengemukakan teori-teori yang akan digunakan sebagai dasar dan pijakan dalam penelitian ini untuk menyelesaikan permasalahan yang dikemukakan pada bab I.

BAB III, merupakan pembahasan, yaitu membahas permasalahan baik yang pertama maupun yang kedua. Pembahasan yang pertama mengenai bagaimanakah problematika yuridis pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI tahun 1945. bagaimanakah cara supaya impeachment di Indonesia menjadi ideal kedepannya.

Bab IV mengenai penutup. Berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah baik permasalahan yang pertama maupun permasalahan yang kedua agar lebih jelas. Bagian yang kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya mengenai mengatasi problema pemberhentian presiden dan menciptakan pemberhentian presiden yang ideal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

TENTANG KONSTITUSI, PEMISAHAN KEKUASAAN DAN *CHECK & BALANCES*, DAN *IMPEACHMENT*

A. Konstitusi

1. Pengertian Konstitusi

Karakteristik dasar sebuah Negara konstitusional modern menurut catatan Francois Venter adalah adanya sebuah konstitusi tertulis yang memiliki nilai hukum yang tinggi.²⁷ Konstitusi sendiri adalah landasan utama sebuah Negara untuk merujuk sumber-sumber hukum tata negara dalam suatu negara.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa perancis *constituer* yang berarti membentuk, yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* adalah preposisi yang berarti “bersama dengan” dan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan atau menetapkan”. Dengan demikian dalam bentuk tunggal (*konstitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan dalam bentuk jamak (*constitusiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Menurut Sri Soemantri di negara-negara

²⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2008, hlm. 67.

yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.²⁸

Konstitusi menurut maknanya adalah ‘dasar susunan badan politik’ yang bernama negara. Konstitusi sendiri adalah gambaran keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara.²⁹

Dalam rumusnya Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, menyampaikan:³⁰

Konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata (*de reelemachtsfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan, Artinya suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesa ataupun reaksi terhadap paham-paham pemikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.

2. Klasifikasi Konstitusi

Dalam buku “*verfassungslehre*”, menurut Carl Schmitt dan K.C. Wheare konstitusi itu dibagi dalam empat bagian yakni: ³¹

1. Konstitusi absolut (*Absolut Begriff der Verfassung*)
2. Konstitusi relatif (*Relative Absolut der Verfassung*)
3. Konstitusi positif (*positive Begriff der Verfassung*)
4. Konstitusi ideal (*Ideal Begriff der Verfassung*)

²⁸ Dian Aries Mujiburohman, *pengantar Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, STPN press, Yogyakarta, 2017, hlm. 64-65.

²⁹ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan pertama, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 90.

³⁰ Abu Bakar Busroh, *Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1985, hlm. 10.

³¹ R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 18.

Konstitusi Absolut

Yang dimaksud dari konstitusi absolut adalah.³²

- 1) Konstitusi adalah satu kesatuan organisasi dalam suatu pondasi bangunan hukum mencakup seluruh organisasi dan lembaga dalam suatu negara.
- 2) Konstitusi adalah sebagai bentuk negara, dimana negara bisa berbentuk demokrasi atau monarki. Bentuk negara demokrasi adalah sebuah identitas negara sedangkan monarki adalah representasi negara.
- 3) Konstitusi adalah faktor dari integrasi, faktor integrasi memiliki sifat abstrak dan fungsional. Abstrak contohnya seperti hubungan antara bangsa, negara dan lagu kebangsaan, bahasa persatuan, bendera sebagai lambang negara, dan lain sebagainya. Fungsional adalah tugas konstitusi itu sebagai pemersatu bangsa melalui pemilu, referendum, pembentukan kabinet, suatu diskusi atau debat politik pada negara-negara liberal, mosi yang diajukan oleh DPR baik sifatnya menuduh atau tidak percaya, dan sebagainya.
- 4) Konstitusi merupakan norma dasar yang berlaku sebagai sumber norma-norma lainnya yang di gunakan dalam suatu negara.

Konstitusi Relatif

Konstitusi relatif adalah konstitusi yang dibutuhkan untuk kepentingan suatu golongan tertentu ditengah masyarakat. Golongan yang dimaksud terutama golongan borjuis liberal yang menghendaki adanya jaminan dari pihak penguasa agar hak-haknya tidak dilanggar. Konstitusi relatif juga sebagai konstitusi tertulis dalam arti formal.³³

Konstitusi Positif

Konstitusi ini sebagai keputusan politik tertinggi, yang mengatur seluruh nasib rakyat dimana konstitusi tersebut diberlakukan.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Peraturan tersebut mutlak wajib dijalankan dan dipatuhi sebagai hal-hal yang sifat peraturanya positif.³⁴

3. Pemerintahan dalam konstitusi

Apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan, dibagi atau dipisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain eksekutif termasuk lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif), dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif).³⁵ Carl J. Frederich juga menjelaskan bahwa pemerintahan semata-mata tidak hanya sekedar menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.³⁶

Dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitution* C.F. Strong mengatakan bahwa: ³⁷

Government in the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making law, thirdly financial power or the means of making law, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, cetakan ketiga, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 21.

³⁶ Titik Triwulan Tutik, *Op Cit*, hlm. 97.

³⁷ Inu Kencana Syafiie, *Op Cit*, hlm 22.

Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan.

Pendapat C.F. Strong di atas telah menjelaskan beberapa fungsi pemerintahan. Agar suatu negara dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan mencapai tujuannya maka diperlukan suatu sistem pemerintahan yang jelas dalam mengatur hubungan antara lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara. Sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 bahwa salah satu tujuan dibentuknya negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Bentuk negara dan sistem pemerintahan adalah sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat tersebut.

Secara umum telah dikenal beberapa macam sistem pemerintahan. Diantaranya adalah sistem presidensiil, sistem parlementer dan sistem referendum. Untuk mengetahui bagaimanakah sistem pemerintahan Indonesia, yang dapat dijadikan dasar dan acuan utama adalah UUD NRI 1945. Di dalamnya telah diatur berbagai hal mulai dari bentuk negara, sistem pemerintahan, hubungan dan

pembagian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara, dan juga jaminan hak-hak warga negara.

Jika dibandingkan ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI 1945 dengan beberapa karakteristik sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Douglas V. Verny dan C.F. Strong maka dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia lebih condong pada sistem pemerintahan presidensiil. Beberapa ciri pokok sistem presidensiil yang terdapat pada UUD NRI 1945 adalah presidensil dipilih langsung oleh rakyat, memiliki masa jabatan tertentu, Presiden hanya dapat diberhentikan berdasarkan UUD NRI 1945 sehingga tidak dapat sewaktu-waktu dijatuhkan oleh parlemen.

Sistem presidensiil yang memiliki ciri bahwa presiden berperan sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan juga sudah diatur dalam UUD NRI 1945. Di dalam Pasal 4 UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945. Kemudian dalam penjelasan Pasal 10-15 UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa Presiden memiliki kedudukan sebagai Kepala Negara, sehingga dalam hal ini Presiden memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara.

4. Perubahan Konstitusi

Konsep konstitusi menurut pendapat Venter yakni sifatnya adalah dinamis. Hal ini mengandung makna, bahwa suatu konstitusi dapat mengalami perubahan baik sebagian maupun seluruhnya.

Bahkan Romano Prodi menegaskan bahwa konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah.

Venter berpendapat, bahwa:³⁸

... Konstitusi yang *final* itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada. Ide sebuah konstitusi yang (keberadaanya) tidak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.

1) **Pengertian Perubahan konstitusi**

Menurut Dasril Radjab, perbuatan mengubah harus diartikan dengan mengubah konstitusi yang dalam bahasa Inggris adalah *To Amend the Constitution* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *Verandering (Veranderingen) in de Grondwet.*” Sedangkan menurut John M. Echols menyebutkan bahwa amandemen yang dalam arti bahasa berarti mengubah undang-undang dasar. Lebih tegas menurut Sri Soemantri dengan memperhatikan pengalaman-pengalaman dalam mengubah konstitusi di Kerajaan Belanda, Amerika Serikat, dan Soviet Uni, maka mengubah undang-undang dasar tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam undang-undang dasar. Tetapi juga berarti

³⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op Cit*, hlm. 98.

membuat isi ketentuan undang-undang dasar menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.³⁹

Dalam kajian hukum tata negara dikenal adanya dua cara perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis. Pertama adalah perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD atau dilakukan tidak berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD. Cara pertama biasa disebut dengan istilah “*verfassung anderung*” cara ini disebut cara konstitusional, sedangkan yang kedua biasa disebut “*verfassung wandlung*” atau disebut juga cara yang bersifat ‘*revolutioner*’. Kedua, perubahan itu sendiri dapat dilakukan; a). melalui ‘pembaharuan naskah’; b). melalui ‘pergantian naskah’ lama dengan naskah yang baru; c). melalui naskah tambahan (*annex atau adendum*) yang terpisah dari naskah asli UUD yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut *amandemen*. Lebih lanjut Jimly berpendapat, yang dimaksud dengan mengamandemen adalah mengubah pasal tertentu dari sebuah UUD. Sementara itu, yang dimaksud mengganti UUD adalah mengubah suatu UUD lama dengan naskah baru.⁴⁰

George Jelinek membedakan dua jalur perubahan konstitusi, yaitu melalui cara. Pertama, yang disebut *verfassung-anderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi. kedua,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Dian Aries Mujiburohman, *Op Cit*, hlm. 74-75.

melalui prosedur yang disebut, *verfassung-wandlung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti, revolusi, kudeta (*coup d'etat*), dan konveksi.⁴¹

Sedangkan perubahan yang menganut sistem *amandement*, adalah apabila suatu konstitusi diubah (di-amandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau lampiran yang menyertai konstitusi awal.⁴²

2) Macam-macam Perubahan Konstitusi

Dalam pendapatnya C.F. Strong dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik ada 4 cara yang dapat dilakukan untuk merubah konstitusi yaitu dengan:⁴³

1. Oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary Irgislative, but under certain restrictions*)
2. Oleh rakyat melalui referendum (*by the people through of referendum*)
3. Oleh sejumlah negara bagian (*by a major of all units of a federal state*)
4. Dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*).

5. Perubahan Konstitusi di Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan suatu negara perubahan konstitusi merupakan suatu keharusan, karena kondisi bangsa dan warganegara bersifat dinamis terhadap setiap peradaban. Maka dari itu konstitusi

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005 hlm.50.

harus sesuai dengan realitas kondisi supaya tidak tergilas oleh arus perubahan peradaban yang berkembang.

UUD 1945 adalah konstitusi yang *rigid*, karena selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, merubah konstitusi juga dibutuhkan suatu prosedur khusus, yaitu dengan cara *by the people throught referendum*. Kesulitan perubahan tersebut didapati dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, dengan diberlakukannya ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 jo. UU No 5 Tahun 1985 yang mengatur tentang referendum.

1) Kesulitan Perubahan Konstitusi

Kesulitan dalam perubahan konstitusi tersebut, menurut pendapat K.C. Wheare memiliki beberapa alasan tersendiri yakni:⁴⁴

- 1) Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar;
- 2) Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangan-pandangannya sebelum perubahan dilakukan;
- 3) Berlaku dalam negara serikat, kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri;
- 4) Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas agama atau kebudayaan mendapat jaminan.

2) Dasar Hukum Perubahan Konstitusi

Seperti yang sudah disebutkan diatas, sekalipun konstitusi sulit untuk dilakukan perubahan, namun konstitusi kita atau UUD 1945

⁴⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op Cit*, hlm. 102-103.

masih terdapat peluang untuk perubahan terhadap konstitusi Indonesia meskipun mekanismenya tergolong berat. Secara yuridis terdapat pasal yang mengatur mekanisme perubahan UUD 1945, yakni:⁴⁵

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Dan pasal 37 yang berbunyi:⁴⁶

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh

⁴⁵ LIAT UUDNRI 1945 PASAL 3.

⁴⁶ LIAT UUDNRI 1945 PASAL 37.

persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

3) Latarbelakang Melakukan Perubahan Undang-Undang

Hal-hal yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di dasari pemikiran sebagai berikut:⁴⁷

1. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*cek and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi pada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan rakyat.
2. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) yakni kekuasaan dominan yang berada di tangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.
3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multifasir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali” Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua adalah bahwa Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh

⁴⁷ Dian Aries Mujiburohman, *Op Cit*, hlm. 80-81.

- memangku jabatannya maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali.
4. UUD 1945 terlalu banyak memberikan wewenang kepada kekuasaan presiden untuk mengatur hal hal penting dengan UUD 1945 bahwa presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang, Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksaan keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), HAM, dan pemerintahan daerah disusun oleh kekuasaan presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.
 5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah.

4) Reformasi di Bidang Hukum

Perubahan pertama UUD 1945

UUD 1945 dilakukan perubahan setelah adanya tuntutan reformasi, yang diantaranya adalah mereformasi konstitusi (*constitutional reform*). sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan dan kewenangan Presiden RI sangat dominan, terutama dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967, MPR(S) yang dalam UUD merupakan lembaga tertinggi tidak berkutik terhadap presiden. Sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul isiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dengan amandemen UUD 1945 dilakukan

upaya: pertama, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden; kedua, hak legislasi dikembalikan pada DPR sedangkan Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.

Pada amandemen ini, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 9 pasal yaitu: Pasal 5 ayat (1), 7, 9 ayat (1) dan (2), 13 ayat (2) dan (3), 14 ayat (1) dan (2), 15, 17 ayat (2) dan (3), 20 ayat (1), (2), (3) dan (4), 21 ayat (1).⁴⁸

Perubahan kedua UUD 1945

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) Pemerintahan daerah; (2) Wilayah negara; (3) Warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan negara; (6) bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan; dan (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisian.

Pada amandemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan tentang hak asasi manusia (HAM) yang lebih luas dan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XA tentang hak asasi manusia yang terdiri dari Pasal 28A hingga Pasal 28J.

Substansi perubahan juga menyakut keberadaan lembaga DPR, terutama berkaitan dengan cara pengisian keanggotaan DPR

⁴⁸ LIHAT UUD NRI 1945.

dilakukan, bahwa semua anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pada amandemen II ini, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 24 pasal yaitu: Pasal 18 ayat (1) s/d (7), 18A ayat (1) dan (2), 18B ayat (1) dan (2), 19 ayat (1) s/d (3), 20 ayat (5), 20A ayat (1) s/d (4), 22A, SSB, 25A, 26 ayat (2) dan (3), 27 ayat (3), 28A, 28B ayat (1) dan (2), 28D ayat (1) s/d (4), 28E ayat (1) s/d (3), 28F, 28G ayat (1) dan (2), 28H ayat (1) s/d (4), 28I ayat (1) s/d (5), 28J ayat (1) dan (2), 30 ayat (1) s/d (5), 36A, 36B, 36C.⁴⁹

Perubahan ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada rapat paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR-RI. Menurut Sri Soemantri, perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945.

Perubahan substansi amendemen ketiga meliputi antara lain: (1) kedudukan dan kekuasaan MPR; (2) eksistensi negara hukum Indonesia; (3) jabatan presiden dan wakil presiden termasuk mekanisme pemilihan; (4) pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan RI; (5) pengaturan tambahan bagi lembaga DPK; dan (6) pemilu.

⁴⁹ LIHAT UUD NRI 1945.

Melihat materi perubahan ketiga terhadap UUD 1945, jelaslah bahwa perubahan ketiga ini menyangkut substansi yang lebih mendasar. Dari perubahan ketiga ini secara nyata dapat kita lihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil terlihat antara lain: (1) prosedur dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan (2) sistem pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif yang tidak lagi kepada MPR. Karena MPR tidak lagi dimanifestasikan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Pada amandemen III ini, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 19 pasal yaitu: Pasal 1 ayat (2) dan (3), 3 ayat (1) s/d (3), 6 ayat (1) s/d (3), 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), 7A, 7B ayat (1) s/d (7), 7C, 8 ayat (1) s/d (3), 11 ayat (2) dan (3), 17 ayat (4), 22C ayat (1) s/d (4), 22D ayat (1) s/d (4), 22E ayat (1) s/d (3), 23F ayat (1) dan (2), 23G ayat (1) dan (2), 24 ayat (1) dan (2), 24A ayat (1) s/d (5), 24B ayat (1) s/d (4), 24C ayat (1) s/d (6).⁵⁰

Perubahan Keempat UUD 1945

Perubahan keempat terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 pra-

⁵⁰ Lihat UUD NRI 1945.

amandemen yang dilakukan oleh MPR. Ada sembilan item pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain: (1) keanggotaan MPR, (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua, (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, (4) tentang kewenangan presiden, (5) hal keuangan negara dan bank sentral, (6) pendidikan dan kebudayaan, (7) perekonomian dan kesejahteraan sosial, (8) aturan tambahan dan aturan peralihan, (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Dari materi perubahan keempat tersebut menjelaskan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, berarti tidak ada anggota MPR yang diangkat sebagai anggota MPR yang berasal dari unsur utusan daerah dan ABRI melalui proses pengangkatan.

Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan, kewenangannya juga mengalami perubahan yang mendasar dimana setiap kebijakannya harus mendapat persetujuan atau sepengetahuan dari DPR. Perubahan UUD 1945 ke empat ini membatasi kewenangan presiden yang sebelumnya mutlak menjadi kewenangan dalam pengawasan rakyat melalui DPR sebagai wakil rakyat.

Pada amandemen IV ini, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 17 pasal yaitu: pasal-pasal : 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16 23B, 23D, 24 ayat (3), 31 ayat (1) s/d (5),

32 ayat (1) dan (2), 33 ayat (4) dan (5), 34 ayat (1) s/d (4), 37 ayat (1) s/d (5), Aturan Peralihan Pasal I s/d III, aturan Tambahan pasal I dan II.⁵¹

B. Mekanisme Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

1. Pemisahan Kekuasaan

a. Pengertian pemisahan kekuasaan

Menggerakkan seseorang adalah kemampuan dari suatu kekuasaan untuk mengikuti apa yang dikehendaki dari kekuasaan itu. Menurut Talcott Parsons:⁵²

“Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligation by unit in a system of collective organization when the obligation are legitimized with reference to there is a presumption of enforcement by negative situational sanction whatever the agency of enforcement”

Poinnya adalah kekuasaan atau kemampuan untuk menjamin terlaksananya kewajiban-kewajiban yang mengikat, oleh kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif. Jika ada perlawanan, maka ada pemaksaan itu.

Sedangkan menurut pendapat Harlod D. Laswel dan Abraham Kaplan.⁵³

“Power is relationship in which one person or group is able to determine the action of another in the direction of the former’s own ends.”

⁵¹ Lihat UUD NRI 1945.

⁵² Miriam Budihardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984, hlm. 63.

⁵³ *Ibid*, hlm. 60.

Maknanya adalah, kekuasaan adalah suatu hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau sekelompok lainnya ke arah tujuan dari pihak pertama.

Definisi kekuasaan menurut Barbara Goodwin adalah kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara dimana pihak yang bersangkutan tidak akan dipilih seandainya ia tidak dilibatkan. Artinya memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya.⁵⁴

Pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan sering disebut dengan trias politica, yakni teori Montesquieu dimana pemerintah yang berdaulat harus dipisahkan menjadi tiga bagian dengan fungsi masing-masing yang berbeda yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dalam paham negara hukum, pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan merupakan salah satu unsur terpenting dalam suatu negara. Dapat dipahami bahwa pemisahan kekuasaan itu adalah sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yakni yang membagi kekuasaan pemerintahan kedalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 61.

bertugas menafsirkan hukum. Unsur ini erat kaitannya dan tidak dapat dipisahkan dengan mekanisme *check and balances*, dimana masing-masing cabang pemerintahannya membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lainnya guna membatasi tindakan-tindakannya sebagai pemegang kekuasaan.⁵⁵

Dari pernyataan yang telah disampaikan diatas, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang-orang yang berbeda dengan amanah yang berbeda, tidak ada individu yang sama yang dapat menjalankan otoritas penuh karena masing-masing saling bergantung satu sama lain. Kekuasaan seperti ini mencegah terjadinya kekuasaan absolut atau absolutisme karena tidak terpusat pada otoritas tunggal, mencegah penyelewengan kekuasaan yang timbul karena penguasaan tanpa pengawasan.

Dalam teori konstitusi negara mempunyai kekuasaan untuk menjalankan konstitusinya atau undang-undang, namun perlu adanya metode untuk menjalankan suatu undang-undang, yakni metode kekuasaan dimana mampu mengatur tatanan kehidupan birokrasi dan pemerintahan sebagai bentuk pelayanan bagi masyarakat. Metode pembagian kekuasaan dapat dibagi dalam dua cara baik secara teori maupun konsep.

b. Teori kekuasaan

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 65.

1) Kekuasaan secara vertikal

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang dibangun pemerintah pusat pada setiap daerah itu memiliki tujuan yakni menyederhanakan administrasi pemerintahan demi melayani kepentingan publik dari setiap warga masyarakat yang tinggal di tiap-tiap daerah. Dalam hal ini para pejabat publik atau pejabat administrasi yang menjalankan tugas kedekonsentrasian ini tidak memiliki kewenangan yang mandiri seperti aparat pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari administrasi pemerintah pusat. Kewenangannya hanya sebatas melaksanakan tugas sebagai pejabat otoritas pemegang kekuasaan pusat.

2) Kekuasaan secara horizontal

Menurut fungsinya, kekuasaan ini dicerminkan melalui lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang kita sering dengar dengan kekuasaan trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*). Tujuan dari pembagian kekuasaan ini adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaannya, dengan harapan hak asasi warga negara lebih terjamin.

Pembagian kekuasaan secara horizontal tidak terlepas dari doktrin trias politika Montesquieu, hak-hak dan kemerdekaan warga negara bisa dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak

dipegang oleh satu orang atau satu badan hukum saja, namun dibagikan kepada beberapa individu atau badan yang terpisah. Dalam kekuasaan trias politika, telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan legislatif, lalu yang menjalankan undang-undang tersebut menjadi kewenangan eksekutif, dan yang mengawasi dan mengontrol pelaksanaan undang-undang adalah kewenangan yudikatif.⁵⁶

c. **Pemisahan Kekuasaan Konteks HTN Indonesia**

Indonesia telah melakukan perubahan UUD 1945 selama empat kali. Menurut Jimly Asshiddiqie, pasca perubahan UUD 1945 selama empat kali tersebut, dapat dikatakan sistem konstitusi Indonesia telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan.

Hal-hal yang telah disampaikan diatas diindikasikan dengan pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR,⁵⁷ adanya pengujian konstitusional atas undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya undang-undang tidak dapat diganggu gugat, hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.⁵⁸ Lalu lembaga pelaksana kedaulatan rakyat tidak hanya MPR, tapi semua lembaga negara yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi berkedudukan sbg lembaga tertinggi negara, namun sebagai

⁵⁶ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Perspektif Ketatanegaraan Di Indonesia*, cet. Ke 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 78.

⁵⁷ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op Cit*, hlm. 109.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 114.

lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya.⁵⁹ Hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dg prinsip *checks and balances*.⁶⁰

2. Mekanisme *Check and Balances*

a. Pengertian Mekanisme *Check and Balances*

Sebenarnya secara teori mekanisme *check and balances* jarang ditemui dalam literatur ilmu hukum tata negara maupun ilmu politik. Dalam literatur banyak ditemukan berupa konsep-konsep yang digunakan para penulis buku sehubungan dengan obyek yang dikerjakan oleh suatu lembaga yang berkaitan atau berhubungan langsung dengan lembaga lain atau untuk kepentingan bersama.⁶¹

Dalam kamus hukum, mekanisme *check and balances* adalah suatu sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol diantara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang didesain untuk mencegah terfokusnya kekuasaan dalam satu cabang saja, dampaknya mendominasi cabang kekuasaan yang lain. Pada konsepnya, *check and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih antara kewenangan dan mencegah tindak kesewenangan diluar kewenangan lembaga negara tersebut.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 108.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 115.

⁶¹ Nelman Kusuma, *Op Cit*, hlm. 84.

Apabila dicermati baik dari berbagai literatur, kamus besar bahasa Indonesia, dan didalam kamus hukum, pengertian *check and balances* dapat tersimpul dalam teori distribusi kekuasaan atau pembagian/pemisahan kekuasaan (*distribution of power*). Kedua teori tersebut sangat diperlukan dalam dalam suatu sistem ketatanegaraan, Prinsip pemisahan kekuasaan membagi tanggungjawab pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sedangkan prinsip dan mekanisme *check and balances* disini memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik.

b. *Checks and Balances* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Hampir setiap negara didunia secara bergantian melakukan perubahan terhadap sistem yang mau dianut, bersesuaian dengan prinsip *check and balances*. Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 menggunakan sistem pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Operasional pemerintahannya baik antara legislatif dan eksekutif, maupun antar lembaga parlemen dalam fungsi dan kewenangannya tidak terlihat atau tidak sesuai dengan prinsip mekanisme *check and balances*.⁶²

Lahirnya *check and balances* sebagai bentuk penyeimbang dari penerapan doktrin kekuasaan trias politika, dimana doktrin

⁶² *Ibid*, hlm. 87.

tersebut bertujuan untuk mengatur kekuasaan negara yang relatif baik dalam menciptakan hubungan-hubungan hukum antara cabang kekuasaan satu dengan cabang kekuasaan lainnya antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang seimbang dan bersifat dinamis.

Amandemen UUD 1945 telah terjadi sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Salah satu perubahan amandemen yang membawa dampak sangat besar salah satunya ialah pola hubungan antara lembaga negara yang tidak lagi vertikal atau subordinatif atau atas-bawah, yang kini menjadi horizontal atau koordinatif atau awamnya ialah sejajar.⁶³

Mekanisme *check and balances* merupakan suatu keberhasilan dari salah satu tuntutan reformasi, yaitu terciptanya penyelenggaraan negara yang lebih baik dan menghindari terlalu kuatnya wewenang suatu bagian kekuasaan, dimana presiden lah yang memiliki kekuasaan absolut dimasa orde baru. Formasi baru setelah amandemen UUD 1945 yang keempat MPR, DPR, dan DPD termasuk dalam legislatif dimana kedudukanya sejajar dengan presiden dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas mahkamah konstitusi dan mahkamah agung. Ketiga cabang kekuasaan tersebut kedudukanya sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip mekanisme *check and balances*. Dengan adanya prinsip ini maka kekuasaan

⁶³ Jimly Asshidiq, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 58.

negara dapat diatur, dibatasi, dan di kontrol sehingga kekuasaan baik aparat penyelenggara negara maupun individu dapat di cegah dan ditanggulangi dengan baik.⁶⁴

Ilustrasi mekanisme *check and balances* di Indonesia:

1. DPR (legislatif) bersama Presiden (eksekutif) menyetujui RUU menjadi UU, kemudian UU yang disetujui dapat dibatalkan oleh MK (yudikatif).
2. Pemerintah (eksekutif) membuat kebijakan, kemudian DPR meminta keterangan atas kebijakan yang dibuatnya untuk dipertranggungjawabkan.

C. *Impeachment*

1. Sejarah dan pengertian *Impeachment*

Dalam buku *The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, Richard A. Posner berpendapat bahwa secara historis *impeachment* berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen di Inggris menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat kuat, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Untuk pertama kalinya pada bulan November 1330 *House of Commons* yang bertindak sebagai *Grand Jury* melakukan *impeachment* terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore ke VIII, dan lembaga yang memutus perkara tersebut adalah

⁶⁴ *Ibid.*

The House of Lord.⁶⁵ Dalam perkembangannya *impeachment* lebih dikenal di Amerika Serikat daripada di Inggris. Ketika zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, *impeachment* mulai digunakan pada abad ke-17.⁶⁶

Dalam bahasa Inggris *impeachment* berarti “*to impeach*”. *To impeach* dalam bahasa Inggris maupun didalam kamus-kamus hukum berarti memanggil atau mendakwa untuk dimintai pertanggungjawaban. Hubungan antara kedudukan kepala negara atau kepala pemerintahan dengan *impeachment* yakni memiliki arti pemanggilan atau pendakwaan untuk dimintai pertanggungjawaban atas prasangka pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan.⁶⁷

Jimly Asshiddiqie mengatakan banyak pihak yang memahami bahwa *impeachment* merupakan turunya, berhentinya, atau dipecatnya presiden atau pejabat tinggi dari jabatannya. Tetapi sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga *impeachment* lebih menitikberatkan pada prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunya presiden atau pejabat tinggi negara lain dari jabatannya. Ada perbedaan antara perkataan “*impeachment*” dengan “*removal from office*” yang berarti

⁶⁵ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 5.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Laporan Penelitian Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, hlm. 7-8.

⁶⁷ Soimin, *Impeachment Presiden & Wakil Presiden di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 9.

pemberhentian dari jabatan. Sedangkan “*impeachment*” adalah sarana untuk memungkinkan dilakukannya pemberhentian terhadap pejabat publik, tetapi hasilnya tergantung proses pembuktian hukum dan proses politik yang menentukan kemungkinan dilakukan atau tidaknya pemberhentian itu.⁶⁸

Dalam sistem pemerintahan presidensial dikenal terdapat dua model pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu model *impeachment* dan model *forum privilegium* (peradilan khusus). Kedua model pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini diklasifikasikan berdasarkan mekanisme yang harus ditempuh dalam pemberhentiannya. *Impeachment* merupakan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Sebaliknya dalam *forum privilegium* (peradilan khusus) merupakan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya dilakukan oleh suatu lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk mengadili perihal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya itu.⁶⁹ Salah satu contoh negara yang menerapkan model *forum privilegium* ini adalah Prancis, yang dalam konstitusinya mengatur bahwa Presiden dan para pejabat pemerintah dapat dituntut untuk diberhentikan melalui suatu forum pengadilan khusus. Di Prancis lembaga pengadilan khusus untuk yang menangani proses

⁶⁸ Jimly Asshidiqie, *Op Cit*, hlm. 1

⁶⁹ M. Saleh dan Mukhlis, *Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden (Sebuah Tinjauan Konstitusional)*, Bina Ilmu Offset, Surabaya, 2010, hlm. 38

pemberhentian presiden dan par pejabat pemerintah adalah Mahkamah Agung Prancis.⁷⁰

Di Indonesia sendiri, menurut Mahfud M.D. berdasarkan penelitiannya terhadap berbagai konstitusi yang ada di dunia, ia berpendapat bahwa secara teoritis pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD NRI 1945 setelah amandemen menerapkan model campuran antara *impeachment* dan *forum previligiatum*.⁷¹

2. Mekanisme *Impeachment* di Indonesia

Dalam buku Teori Negara Hukum Modern (*Rechstaat*), Munir Fuady menyatakan bahwa model penyebutan kesalahan berat” yang dapat dijadikan alasan sebagai suatu dasar proses untuk mengimpeach presiden adalah melakukan kesalahan berat, melanggar haluan negara sebagaimana yang berlaku di Indonesia sebelum UUD 1945 amandemen, Melakukan pengkhianatan (*treason*), suap menyuap (*bribery*), dan kelalaian serta kejahatan berat lainnya (*other high crimes and misdemeanors*) sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi federal Amerika Serikat, Melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang serius (*serious abuse of power*), Melakukan pengkhianatan yang serius (*a gross of trust*).⁷² Dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil

⁷⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Op Cit.*, hlm. 27.

⁷¹ Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 143.

⁷² Munir Fuady, *Op Cit.*, hlm. 155-156.

amandemen Pasal 7A, impeachment dapat dilakukan terhadap presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:⁷³

- a) Pengkhianatan terhadap negara;
- b) Korupsi;
- c) Penyuapan;
- d) Tindak pidana berat lainnya;
- e) Perbuatan tercela;
- f) Terbukti tidak memenuhi syarat.

Tata cara Impeachment menurut UUDNRI 1945 Pasal 7B ayat 1 sampai 7:⁷⁴

- (1) 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 dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) 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.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

⁷³ Lihat UUDNRI 1945 pasal 7A.

⁷⁴ Lihat UUDNRI 1945 pasal 7B.

- (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, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7) 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 $\frac{3}{4}$ 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 Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan rumusan tersebut munculah berbagai pandangan dan perdebatan tentang idealitas dari pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden, Misalnya pengaturan kuorum yang dapat dimanipulasi, lalu variabel politik dan pertimbangan-pertimbangan politik yang sangat menonjol, dan tanpa pengaturan rinci dan detail mengenai prosedur dan hukum acara pemakzulan baik di DPR, MPR maupun di MK.

BAB III

PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN PEMBERHENTIAN PRESIDEN MENURUT PASAL 7B UUDNRI 1945 SERTA ALASAN RUMUSAN AYAT 3 DAN 7 YANG DINILAI SANGAT MULTITAFSIR

Pada bab ini penulis akan membahas tentang uraian permasalahan-permasalahan mengenai pengaturan yuridis pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI tahun 1945 beserta problemanya, yang mana dalam penelitian ini penulis telah melakukan penelitian. Bagian bab III ini terdiri dari tiga bagian.

Pertama tentang bagaimana problema yuridis dari pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUDNRI 1945. Permasalahan diperoleh dengan melakukan analisis undang-undang dasar dan hasil wawancara penelitian dari mantan ketua MPR periode 1999-2004 yaitu

Kemudian yang kedua hasil wawancara penelitian tersebut dimasukkan sebagai pelengkap dari masalah yang penulis angkat sebagai permasalahan dalam penelitian ini. Hasil wawancara tersebut sangat dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah kedua yakni membahas tentang alasan mengapa anggota MPR pada waktu itu merumuskan pasal tersebut. Tidak lupa penulis memasukan bab tersendiri terkait unsur keislaman yang menjelaskan tentang pemberhentian presiden dalam islam.

A. Problematika Yuridis Pengaturan Pemberhentian Presiden Menurut Pasal 7B UUDNRI Tahun 1945

Problematika yuridis pengaturan pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUD 1945 maksudnya adalah hal-hal yang masih menimbulkan masalah menurut sudut pandang hukum yakni undang-undang dasar dimana penulis mengerucutkan hanya pada pasal 7B saja.

Indonesia menganut sistem presidensial dimana kekuasaan presiden atau eksekutif dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang kekuasaannya terpisah dari kekuasaan legislatif.⁷⁵ Sebelum menjalankan tugas sebagai kepala negara dan pemerintahan, presiden dan wakil presiden disumpah sesuai agamanya, atau berjanji di hadapan DPR atau MPR sebagai berikut :⁷⁶

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturanya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh

⁷⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses pada tanggal 3 Oktober 2018 pukul 19:45.

⁷⁶ LIHAT UUD NRI 1945 PASAL 9 AYAT 1.

Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturanya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Sebagaimana presiden dipilih oleh rakyat dan telah disumpah untuk memenuhi kewajibanya dan untuk selalu memegang teguh undang-undang maka rakyat berhak mendapatkan pertanggungjawaban dari presiden. Presiden dapat dimintai pertanggungjawaban dan dapat diberhentikan apabila telah melanggar salah satu atau lebih dari ketentuan yang sudah diatur dalam UUD 1945 pasal 7A yang berbunyi :⁷⁷

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.

Dari isi pasal 7A di atas menunjukkan bahwa apabila presiden dan/atau wakil presiden dapat dimintai pertanggungjawaban dengan diberhentikan apabila terbukti melakukan salah satu dari tindakan 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.

⁷⁷ LIHAT UUD NRI 1945 PASAL 7A.

Sebagaimana republik ini adalah negara hukum maka ketentuan atau tatacara dalam memberhentikan presiden pun harus dilakukan sesuai proses hukum. Pemberhentian presiden atau biasa disebut dengan impeachment tertuang dalam landasan dasar hukum negara republik Indonesia yakni konstitusi kita UUD 1945 di pasal 7B ayat satu sampai tujuh.

Pasal 7B UUD 1945 adalah buah dari perubahan konstitusi kita yang ketiga yang diputuskan pada rapat paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 sidang tahunan MPR. Perubahan konstitusi yang ketiga ini dilatarbelakangi kekuasaan presiden yang dianggap sangat besar (*executive heavy*) yakni kekuasaan dominan yang berada ditangan presiden.⁷⁸ Prof. Dr. H. Muhammad Amien Rais, M.A., menyatakan dalam wawancara yang penulis lakukan bahwa filosofinya tidak ada manusia yang sempurna, Presiden Indonesia itu adalah *chief* eksekutif dimana Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara (panglima tertinggi). Menurut Amien Rais apabila presiden sampai menyeleweng lalu masyarakat disuruh menunggu sampai lima tahun masa jabatannya berhenti supaya presiden dan/atau wakil presiden dapat turun maka Indonesia akan menjadi negara yang rusak, jadi setiap bangun pagi presiden tau bahwa diatasnya ada MPR yang bisa melengserkan presiden sewaktu-waktu apabila melanggar UUD 1945, melakukan tindakan tercela atau melakukan skandal politik misalnya menjual rahasia negara. Maka

⁷⁸ Dian Aries Mujiburohman, *Loc Cit.*

dari itu lahirlah pasal 7B sebagai bentuk pertanggungjawaban dari presiden apabila melakukan suatu pelanggaran yang melewati batas wewenang yang diamanahkan. Apabila kita melihat dari materi perubahan ketiga terhadap UUD 1945 yang sudah dijelaskan oleh penulis pada bab II maka, jelas bahwa perubahan ketiga ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.⁷⁹

a. Latar Belakang dan Perdebatan Munculnya Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam risalah rapat ke- 33 PAH I tanggal 22 Mei 2000, pendapat yang sama dikemukakan oleh semua anggota PAH I MPR yakni hanya majelis permusyawaratan rakyatlah yang memiliki wewenang memberhentikan presiden. Perbedaan diantara mereka hanya perihal mekanisme pemberhentian presidenya saja oleh MPR itu bagaimana. Sebagian fraksi mengusulkan supaya pemberhentian presiden oleh MPR itu atas usulan dari DPR dan sebagiannya lagi mengusulkan agar dewan utusan daerah (yang sekarang kita kenal dengan DPD) juga memiliki wewenang yang sama dengan DPR untuk mengusulkan memberhentikan presiden.⁸⁰

Pemberhentian presiden dilakukan berdasarkan tatacara pertanggungjawaban politik presiden dihadapan MPR pada usulan awal beberapa fraksi, tidak ada yang mengusulkan seperti hasil final dari rumusan impeachment pasal 7B. Ketika membahas mengenai kekuasaan

⁷⁹ Hasil wawancara dengan Muhammad Amien Rais selaku mantan ketua MPR, pada tanggal 21 September 2018 pukul 07:43 di JL. Pandean Sari Blok 2 Condong Catur, Yogyakarta.

⁸⁰ Lihat Risalah Rapat ke-33 PAH I tanggal 22 Mei 2000.

pemerintahan negara yang berhubungan dengan presiden, barulah muncul berbagai usul tatacara atau pengaturan terkait pemberhentian presiden. Harjono dari fraksi PDIP mengutarakan pendapatnya tentang pentingnya mekanisme pemberhentian presiden untuk memecat presiden sesuai dengan dasar alasan-alasan moral dan pidana, karena penting sekali putusan dari lembaga peradilan untuk pembuktian presiden telah melakukan suatu tindakan yang melanggar hukum.⁸¹

Usulan dari tim ahli mengusulkan bahwa proses politik presiden di parlemen melalui ketentuan impeachment wajib diselesaikan terlebih dahulu jika presiden melakukan tindak pidana, setelah itu baru dilaksanakan proses hukum di pengadilan melalui peradilan pidana selepas presiden melepas jabatannya dari presiden menjadi warga negara biasa. Pemberhentian presiden tidak dilaksanakan secara paralel dengan proses hukum dipengadilan, karena akan bermasalah jika harus menunggu keputusan hukumnya dari pengadilan.⁸²

Jimly ashidiqie menyampaikan, menurut tim ahli seorang presiden itu tidak dapat diadili atau diproses melalui hukum sebelum dinonaktifkan terlebih dahulu dari jabatannya sebagai presiden. Apabila presiden tidak dinonaktifkan terlebih dahulu penuntut umum akan memiliki hak oportunitas, presiden memiliki wewenang untuk memberikan grasi, lalu jaksa agung ada wewenang untuk mengeluarkan penghentian penyidikan

⁸¹ Lihat Risalah Rapat Pleno ke 34 PAH I, tanggal 24 Mei 2000.

⁸² Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 4A, Risalah Rapat Panitis Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta 2001, hlm. 148.

atau penuntutan, mendeponir perkara, terlebih lagi jaksa agung merupakan institusi yang tidak independen.⁸³ Secara teknis menurut tim ahli tidak mungkin apabila penyelesaian secara hukum diselesaikan dahulu lalu baru melakukan impeachment terhadap presiden oleh parlemen. Ismail Suny selaku ketua tim ahli PAH I juga menegaskan hal yang serupa.⁸⁴

Pada kesempatan yang sama tim ahli menegaskan bahwa proses peradilan dalam hukum pidana kepada presiden bisa dilakukan hanya setelah presiden tidak menjabat lagi sebagai presiden. Dengan kata lain, pemberhentian presiden murni atas dasar politik. Bukti-bukti politikpun berbeda dengan bukti-bukti hukum, bukti politik itu seperti kesan, citra, pendapat, kepercayaan, opini, buktinya bersifat subjektif. Bagaimana apabila setelah presiden melakukan proses pidana tetapi terbukti tidak bersalah, maka pendapat tim ahli adalah presiden tidak bisa kembali lagi memegang jabatannya sebagai presiden.⁸⁵

Ada usulan impeachment dengan mosi tidak percaya, namun menurut tim ahli yang disampaikan oleh Ramlan Surbakti, mosi tidak percaya adalah bentuk dari pemerintahan parlementer, kalo mau konsisten dengan sistem presidensial maka kita harus menggunakan impeachment. Kalo kita menggunakan mosi tidak percaya maka itu artinya kita menghilangkan salah satu ciri dari sistem pemerintahan presidensial.⁸⁶

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 171.

⁸⁵ Disampaikan pada rapat pleno PAH I tanggal 10 Mei 2001. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 3, Risalah Rapat PAH I BP MPR, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 242.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 338.

Tim ahli PAH I Suwoto Mulyosudarmo mengatakan pendapat tim ahli terkait tatacara pemakzulan ini diserahkan kepada DPR dan MPR, dan tidak diserahkan langsung oleh rakyat walaupun sejatinya presiden dipilih langsung oleh rakyat.⁸⁷

Menurut Sri Soemantri dalam kedudukannya sebagai tim ahli PAH I BP MPR, menjelaskan bahwa mekanisme impeachment itu terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut dalam suatu negara. Oleh karenanya dalam hal impeachment dan prosedur pertanggungjawaban presiden, sebelum perubahan UUD presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Presiden dipilih oleh MPR lalu dalam Tap MPR Nomor II Tahun 1999 Pasal 4 mengatakan bahwa MPR berwenang meminta dan menilai pertanggungjawaban presiden. Kemudian MPR berwenang mencabut kekuasaan presiden dalam masa jabatannya. Maka dari itu Sri Soemantri berpendapat bahwa sistem pemerintahan sebelum amandemen adalah sistem quasi presidensial. Sekarang apabila sistemnya telah berubah menjadi sistem presidensial murni, maka presiden sudah tidak dapat dijatuhkan secara politik pada masa jabatannya. Oleh karenanya pemberhentian presiden wajib berdasarkan pada alasan-alasan tindak kejahatan tertentu yang dilakukan oleh presiden, bukan atas dasar alasan politis. Hal serupa juga disampaikan oleh Suwoto, bahwa pertanggungjawaban mengenai kebijakan itu tidak perlu ada. Walaupun

⁸⁷ Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 4A, Op. Cit, hlm. 169.

impeachment adalah proses politik, namun jangan semata-mata bahwa pemberhentian presiden adalah murni politik.⁸⁸

Berdasarkan pada pemikiran bahwa tatacara pembuktian proses suatu pembuktian diperadilan itu sangat rumit maka putusan politik sebagai suatu logika pembuktian harus dilakukan terlebih dahulu. Sebagai contoh dalam kasus *money politic*, apabila disuruh menunggu terlebih dahulu putusan pengadilan baru dilakukan proses impeachment maka hal itu merupakan sesuatu yang sulit dilakukan. Maka menurut pendapat dari Suwoto Mulyosudarmo selaku tim ahli PAH I, apabila putusan tersebut ada pada lembaga politik dan kemudian hukumanya juga diberikan dari lembaga politik, itu merupakan suatu sistem yang harus dibangun.⁸⁹

Dalam pendapatnya fraksi PDIP yang disampaikan dalam rapat pleno, walaupun presiden itu memiliki hak prerogatif dan tidak dapat lengserkan pada masa jabatannya, apabila didalam mekanisme *check and balances* didapati suatu tindakan presiden dimana dapat dikategorikan sebagai bentuk dari pengkhianatan terhadap negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan/atau melakukan perbuatan tercela, maka presiden dapat di *impeachment*.⁹⁰ Pendapat tersebut tidak memasukan pelanggaran sumpah jabatan dan tidak memenuhi syarat sebagai presiden terkait alasan mengimpeach presiden. Fraksi PDIP memberikan usul harus ada pertimbangan dari MK kepada DPR dalam hal DPR meminta persidangan MPR mengenai laporan

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 187.

⁸⁹ Penjelasan Suwoto pada Rapat Pleno PAH I tanggal 29 Mei 2001.

⁹⁰ Pandangan yang disampaikan pada Rapat Pleno PAH I tanggal 5 Juli 2001.

perilaku presiden yang mengkhianati negara dan/atau merendahkan martabat lembaga eksekutif.

Terdapat kritikan usulan fraksi PDIP dari suwoto sebagai perwakilan dari tim ahli PAH I dibidang hukum, kritikan tersebut tentang usul yang memberikan wewenang pada MPR menetapkan GBHN dan mengevaluasi pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatannya. Karena menurutnya dalam sistem presidensial itu tidak mengenal pertanggungjawaban mengenai kebijakan, Suwoto menambahkan bahwa pada pasal impeachment seharusnya memuat unsur, siapa yang berhak mengajukan tuntutan, DPR atau DPD, lalu kepada siapa diajukan dan lembaga mana yang berwenang untuk memberhentikan presiden.⁹¹

Harjono memberikan usulan dalam hal fungsi Mahkamah Konstitusi dalam proses pemberhentian presiden supaya proses peradilan impeachment presiden tidak diamanahkan ke Mahkamah Konstitusi melainkan diberikan amanah ke Mahkamah Agung dengan konsep *forum privilegiatum* yang biasa ditemui didalam UUDS RI.⁹² Sedangkan dari fraksi partai golkar Agun Gunandjar Sudarsa berpendapat bahwa kewenangan mendakwa presiden diserahkan kepada Mahkamah Agung yang sekaligus berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi. Jadi kewenanganya hanya sebatas memutus bahwa presiden bersalah atau tidak

⁹¹ Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 5 A, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 21-25, tanggal 10 Juli – 6 September 2001, Masa sidang MPR Tahun 2001, Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 6.

⁹² Disampaikan pada Rapat PAH I, tanggal 18 Oktober 2001.

bersalah tetapi yang memberhentikan atau tidak memberhentikan presiden adalah merupakan kewenangan dari MPR.⁹³

Pendapat Harjono tersebut diatas dibantah oleh Jakob Tobing, Hamdan Zoelva, dan Hobbes Sinaga, karena menurutnya semua harus dikembalikan kepada ketentuan konstitusi. UUD 1945 memberikan wewenang kepada MPR untuk memberhentikan presiden, DPR mengusulkan dan MK memutus secara hukum bahwa presiden melakukan pelanggaran atau tidak. Tobing menambahkan, proses selanjutnya bukan lagi menyatakan bersalah atau tidak bersalah melainkan diberhentikan atau tidak diberhentikan oleh MPR.⁹⁴

Hamdan Zoelva selaku anggota PAH I juga memberikan tanggapannya terkait usulan yang Harjono sampaikan, Hamdan Zoelva berpendapat bahwa pembuktian atas pelanggaran yang dilakukan presiden dalam sebuah impeachment tidaklah sama dengan sebuah proses peradilan pidana yang tunduk pada hukum pidana karena harus diadili di Mahkamah Agung sebagai peradilan umum.⁹⁵

I Dewa Gde Palguna mengemukakan bahwa tidak masalah apabila Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dalam proses impeachment selama hal itu ditetapkan oleh konstitusi.⁹⁶ Pada kesempatan lain I Dewa Gde Palguna menambahkan bahwa kewenangan Mahkamah

⁹³ Lihat Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 4 A, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 1-35, tanggal 16-25 September 2001, Masa Sidang MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 241.

⁹⁴ Disampaikan pada Rapat PAH I, tanggal 18 Oktober 2001.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

Konstitusi itu juga wajib memberikan putusan dari usulan atau dugaan bahwa presiden melakukan pelanggaran, sehingga Mahkamah diharapkan memberikan putusan layak tidaknya presiden diimpeachment. Tentu ini sesuai dengan pasal 7B ayat 4 saat ini.⁹⁷

Pataniari Siahan memberikan usul berbeda dari I Dewa Palguna, Menurut Pataniari Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk mendakwa, tidak sekadar menyatakan bersalah atau tidak bersalah.⁹⁸ Lalu Patrialis Akbar mengusulkan, bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian presiden hanya memberikan pertimbangan hukum kepada lembaga negara, termasuk DPR dan MPR.⁹⁹

Dari perdebatan-perdebatan dalam rapat paripurna tersebut, lahirlah rumusan mekanisme dan prosedur impeachment presiden, seperti yang telah dirumuskan pada pasal 7B UUD 1945. Pada prinsipnya, mekanisme impeachment presiden berkaitan dengan tiga lembaga negara yaitu DPR menuntut pemberhentian presiden dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR dalam rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan hukumnya apakah secara hukum pendapat DPR benar dan sah, serta MPR yang memutuskan apakah presiden dapat diberhentikan atau tidak. Putusan dari MPR harus

⁹⁷ Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 1-35, tanggal 16-25 September 2001, Masa Sidang MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op Cit*, hlm. 244.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 36-39, tanggal 16 September - 22 Oktober 2001, Masa Sidang MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op Cit*, hlm. 14.

disetujui sekurang-kurangnya 2/3 peserta rapat paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 anggota MPR.

Mekanisme pemberhentian presiden diatur pada pasal 7B UUD 1945 yang terdiri dari tujuh ayat, yang berbunyi :¹⁰⁰

- (1) “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 dan/atau Wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”
- (2) “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.”
- (3) “Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”
- (4) “Mahkamah konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.”
- (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, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

¹⁰⁰ LIHAT UUD NRI 1945 PASAL 7B AYAT 1-7.

- (6) “Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.”
- (7) “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 $\frac{3}{4}$ 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 Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dari pasal 7B ayat 1 tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden harus bermula dari proses politik di DPR yakni DPR mengajukan hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR, dimana pengajuan hak menyampaikan pendapat tersebut diatur dalam pasal 182 sampai pasal 188 peraturan tata tertib DPR yang dimuat dalam keputusan DPR nomor 15/DPR RI/I/2004-2005. kemudian dilanjutkan dengan proses hukum di MK, lalu tahap selanjutnya melalui proses politik kembali di MPR. Proses politik dengan proses hukum keduanya berjalan beriringan, dimulai dari pengajuan permohonan DPR ke MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa telah terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dilatarbelakangi menjalankan fungsi pengawasan pada tiga lembaga tinggi negara yang berbeda yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta paham mengenai negara hukum.¹⁰¹ Sedangkan diayat dua kurang lebih sama, yakni sama-sama mencerminkan kehendak untuk melaksanakan prinsip *check and balances* antara eksekutif dan legislatif.

¹⁰¹ Soimin, *Op Cit*, hlm. 73.

Pada ayat dua lebih menekankan bahwa kedudukan DPR dan Presiden adalah setara, oleh karenanya Undang-undang Dasar menetapkan bahwa Presiden tidak bisa untuk membubarkan DPR, begitupula sebaliknya DPR pun juga tidak bisa menjatuhkan Presiden, maka dari itu proses dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden harus dimintakan keabsahannya kepada Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu.¹⁰² Kedua pasal tersebut juga merupakan cerminan teori kekuasaan dari turunan pemisahan kekuasaan, yakni kekuasaan secara horizontal dimana melalui ketiga lembaga yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaannya, dengan harapan hak asasi warga negara lebih terjamin.¹⁰³

Seperti yang telah dijabarkan diatas, bahwa benar teorinya presiden dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh MPR, tetapi pada prakteknya presiden sulit diberhentikan karena ada tujuh tahapan yang harus dilakukan terlebih dahulu yang diatur dalam UUD 1945 pasal 7B ayat satu sampai tujuh. Merujuk dari ayat satu dan dua apabila kita kritisi, pemberhentian presiden merupakan suatu peristiwa tata negara yang berdimensi politik karena ada tiga institusi yang terlibat dalam proses impeachment yakni MPR dan DPR selaku lembaga politik dan MK dengan lembaga hukumnya. Pastinya prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi sulit diterapkan dalam proses impeachment, apabila

¹⁰² Soimin, *Op Cit*, hlm. 78.

¹⁰³ Nelman Kusuma, *Loc Cit*.

kepentingan politiknya sangat kental terlebih ada kedua lembaga politik dan hanya ada satu saja lembaga hukum tentunya sangat tidak berimbang.

Berbeda dengan ayat satu dan dua, di ayat yang ketiga lebih terfokus pada ketentuan pengajuan permintaan DPR untuk memeriksa, mengadili, dan memutus presiden dan/atau wakil presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak, dengan cara musyawarah dengan menggunakan ketentuan kuorum dan jumlah minimal dukungan anggota DPR. Tujuannya agar pendapat DPR tersebut merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota dewan perwakilan rakyat.¹⁰⁴

Yang menjadi perhatian dalam proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden di ayat keempat ini adalah mahkamah konstitusi memutus benar atau salahnya pendapat dari usul dewan perwakilan rakyat atas tuduhan pelanggaran hukum yang dilakukan presiden dan/atau wakil presiden. Dalam prosesnya di mahkamah konstitusi, objek yang diperiksa, diadili, dan diputus dari proses pemberhentian presiden tersebut adalah usulan atau pendapat dari dewan perwakilan rakyat. Artinya mahkamah konstitusi tidak sedang mengadili presiden dan/atau wakil presiden atas tuduhan *impeachment*.¹⁰⁵ Sedangkan apabila dikritisi jangka waktu yang dimaksud pada ketentuan pasal 7B ayat empat tujuannya untuk memberikan kepastian batas waktu terhadap mahkamah konstitusi. Fungsi dari ketentuan batas waktu tersebut dimaksudkan untuk menghindari proses *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden yang dikawatirkan bisa

¹⁰⁴ LIHAT UUD NRI 1945 PASAL 7B AYAT 3.

¹⁰⁵ Jimly Asshidiqie, *Op Cit*, hlm. 73.

berlarut-larut dan dapat menimbulkan meningkatnya ketegangan situasi politik nasional.

Pada pasal 7B ayat kelima, menunjukkan diterapkannya paham negara hukum karena DPR hanya dapat melanjutkan upayanya mengimpeach presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya ketika telah mendapat putusan dari mahkamah konstitusi. pengaturan pemberhentian presiden masih sarat dengan kepentingan politik karena putusan dari mahkamah konstitusi sendiri sifatnya tidak final dan mengikat. Setelah mahkamah konstitusi mengeluarkan putusan, putusanyapun masih dikembalikan lagi ke dewan perwakilan rakyat sebagai lembaga politik untuk diserahkan kepada majelis perwakilan rakyat sebagai lembaga politik pula.¹⁰⁶

Ayat selanjutnya, MPR setelah pendapat dari usulan DPR diterima, MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR. Kemudian adanya ketentuan jangka waktu yang disebutkan dalam pasal 7B ayat enam maksudnya untuk memberi kepastian waktu terhadap MPR untuk segera menyelenggarakan sidang membahas usulan impeachment presiden dan/atau wakil presiden dari DPR. Sama dengan halnya pasal 7B ayat empat tujuannya untuk menghindarkan berlarutnya proses impeachment presiden dan/atau wakil presiden pada masa jabatannya sehingga mencegah kemungkinan dapat meningkatnya ketegangan situasi politik nasional agar tidak dimanfaatkan oleh oknum maupun pihak luar

¹⁰⁶ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 175.

untuk kepentingan politik. Mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam lembaga MPR diatur pada bab XV pasal 83 mengenai Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatannya Peraturan Tata Tertib.¹⁰⁷

Pada ayat terakhir di pasal 7B UUDNRI tahun 1945 ini adalah tatacara final atau penentuan dimana presiden pada akhirnya disepakati harus diberhentikan atau tidak. Usulan pemberhentian presiden yang diajukan oleh DPR dimana telah mendapat putusan dari MK tersebut pengambilan putusannya dilakukan dengan tatacara pengambilan suara terbanyak atau istilah hukumnya disebut ketentuan kuorum dimana ketentuan ini sama dengan ketentuan pengambilan suara pada ayat tiga, hanya berbeda jumlah kuorumnya saja. Syarat dalam proses pengambilan suara tersebut diambil dalam rapat paripurna yang wajib dihadiri dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari total anggota MPR yang hadir yakni minimal tiga perempat dari seluruh jumlah anggota MPR dalam mengambil suara terhadap usul DPR. Dalam rapat paripurna tersebut MPR mempunyai wewenang untuk memutuskan apakah presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan atau tidak dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.¹⁰⁸

Dari penjabaran yang penulis paparkan diatas tentang prosedur pemberhentian presiden tentunya ada yang berpendapat bahwa tatacara

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Jimly Asshidiqie, *Op Cit*, hlm. 87.

pemberhentian presiden sudah ideal dan tidak perlu dirubah atau ditambahkan kembali, namun bagi sebagian pendapat termasuk penulis prosedur pemberhentian presiden masih banyak celah untuk legislatif mudah memberhentikan atau tidak mudah memberhentikan presiden karna memang nuansa politik lebih kental daripada penegakan hukumnya sendiri.

UUD 1945 adalah konstitusi yang *rigid*, karena selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, merubah konstitusi juga dibutuhkan tatacara khusus, yaitu dengan referendum yang diatur dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 jo. UU No 5 Tahun 1985. Walaupun sulit bukan berarti konstitusi tidak dapat dirubah, faktanya republik ini telah merubah konstitusi sebanyak empat kali dan secara yuridis konstitusi kita mengatur mekanisme perubahan UUD 1945, yakni:¹⁰⁹

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Dan tatacara mengamandemen UUD 1945, diatur pada:¹¹⁰

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

¹⁰⁹ LIHAT UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 3.

¹¹⁰ LIHAT UUDNRI TAHUN 1945 PASAL 37.

- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

B. Alasan para anggota MPR pada waktu itu merumuskan Pasal 7B UUDNRI Tahun 1945 terutama ayat 3 dan 7 sangat multitafsir

Pada pasal 7B UUDNRI tahun 1945 ayat 3 dan 7 terdapat kesamaan yakni sama sama menggunakan sistem kuorum dalam pengambilan keputusan, dimana pada ayat 3 DPR menggunakan sistem kuorum untuk memutuskan pengajuan usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden ke Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pada ayat 7 MPR memutuskan presiden dan/atau wakil presiden diberhentikan atau tidak dengan sistem kuorum dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Menurut KBBI kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir dalam rapat, majelis, dan sebagainya yang biasanya lebih dari separuh jumlah anggota agar dapat mengesahkan suatu putusan.¹¹¹ Tidak beda jauh, menurut kamus BI kuorum yaitu jumlah minimum anggota yang dipersyaratkan harus hadir dalam rapat organisasi jumlahnya dinyatakan dalam anggaran dasar atau peraturan organisasi untuk menetapkan keputusan apabila jumlah yang dipersyaratkan tidak

¹¹¹ <https://kbbi.web.id/kuorum>, diakses pada 8 November 2018 pukul 19.14 WIB.

terpenuhi, putusan tidak dapat diambil sehingga harus dilakukan dalam rapat berikutnya.¹¹²

Dalam data yang diperoleh penulis dari hasil wawancara dengan mantan ketua MPR periode 1999-2004 Prof. Dr. H. Muhammad Amien Rais, mengapa ada ketentuan kuorum pada pasal 7B ayat 3 dan 7 UUDNRI tahun 1945 karena menurut prof Amien apabila menggunakan ketentuan 50+1 maka kasian presidennya nanti mudah di impeach. Maka dari itu sepakatlah menggunakan ketentuan kuorum kehadiran yakni pada ayat 3 didukung sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ jumlah anggota yang hadir, sedangkan pada ayat 7 dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dan disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir. Yang dimaksud dengan 50+1 adalah ketika disetujui lebih dari 50% + 1 dari jumlah seluruh anggota DPR dan MPR dalam voting.¹¹³

Pada saat ini apabila tidak ada indikasi presiden dan/atau wakil presiden melanggar pasal 7A UUDNRI tahun 1945 maka manuver politik untuk melengserkan presiden sangat mustahil untuk dilakukan. Terlebih pada saat ini presiden mendapat dukungan penuh dari DPR maupun dari publik. Sekarang dukungan partai koalisi dari rezim Jokowi dan Jusuf Kala mencapai 386 kursi atau setara dengan 69%.

Beberapa faktor yang membuat sulitnya memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden yakni yang pertama, kesulitan untuk memenuhi

¹¹² <http://www.mediabpr.com/kamus-bisnis-bank/kuorum.aspx>, diakses pada 8 November 2018 pukul 19.20 WIB.

¹¹³ Hasil wawancara dengan Muhammad Amien Rais selaku mantan ketua MPR, pada tanggal 21 September 2018 pukul 07:43 di JL. Pandean Sari Blok 2 Condong Catur, Yogyakarta.

persyaratan dukungan dan persetujuan sidang paripurna DPR. Berdasarkan pasal 7B ayat 3 usul pemberhentian presiden oleh DPR ke Mahkamah Konstitusi harus dihadiri setidaknya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yakni 378 anggota, dan disetujui $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir yaitu sekitar 252 orang, sedangkan total jumlah anggota DPR saat ini 567 orang. Selanjutnya pada tahap akhir, sidang paripurna MPR juga sangat sulit dipenuhi karena harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR yakni 692 anggota, berarti anggota MPR yang harus hadir yakni minimal 519 orang, lalu harus disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ orang yang hadir yakni minimal 346 orang.

C. Pemberhentian Presiden ditinjau dari prespektif keislaman

Dalam islam cara menghormati pemimpin sangat di anjurkan kepada umat muslimin. Bahkan dalam beberapa hadits, Rasulullah menjabarkan keutamaan dari mematuhi pemimpin. Dalam Hadits Riwayat Bukhari nomor 2957 menerangkan bahwa barang siapa taat kepada pemimpin maka dia telah taat kepadaku dan sesiapa yang menderhakai pemimpin maka dia telah derhaka kepadaku. Hal itu menunjukkan bagaimana kita harus memuliakan pemimpin kita.¹¹⁴ Hadits lain yang menguatkan perihal ini di riwayatkan oleh Muslim nomor 1836 “Kamu

¹¹⁴ Hadits Riwayat Bukhari nomor 2957.

wajib patuh dan setia, samasa dalam keadaan susah atau senang, suka atau duka dan walaupun merugikan kepentinganmu”.¹¹⁵

Dalam Hadits Riwayat Muslim Nomor 1846 menjelaskan bahwa Seorang Sahabat bertanya kepada Rasulullah S.A.W: “Ya Nabi Allah, bagaimana menurutmu jika para penguasa yang memimpin kami yang selalu mengutamakan hak mereka tetapi mereka tidak bersedia memenuhi hak kami?” Nabi menjawab: "Tunduk dan patuhlah kamu, sesungguhnya mereka akan bertanggungjawab atas kepimpinannya, manakala kamu juga akan bertanggungjawab terhadap ketaatan kamu kepadanya. Disini dapat dilihat bahwa, semua berawal dari diri kita terlebih dahulu untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya, barulah nanti pemimpin akan bertanggungjawab atas apa yang menjadi kewajibannya."¹¹⁶

Islam juga tidak pernah mengajarkan kebencian pada siapapun. Karena pada hakikatnya, manusia atau naas yang berasal dari kata nasiya, yaitu tempatnya lupa termasuk seorang pemimpin. Sehingga islam menanggapi pemimpin itu secara bijak. Dalam Hadits Riwayat Muslim Nomor 1855 dijelaskan bahwa Sesiapa yang dipimpin oleh seseorang pemimpin lalu dia melihat pemimpinnya berbuat maksiat kepada Allah, maka hendaklah dia membenci perbuatannya, namun jangan dia melepaskan ketaatan daripadanya. "Sesungguhnya sepeninggalanku akan muncul para pemimpin yang bertindak sesuka hatinya dan membuat

¹¹⁵ Hadist Riwayat Muslim nomor 1836.

¹¹⁶ Hadits Riwayat Muslim Nomor 1846.

berbagai kebajikan yang kamu tidak menyukainya".¹¹⁷ Para Sahabat bertanya apa harus mereka lakukan ketika itu, Nabi menjawab: "Tunaikanlah kewajiban kamu dan mintalah hak kamu (berdoa) kepada Allah".¹¹⁸

Pada masa sejarah kepemimpinan islam, pernah terjadi pemberhentian gubernur pada masa kepemimpinan khalifah Umar Bin Khattab. Umar tidak segan mencopot gubernurnya jika ada protes dari rakyat, seperti Sa'ad bin Abi Waqash dicopot jabatannya dari gubernur kufah. Apabila kita analisis dari riwayat tersebut, maka dalam hukum tata negara islam pemimpin dapat diberhentikan dengan catatan diberhentikan oleh pemimpin yang jabatannya lebih tinggi seperti gubernur diberhentikan oleh khalifah dan apabila pemimpin tersebut adalah pucuk pimpinan tertinggi seperti khalifah maka tentunya tidak diperbolehkan untuk diturunkan dari jabatan meskipun pemimpin tersebut dzalim.¹¹⁹

Sistem pemerintahan di Indonesia tidak menerapkan sistem ketatanegaraan islam. Berbeda dengan tata negara islam yang pemimpin tertingginya ada pada khalifah, Indonesia menerapkan sistem trias politika dimana tidak ada kepemimpinan paling tinggi melainkan fungsi kepemimpinan dibagi menjadi tiga yakni, fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹²⁰ Dari penjabaran diatas maka menurut pendapat penulis,

¹¹⁷ Hadits Riwayat Muslim Nomor 1855.

¹¹⁸ Hadist Riwayat Muslim Nomor 1843.

¹¹⁹ <https://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2014/12/17/35281/khalifah-umar-bin-khattab-tidak-segan-pecat-gubernur-jika-ada-protes-dari-rakyat.html>, diakses pada tanggal 11-11-2018 pukul 20.46 WIB

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Op Cit, hlm. 65.

presiden dan/atau wakil presiden dalam pandangan islam dapat diberhentikan karna presiden bukanlah pucuk kepemimpinan tertinggi karena ada lembaga lainya yang setara yakni legislatif dan yudikatif yang mengawasi dan memiliki wewenang untuk meminta pertanggungjawaban presiden.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka penulis dapat menarik kesimpulan mengenai problema yuridis pemberhentian presiden menurut pasal 7B UUD 1945, sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai pemberhentian presiden diatur pada pasal 7B UUDNRI Tahun 1945 melalui tahapan yang jelas dan tegas yang dilakukan tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR. Tetapi walaupun telah diatur dengan jelas dalam konstitusi masih terdapat beberapa problema yang penulis temui dalam mekanisme impeachment tersebut, yakni proses impeachment yang kental dengan dimensi politik. Kita ketahui bahwa ada tiga lembaga negara yang berwenang memberhentikan presiden, yakni DPR, MK, dan MPR, dua diantaranya adalah lembaga politik yang tindakannya tentunya akan mementingkan kepentingan politiknya yang dikemas secara hukum. Karena kental dengan nuansa politik dan hasil keputusannya adalah keputusan politik bukan keputusan hukum dari MK, maka walaupun MK memutuskan presiden terbukti bersalah, presiden belum tentu diberhentikan karena keputusan final berada pada lembaga politik yaitu MPR.

2. Apabila kepentingan mayoritas dukungan presiden diparlemen adalah untuk menjatuhkan presiden maka pada sidang paripurna, mayoritas DPR yang mendukung presiden ada kemungkinan bersekongkol untuk datang guna mencapai ketentuan kuorum dan memberikan dukungannya. Lalu pada proses memutuskan presiden dapat di berhentikan atau tidak, anggota MPR yang mendukung presiden (mayoritas anggota DPR pendukung presiden) dapat dimungkinkan bersekongkol untuk datang guna mencapai ketentuan kuorum lalu anggota mayoritas pendukung menyetujui diberhENTIKANNYA presiden. Sebaliknya apabila kepentingannya diparlemen adalah menyelamatkan presiden maka anggota mayoritas pendukung presiden di DPR atau MPR tidak perlu menghadiri rapat paripurna sehingga ketentuan kuorum tidak terpenuhi. Jadi walaupun presiden terbukti melakukan pelanggaran, belum tentu presiden dapat diberhentikan karena ada celah hukum untuk mensiasati presiden tidak dapat diberhentikan, yakni dengan cara mensiasati ketentuan kuorum.

B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis berikan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Hendaknya pemerintah segera merevisi UUDNRI Tahun 1945 terutama yang berkaitan dengan pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti terlebih dahulu memproses didalam

lembaga politik DPR dan MPR lalu proses terakhir diserahkan sepenuhnya ke MK atau membuat hukum acara pemakzulan supaya ada kepastian hukum sehingga dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terjadi perdebatan yang berkepanjangan antara lembaga negara yang berwenang melakukan mekanisme *impeachment* dengan masyarakat dan/atau pengamat politik maupun praktisi hukum tata negara.

2. Pemerintah hendaknya membuat pengaturan rinci dan detail mengenai prosedur dan hukum acara pemberhentian presiden baik di DPR, MK, dan MPR. Pengaturan tersebut harus memberikan peran lebih dan memperkuat Mahkamah Konstitusi selaku lembaga hukum, supaya aspek hukum tetap menjadi dasar memberhentikan presiden dan prinsip hukum tidak terabaikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

Abu Bakar Busroh, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2008

Dian Aries Mujiburohman, *pengantar Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, STPN press, Yogyakarta, 2017

Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Hamdan Zoelva, *PEMAKZULAN PRESIDEN di INDONESIA*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the terms and phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and modern* (St. Paul, Minn.: West Group, 1991)

Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, cetakan ketiga, Refika Aditama, Bandung, 2005

Jimly Asshidiq, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Cet. VIII, Rajawali Pers, 2016

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006

- M. Saleh dan Mukhlis, *Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden (Sebuah Tinjauan Konstitusional)*, Bina Ilmu Offset, Surabaya, 2010
- Miriam Budihardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984
- Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Depok, cet.1, Rajawali pers, 2018
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung, PT Refika Aditama, 2009
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Perspektif Ketatanegaraan Di Indonesia*, cet. Ke 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014
- Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke-8, Rajawali Pers, Jakarta, 2013
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan, cetakan pertama*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014
- R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Soimin, *Impeachment Presiden & Wakil Presiden di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009
- Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan ke-1, Kencana, Jakarta, 2010
- Jurnal:
- Jimly Asshiddiqie, *Laporan Penelitian Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Luhut M.P, Pangaribuan, “*Impeachment*’, *Pranata untuk memproses Presiden*”,
Kompas, edisi Senin 19 Februari 2001

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 4A,
Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI Tahun 2001,
Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,
Jakarta 2001

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 3,
Risalah Rapat PAH I BP MPR, Sekretariat Jenderal Majelis
Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta 2001

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua Jilid 5 A,
Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 21-25, tanggal
10 Juli – 6 September 2001, Masa sidang MPR Tahun 2001, Sekretariat
Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta,
2001

Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I tanggal 22 Mei 2000

Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku
Kedua Jilid 4 A, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI
ke 1-35, tanggal 16-25 September 2001, Masa Sidang MPR RI Tahun
2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik
Indonesia, Jakarta, 2001

Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

The Constitution of the United States

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

Hadis:

Hadits Riwayat Bukhari nomor 2957

Hadist Riwayat Muslim nomor 1836

Hadits Riwayat Muslim Nomor 1846

Hadits Riwayat Muslim Nomor 1855

Hadist Riwayat Muslim Nomor 1843

Data Elektronik:

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53f717bf4ab20/doktor-hukum-impeachment-penentu-kursi-presiden-ri>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 pukul 20:46 WIB.

<https://news.detik.com/berita/2713848/jimly-jangan-khawatir-impeachment-sistem-presidensial-kita-kuat>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 pukul 21:01 WIB.

https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses pada tanggal 3 Oktober 2018 pukul 19:45.

<https://kbbi.web.id/kuorum>, diakses pada 8 November 2018 pukul 19.14 WIB.

<http://www.mediabpr.com/kamus-bisnis-bank/kuorum.aspx>, diakses pada 8 November 2018 pukul 19.20 WIB.

<https://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2014/12/17/35281/khalifah-umar-bin-khattab-tidak-segan-pecat-gubernur-jika-ada-protes-dari-rakyat.html>, diakses pada tanggal 11-11-2018 pukul 20.46 WIB.