

PENGANTAR

oleh : Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Banyak pihak yang memahami bahwa *impeachment* merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya Presiden atau pejabat tinggi dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga *impeachment* lebih menitikberatkan pada prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunnya Presiden atau pejabat tinggi negara lain dari jabatannya. Dalam praktek *impeachment* yang pernah dilakukan di berbagai negara, hanya ada beberapa proses *impeachment* yang berakhir dengan berhentinya seorang pimpinan negara. Salah satunya adalah Presiden Lithuania, Rolandas Paskas, dimana proses *impeachment* itu berakhir pada berhentinya Paskas pada tanggal 6 April 2004. Di Amerika pernah terjadi beberapa kali proses *impeachment* terhadap Presiden misalnya pada Andrew Johnson, Richard Nixon, dan terakhir pada William Clinton. Namun, kesemua tuduhan *impeachment* yang dilakukan di Amerika itu tidak berakhir pada berhentinya Presiden. Pada kasus Richard Nixon, Nixon mengundurkan diri pada saat proses *impeachment* berlangsung sehingga belum sampai pada putusan dari proses *impeachment* itu.

Setidaknya ada 3 hal yang menarik dalam melakukan pengkajian mengenai *impeachment*. Pertama adalah mengenai objek *impeachment*, kedua mengenai alasan-alasan *impeachment* serta terakhir mengenai mekanisme *impeachment*. Masing-masing negara yang mengadopsi ketentuan mengenai *impeachment* mengatur secara berbeda-beda mengenai hal-hal tersebut, sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi.

Objek dari tuduhan *impeachment* tidak hanya terbatas pada pemimpin negara, seperti Presiden atau Perdana Menteri, namun juga pada pejabat tinggi negara. Objek dari *impeachment* diberbagai negara berbeda-beda dan terkadang memasukkan pejabat tinggi negara seperti hakim atau ketua serta para anggota lembaga negara menjadi objek *impeachment*. Namun objek *impeachment* yang menyangkut pimpinan negara akan lebih banyak menyedot perhatian publik. Seiring dengan Perubahan UUD 1945, Indonesia juga mengadopsi mekanisme *impeachment* yang objeknya hanya menyangkut pada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Alasan-alasan *impeachment* pada masing-masing negara juga berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran dari alasan *impeachment* juga mewarnai proses *impeachment* atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari sisi akademis. Contohnya adalah batasan dari alasan *misdeamenor* dan *high crime* yang dapat digunakan sebagai dasar *impeachment* di Amerika Serikat. Di Indonesia, kedua alasan tersebut diadopsi dan diterjemahkan dengan “perbuatan tercela” dan “tindak pidana berat lainnya”. Batasan dari *misdeamenor* dan *high crime* di Amerika sendiri masih menjadi perdebatan. Sedangkan definisi atas alasan *impeachment* tersebut di Indonesia dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (3) UU MK. Yang disebut “tindak pidana berat lainnya” adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sedangkan “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meski telah disebutkan dan coba didefinisikan

dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kedua alasan *impeachment* tersebut masih memancing perdebatan wacana secara akademis yang dapat digali lebih dalam lagi.

Mengenai mekanisme *impeachment* di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme *impeachment* pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Bagi negara-negara yang memiliki 2 lembaga pemegang kekuasaan yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka besar kecenderungan bahwa Mahkamah Konstitusi-lah yang terlibat dalam proses mekanisme *impeachment* tersebut. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* itu sendiri berbeda dimasing-masing negara, tergantung pada sistem pemerintahan yang dimiliki oleh negara tersebut serta tergantung pula pada kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi dalam keterlibatannya pada proses *impeachment*. Di satu negara Mahkamah Konstitusi berada pada bagian terakhir dari mekanisme *impeachment* setelah proses itu melalui beberapa tahapan proses di lembaga negara lain. Contoh negara dalam sistem ini adalah Korea Selatan. Tak selang beberapa waktu yang lalu, Perdana Menteri Korea Selatan, Roh Moo Hyun, terkena kasus *impeachment* atas tuduhan kasus suap dalam pemilihan umum yang dimenangkannya. Oleh Parlemen Korea Selatan Roh Moo Hyun telah terbukti bersalah dan diberhentikan dari kedudukannya. Atas putusan Parlemen itu Roh Moo Hyun dinonaktifkan dari jabatannya dan dapat mengajukan perkaranya kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah diperiksa di Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Roh Moo Hyun memang melakukan suap tapi tuduhan itu tidak cukup untuk membuat dia turun dari jabatannya. Oleh karena itu Roh Moo Hyun tetap dalam jabatannya sebagai Perdana Menteri akibat putusan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan sebagai benteng terakhir dari proses *impeachment* di Korea Selatan.

Ada juga sistem yang menerapkan dimana Mahkamah Konstitusi berperan sebagai jembatan yang memberikan landasan hukum atas peristiwa politik *impeachment* ini. Kata akhir proses *impeachment* berada dalam proses politik di parlemen. Contoh dari negara yang mengadopsi aturan demikian adalah Lithuania yang juga baru saja memberhentikan Presidennya, Rolandas Paskas dalam proses *impeachment*. Indonesia juga mengadopsi aturan seperti ini.

Proses *impeachment* di Indonesia melalui proses di 3 lembaga negara secara langsung. Proses yang pertama berada di DPR. DPR melalui hak pengawasannya melakukan proses “investigasi” atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan *impeachment*. Setelah proses di DPR selesai, dimana Rapat Paripurna DPR bersepakat untuk menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan tindakan yang tergolong alasan untuk di-*impeach* maka putusan Rapat Paripurna DPR itu harus dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Sebelum akhirnya proses *impeachment* ditangani oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mendapat kata akhir akan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam ayat yang berbeda dari 4 kewenangan Mahkamah Konstitusi lainnya yang disebutkan dalam pasal 24C ayat (1), pada ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-

Undang Dasar. Adanya ketentuan ini tentu memancing perdebatan dan perbedaan penafsiran atas setidaknya 2 masalah yaitu pertama mengapa penyusun Perubahan UUD 1945 memisahkan kewenangan MK dalam memeriksa perkara ini? Dan kedua mengenai objek dari perkara ini, apakah MK memeriksa pendapat DPR ataukah MK juga berwenang untuk “mengadili” Presiden dan/atau Wakil Presiden? Permasalahan ini memancing perdebatan dan perbedaan penafsiran secara akademis. Oleh sebab itu, banyak yang bisa digali dan diteliti mengenai penafsiran ketentuan hingga proses teknis dari mekanisme *impeachment* ini.

Terbitnya buku ini, yang merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, perlu mendapat apresiasi. Hadirnya buku ini, setidaknya memunculkan wacana baru dimasyarakat mengenai *impeachment* yang juga merupakan hal yang baru di Indonesia. Selain itu, titik berat dari penelitian ini yang mencoba mengkaji mengenai hukum acara *impeachment* di Mahkamah Konstitusi juga merupakan terobosan sebab MK sendiri sedang menyusun hukum acara yang terkait dengan pelaksanaan kewenangannya dalam hal ini.

Buku ini menitikberatkan pada satu segi permasalahan dalam proses *impeachment* dan masih banyak segi yang bisa digali dari topik *impeachment* ini dengan menelusup lebih dalam serta melihat dari sudut pandang yang berbeda. Kumpulan gagasan serta teori yang beragam mengenai *impeachment* akan memperkaya diskusi serta mempertajam proses perkembangan teori dan pelaksanaan mekanisme *impeachment* di Indonesia.

Mekanisme *impeachment* adalah satu diantara mekanisme pengawasan serta perimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru. Banyak buku-buku yang mengulas sistem ketatanegaraan kita yang telah usang dan tidak sesuai lagi. Dan banyak perkembangan teori-teori ketatanegaraan yang kita senantiasa tertinggal. Oleh karena itu, saya menghimbau agar banyak terbit buku-buku yang akan menulis mengenai sistem ketatanegaraan kita yang baru dengan mengulas teori-teori baru dalam hukum tata negara. Dan salah satunya adalah mengenai mekanisme *impeachment* ini dikaitkan dengan keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses politik tersebut. Penerbitan buku hasil penelitian ini semoga dapat menjadi pemicu untuk memperkaya khazanah pengetahuan ketatanegaraan ditengah paceklik ide untuk menerbitkan buku-buku ilmiah, terutama dibidang Hukum Tata Negara.

Jakarta, Juli 2005

Ketua

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu persoalan penting setelah terjadinya empat kali perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah adanya ketentuan yang secara eksplisit mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden disebutkan secara limitatif dalam konstitusi, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD 1945.¹

Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden selanjutnya akan diperiksa, diadili, dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) apakah pendapat DPR tersebut mempunyai landasan konstitusional atau tidak. Amar putusan MK atas pendapat DPR tersebut sekurang-kurangnya terdiri dari tiga kemungkinan. *Pertama*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan

¹Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hal. 42-43 dan 61-62.

tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat. *Kedua*, amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. *Ketiga*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan.²

Munculnya ketentuan ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari adanya keinginan untuk lebih mempertegas sistem pemerintahan presidensial yang merupakan salah satu kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.³ Penegasan sistem pemerintahan presidensial tersebut mengandaikan adanya lembaga kepresidenan yang mempunyai legitimasi kuat yang dicirikan dengan (1) adanya masa jabatan Presiden yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) Presiden selain sebagai kepala negara juga kepala pemerintahan; (3) adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*); dan (4) adanya mekanisme *impeachment*.⁴ Sebelum terjadinya perubahan terhadap UUD 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dengan alasan-alasan yang bersifat politik, bukan yuridis. Hal ini tidak lazim diterapkan di negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, Perubahan Ketiga UUD 1945 memuat ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang semata-mata didasarkan pada alasan-alasan yang

²Lihat ketentuan Pasal 83 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

³Selengkapnya kesepakatan dasar yang disusun Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR adalah (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 diadopsi serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) perubahan dilakukan dengan cara adendum. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hal. 24-25.

⁴*Ibid.*, hal. 156.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

bersifat yuridis dan hanya mengacu pada ketentuan normatif-limitatif yang disebutkan di dalam konstitusi. Selain itu, proses pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah didahului adanya proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi (MK) yang akan memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adanya kemungkinan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR inilah yang secara teknis ketatanegaraan disebut dengan istilah *impeachment*.

Akan tetapi, yang menjadi persoalan selanjutnya, ketentuan-ketentuan mengenai *impeachment* yang terdapat di dalam konstitusi tidak mengatur lebih jauh persoalan-persoalan teknis, sehingga pada saat ini masih diupayakan formulasi yang tepat terhadapnya. Ada banyak persoalan yang tidak atau belum sepenuhnya bisa terjawab dengan sebaik-baiknya. Di antara beberapa persoalan tersebut adalah 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; apakah diperlukan semacam *special prosecutor* yang dibentuk secara khusus untuk melakukan penuntutan terhadap Presiden di depan sidang yang digelar oleh MK; 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; 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; 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 peradilan umum dan tidak melanggar asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana; apakah proses peradilan yang bersifat khusus bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden ini tidak bertentangan dengan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*); dan 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.

Menurut Richard A. Posner dalam buku *The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, secara historis *impeachment* berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang amat *powerful*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Dalam praktek, *The House of Commons* bertindak sebagai *a grand jury* yang memutuskan apakah akan meng-*impeach* seorang pejabat. Apabila pejabat itu di-*impeach*, maka *The House of Lords* akan mengadilinya. Apabila dinyatakan bersalah, maka pejabat tersebut akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan yang telah diatur,

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

termasuk memecat dari jabatannya.⁵ Di Inggris, *impeachment* pertama kali digunakan pada bulan November 1330 di masa pemerintahan Edward III terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore yang kedelapan, dan Earl of March yang pertama.⁶

Ketika zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, *impeachment* mulai digunakan pada abad ke-17. Akan tetapi, dalam perkembangannya *impeachment* lebih dikenal di Amerika Serikat daripada di Inggris. Di Amerika Serikat, *impeachment* diatur dalam UUD yang menyatakan, *The House of Representatives* (DPR) memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment*, sedangkan Senat mempunyai kekuasaan untuk mengadili semua tuntutan *impeachment*. Jadi *impeachment* merupakan suatu lembaga resmi untuk mempersoalkan tindak pidana yang dituduhkan pada Presiden, Wakil Presiden, hakim-hakim, dan pejabat sipil lainnya dari pemerintahan federal yang sedang berkuasa.

Sejatinya *impeachment* merupakan instrumen untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari pemegangnya. Ketika konstitusi dirancang pada tahun 1787, di Philadelphia, Pennsylvania, para bapak bangsa Amerika Serikat sudah melihat adanya kecenderungan para pemimpin menjadi korup ketika berkuasa. Selain korup, para pemimpin itu juga berusaha untuk terus berkuasa selama mungkin. Oleh karena itu, mereka menciptakan sebuah konstitusi yang didasarkan pada fondasi *checks and balances* yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. *Impeachment* didesain sebagai instrumen untuk “menegur” perbuatan

⁵Uraian tentang hal ini, lihat Luhut M.P. Pangaribuan, “‘*Impeachment*’, Pranata untuk Memproses Presiden”, *Kompas*, edisi Senin, 19 Februari 2001.

⁶Naf’an Tarihoran, “Makna *Impeachment* Presiden bagi Orang Amerika”, Tesis Magister Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, (Jakarta: Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, 1999), hal. 75 yang mengutip berbagai sumber.

menyimpang, penyalahgunaan dan pelanggaran terhadap kepercayaan publik dari orang yang mempunyai jabatan publik.⁷

Black's Law Dictionary mendefinisikan *impeachment* sebagai “A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called ‘articles of impeachment’”.⁸ *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 satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.⁹ Di Amerika Serikat, pengaturan *impeachment* terdapat dalam *Article 2 Section 4* yang menyatakan, “The President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors”. Pasal inilah yang kemudian mengilhami konstitusi-konstitusi negara lain dalam pengaturan *impeachment* termasuk Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945. Hanya saja menurut sejarahnya, *impeachment* tidak mudah digunakan dan tingkat keberhasilannya dalam menjatuhkan seorang presiden sangat rendah.

Dalam konteks Indonesia, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan *impeachment* ini masih memerlukan beberapa penelitian yang lebih mendalam, khususnya yang berkaitan dengan 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

⁷Gary McDowell, “‘High Crimes and Misdemeanors’: Recovering the Intentions of the Founders”, <<http://jurist.law.pitt.edu/mcdowell.htm>>, diakses 24 November 2004.

⁸Henry 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), hal. 516.

⁹Pangaribuan, *loc. cit.*

tersendiri; keterkaitan proses *impeachment* dengan asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana; keterkaitan proses *impeachment* dengan asas *equality before the law*; dan keterkaitan proses *impeachment* dengan asas *supremacy of law*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang masalah di atas, persoalan *impeachment* perlu dikaji secara akademis untuk mendapatkan jawaban-jawaban akademis pula terhadap berbagai persoalan yang terkait dengannya, seperti 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; apakah diperlukan semacam *special prosecutor* yang dibentuk secara khusus untuk melakukan penuntutan terhadap Presiden di depan sidang yang digelar oleh MK; 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; 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 atautkah “pendapat hukum” yang berarti harus terukur dan terbingkai oleh norma-norma yuridis; 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; 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*); dan 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.

Dengan merujuk pada keterangan yang telah dijelaskan di atas, ada beberapa persoalan yang terangkum dalam identifikasi masalah yang diteliti 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 peradilan umum dan tidak melanggar asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana?
6. Apakah proses peradilan 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?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Identifikasi permasalahan tersebut di atas menurut perlu dan mendesak diteliti dengan maksud untuk:

1. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum 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. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum apakah diperlukan semacam *special prosecutor* yang dibentuk secara khusus untuk melakukan penuntutan terhadap Presiden di depan sidang yang digelar oleh MK;
3. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum 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. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum 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. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum 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 peradilan umum dan tidak melanggar asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana;
6. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum apakah proses peradilan yang bersifat khusus bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden ini

tidak bertentangan dengan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*); dan

7. Mengetahui dari perspektif ilmu hukum apakah putusan MK yang memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat tidak mengikat MPR bisa diartikan bertentangan dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yang dikenal dalam hukum tata negara.

D. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan bersama, gagasan Negara Hukum¹⁰ merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan boleh dikatakan selalu aktual. Istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah (*Rechtsstaat*). Dalam memberikan pengertian mengenai gagasan Negara Hukum ini,¹¹ setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan baik terhadap kata “negara” maupun kata “hukum”.¹² Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan Negara Hukum di dunia, yaitu Negara Hukum dalam tradisi Eropa

¹⁰Padmo Wahjono dengan mengutip pernyataan Oemar Seno Adji dalam *Indonesia Negara Hukum* menyimpulkan bahwa penerapan prinsip-prinsip umum negara yang berdasar atas hukum terletak pada dua hal, yaitu (1) teori *Rechtsstaat* yang dicirikan dengan adanya pengakuan hak-hak asasi manusia, adanya Trias Politica, adanya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan adanya peradilan administratif; dan (2) teori *Rule of Law* yang dicirikan dengan adanya konstitusi yang bersumber pada hak-hak asasi manusia, adanya persamaan menurut hukum bagi semua orang dan adanya prinsip bahwa hukum mengatasi segala-galanya. Padmo Wahjono, “Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan atas Hukum”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, diucapkan pada tanggal 17 Nopember 1979.

¹¹Baik konsep *Rule of Law* maupun *Rechtsstaat* selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, sehingga pengertian keduanya pada masa kini mempunyai beberapa perbedaan-perbedaan dengan pengertian keduanya pada masa lalu. Tentang hal ini lihat misalnya Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cet. I, (Jakarta: Ind Hill-Co., 1997), hal. 4.

¹²Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1985), hal.11

Kontinental yang disebut *Rechtsstaat* dan Negara Hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut dengan *Rule of Law*.¹³

Salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan topik Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental adalah Friedrich Julius Stahl. Pandangannya tentang *Rechtsstaat* merupakan perbaikan dari pandangan Immanuel Kant.¹⁴ Unsur-unsur yang harus ada dalam *Rechtsstaat*¹⁵ adalah pertama, pengakuan hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); kedua, pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*); ketiga, pemerintahan berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*); dan keempat, peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*).¹⁶ Sedangkan unsur-unsur yang harus terdapat dalam *Rule of*

¹³Menurut Wolfgang Friedmann, gagasan Negara Hukum tidak selalu identik dengan *Rule of Law*. Sedangkan istilah *Rechtsstaat* mengandung pengertian adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum. Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited, 1960), hal. 456. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, di Inggris sebutan untuk istilah Negara Hukum adalah *Rule of Law*, sedangkan di Amerika Serikat *Government of Law, But Not of Man*. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976), hal. 8.

¹⁴Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1989), hal. 30.

¹⁵Gagasan mengenai *Rechtsstaat* ini berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme yang sedang tumbuh pesat di Eropa pada sekitar abad ke-18 yang dipelopori oleh Immanuel Kant yang mengidealkan paham *laissez faire laissez aller* dan gagasan negara jaga malam (*nachwachtersstaat*). Dalam gagasan ini setiap warga negara dibiarkan menyelenggarakan sendiri usaha-usaha kemakmurannya. Negara tidak perlu ikut campur dalam urusan-urusan yang dapat ditangani sendiri oleh masyarakat. Negara cukup berfungsi sebagai penjaga pada malam hari yang melindungi seluruh rakyat agar tetap merasa aman dan hidup tenteram. Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cet. I, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hal. 90. Tentang wawasan-wawasan yang terkandung di dalam *Rechtsstaat*, lihat A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Mengenai Analisis Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV”, Disertasi doktor, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hal. 139.

¹⁶Lihat misalnya dalam Robert Mohl, *Two Concepts of the Rule of Law*, (Indianapolis: Liberty Fund Inc., 1973), hal. 22. Pada titik ini, biasanya negara hukum dikaitkan dengan paham konstitusionalisme yang mengidealkan hukum sebagai alat yang membatasi kekuasaan dan pertanggungjawaban politik pemerintah kepada yang diperintah. C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1974), hal. 146.

*Law*¹⁷ adalah pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*); kedua, persamaan di depan hukum (*equality before the law*); ketiga, konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on human rights*).¹⁸

Syarat-syarat dasar bagi pemerintahan demokratis di bawah konsep *Rule of Law* adalah pertama, perlindungan konstitusional; kedua, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;¹⁹ ketiga, pemilihan umum yang bebas; keempat, kebebasan menyatakan pendapat; kelima, kebebasan berserikat dan beroposisi; dan keenam, pendidikan kewarganegaraan.²⁰ Sekali lagi ingin ditekankan di sini bahwa kekuasaan kehakiman yang bebas menjadi pilar yang sangat penting baik dalam Negara Hukum tradisi *Rechtsstaat* maupun dalam tradisi *Rule of Law*. Dengan kata lain, keberadaan kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak menjadi syarat yang penting bagi kedua tradisi negara hukum tersebut.

Sementara itu, Franz Magnis-Suseno menyebut empat syarat dalam gagasan Negara Hukum yang saling berhubungan satu sama lain, yaitu pertama, adanya asas legalitas yang berarti pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku; kedua, adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam fungsinya untuk menegakkan hukum dan keadilan; ketiga, adanya jaminan perlindungan

¹⁷Menurut Richard H. Fallon, Jr., sebenarnya tidak ada pengertian yang pasti tentang *Rule of Law* ini. Richard H. Fallon, Jr., "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse", dalam *Columbia Law Review*, Volume 97, No. 1, 1997, hal. 1-2.

¹⁸A.V. Dicey, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10th edition, (London: English Language Book Society and MacMillan, 1971), hal. 223-224.

¹⁹Menurut A.W. Bradley, pengadilan mempunyai peran penting dalam tradisi *Rule of Law*, karena penafsiran-penafsirannya terhadap peraturan perundang-undangan akan sangat menentukan bagi keputusan-keputusan yang akan diambil dalam suatu negara. A.W. Bradley, "The Sovereignty of Parliament - Form or Substance?", dalam Jeffrey Jowell dan Dawn Oliver, eds., *The Changing Constitution*, 4th edition, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hal. 34.

²⁰South-East Asian and Pacific Conference of Jurist, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, (Bangkok: International Commission of Jurist, 1965), hal. 39-45.

terhadap hak-hak asasi manusia; dan keempat, adanya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar.²¹

2. *Checks and Balances System*

Sebagaimana telah menjadi kemakluman bersama, John Locke (1632-1704) memperkenalkan teori pemisahan kekuasaan.²² Menurutny, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter²³ bisa dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara

²¹Franz Magnis-Suseno memberikan catatan khusus berkaitan dengan ciri adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman. Menurutny, dengan adanya asas kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan negara lainnya, maka diharapkan badan yudikataif dapat melakukan kontrol segi hukum terhadap kekuasaan negara di samping untuk mencegah dan mengurangi kecenderungan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan. Tidak adanya kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dari pengaruh kekuasaan pemerintah akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pengabaian hak-hak asasi manusia oleh penguasa, karena kekuasaan kehakiman yang secara konstitusional memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan pemerintah sulit menjalankan fungsinya tersebut. Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hal. 298-301. Sementara itu, menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, ciri-ciri negara hukum ada tiga, yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) peradilan yang bebas; (3) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Cet. VI, (Jakarta: Gramedia, 1989), hal. 27; lihat juga Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Cet. I, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994), hal. 87.

²²Sir Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam arti material dan formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam fungsi tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga badan, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah apabila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, 4th edition, (London: The English Language Book Society, 1976), hal. 22. Robert M. McIver mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material disebut dengan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal disebut dengan pembagian kekuasaan (*division of powers*). Robert M. McIver, *The Modern State*, (Oxford: Oxford University Press, 1950), hal. 364.

²³Dalam konsep negara modern, totaliter ini merupakan kebalikan dari demokrasi. Sidney Hook, “Democracy” [Demokrasi: Sebuah Tinjauan Umum], dalam Denny J.A., Jonminofri, Rahardjo, eds., *Menegakkan Demokrasi: Pandangan Sejumlah Tokoh dan Kaum Muda Mengenai Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Kelompok Studi Indonesia bekerja sama dengan The Asia Foundation, 1989), hal. 33; Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, “Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik”, dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Cet. III, (Jakarta: Gramedia, 1980), hal. 88.

harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu tangan atau lembaga. Hal ini, menurut Locke, dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan politik ke dalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).²⁴

Kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang dan peraturan-peraturan hukum fundamental lainnya. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan masalah hubungan luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara, dan transaksi-transaksi dengan negara asing. Ketiga cabang kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain baik yang berkenaan dengan tugas maupun fungsinya dan mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya.²⁵ Dengan demikian, tiga kekuasaan tersebut tidak boleh diserahkan kepada orang atau badan yang sama untuk mencegah konsentrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.²⁶ Dengan adanya kekuasaan yang telah terbatas, pemegang kekuasaan tidak bisa dengan mudah melakukan penyalahgunaan kekuasaannya, karena ada

²⁴John Locke, *Two Treatises of Government*, New Edition, (London: Everyman, 1993), hal. 188.

²⁵*Ibid.*

²⁶Abad ke-20 merupakan awal terjadinya kecenderungan semakin luasnya kekuasaan eksekutif. Penyebabnya adalah (1) gelombang dekolonisasi dan terbentuknya negara-negara baru dengan tahap-tahap konsolidasi awal yang memerlukan pemusatan kekuatan di tangan pemerintah; (2) munculnya era perang dingin yang membelah dunia ke dalam dua blok Barat dan Timur yang diikuti persaingan perebutan pengaruh antarblok; (3) timbulnya fenomena perang antarnegara yang memacu peningkatan anggaran militer di berbagai negara; (4) semakin kompleksnya lingkup tugas-tugas pemerintahan seiring dengan perkembangan jaman; dan (5) munculnya ketidakpuasan umum terhadap praktek multipartai yang dianggap sebagai biang keladi instabilitas internal di berbagai negara. Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 106-116; Jimly Asshiddiqie, “Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, diucapkan pada tanggal 13 Juni 1998, hal. 10.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

mekanisme kontrol yang harus dilaluinya. Pembatasan tersebut juga dimaksudkan agar hak-hak asasi warga negara akan lebih terjamin.²⁷

Konsep ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan ke dalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.²⁸ Dalam hal ini, kekuasaan yudikatif sangat ditekankan oleh Montesquieu karena pada titik inilah letak kemerdekaan individu dan hak-hak asasi manusia dijamin. Montesquieu sangat menekankan kebebasan kekuasaan yudikatif, karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja.²⁹

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemerdekaan kekuasaan yudikatif. Argumentasi yang dapat dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa dengan adanya kekuasaan yudikatif yang merdeka, hak-hak warga negara dapat terlindungi secara maksimal dari korban despotis kekuasaan. Menurut C.F. Strong, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif inilah yang secara teknis disebut dengan istilah *Government* (Pemerintah) yang merupakan alat-alat perlengkapan negara.³⁰

Dalam doktrin Trias Politica, baik dalam pengertian pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan, prinsip yang harus dipegang adalah kekuasaan yudikatif dalam negara hukum harus bebas dari campur

²⁷Lihat misalnya C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, (London: Sidwick & Jackson, 1973), hal. 245-247.

²⁸Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini, tidak ada saling campur tangan di antara ketiga cabang kekuasaan tersebut. Oleh karena itu, dalam ajaran Trias Politica terdapat suasana *checks and balances*. Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi II, Cet. I, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal. 19.

²⁹Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang* [The Spirit of the Laws], (Jakarta: Gramedia, 1993), hal. 44-55. Kenyataan bahwa Montequieu sebagai seorang yang berprofesi hakim ikut mempengaruhi cara berpikirnya yang sangat mementingkan kekuasaan yudikatif. Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Cet. IV, (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hal.2.

³⁰Strong, *op. cit.*, hal. 6.

tangan badan eksekutif.³¹ Hal ini dimaksudkan agar kekuasaan yudikatif dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia. Melalui asas kebebasan kekuasaan yudikatif diharapkan keputusan yang tidak memihak dan semata-mata berpedoman pada norma-norma hukum dan keadilan serta hati nurani hakim dapat diwujudkan.³² Dengan demikian, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman mempunyai peran yang sangat penting, karena memegang kekuasaan untuk menangani dan menyelesaikan konflik dalam segala derivasinya yang terjadi dalam kehidupan sebuah negara.

Ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak boleh melampaui batas kewenangan masing-masing yang telah diberikan oleh konstitusi. Dalam kerangka inilah, diperlukan adanya ajaran mengenai *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga negara yang mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *powerful* dari yang lain.³³

3. Sistem Akuntabilitas Pejabat Publik

Sistem akuntabilitas pejabat publik mengharuskan adanya suatu kondisi di mana segala tindakan-tindakan pejabat publik harus memenuhi dua kriteria, yaitu (1) sesuai atau tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, dan (2) sesuai dengan standar efisiensi dan ekonomis.³⁴ Oleh karena itu, apabila tindakan-tindakan pejabat publik tidak memenuhi kriteria tersebut, harus ada mekanisme hukum, baik hukum administrasi negara maupun hukum pidana yang dapat diberlakukan terhadap pejabat tersebut.

³¹Budiardjo, *op. cit.*, hal. 227.

³²Budiardjo, *op. cit.*

³³*Ibid.*, hal. 153.

³⁴T.B. Silalahi, “Membangun Sosok Aparatur Profesional dalam Kompetisi Global”, dalam Sularso Sopater, *et. al.*, (eds.), *Pemberdayaan Birokrasi dalam Pembangunan*, Cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998), hal. 58.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Pemerintah, sebagai pejabat publik, mempunyai wewenang publik yang luar biasa yang mencakup dua hal, yaitu (1) wewenang *prelabel*, yang merupakan wewenang untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau seorang perorangan yang mana pun; dan (2) wewenang *ex officio*, yang berarti semua keputusan yang diambil karena jabatan (apalagi berdasarkan sumpah jabatan) tidak dapat dilawan oleh siapa pun dan yang berani melawan dikenakan sanksi pidana (misalnya Pasal 160, 161, 211, 212, 216 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHPP).³⁵

Dengan demikian, pejabat-pejabat publik memang mempunyai kewenangan yang luar biasa dalam mengambil keputusan-keputusan pemerintah yang menjadi tugasnya sehari-hari dan oleh karena itu tindakan-tindakan pejabat pemerintah harus selalu diawasi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.³⁶ Pengawasan ini menjadi aspek yang sangat penting bagi berjalannya pemerintahan. Pemerintahan yang baik hanya bisa tercipta dengan jajaran pejabat pemerintah yang baik pula. Jabatan yang lebih luar biasa lagi tentu saja dimiliki oleh kepala pemerintahan, yaitu Presiden. Sesuatu yang menjadi idealisasi dari hukum administrasi negara adalah terciptanya pemerintahan yang memegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga gagasan mengenai pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*) dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan-perundang-undangan yang berlaku. Dimungkinkannya Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya merupakan bentuk mekanisme kontrol hukum atas akuntabilitas publik dari pejabat publik.

³⁵Safri Nugraha, “Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Pelaksanaan Keputusan Pejabat Badan Hukum Publik: Telaah Akademis atas Rekening 502”, makalah disampaikan dalam Diskusi Rekening 502 di Hotel Milenium, diselenggarakan Judicial Watch Indonesia, tanggal 29 Maret 2004.

³⁶ Nugraha, *loc. cit.*

E. Metode Penelitian

Penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan -sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas- melalui pendekatan yuridis-normatif.³⁷ Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis-historis dan yuridis-komparatif berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengetahui *impeachment* dalam spektrum yang seluas-luasnya dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif³⁸ dan metode penelitian hukum empiris³⁹ sekaligus. Akan tetapi, penelitian akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung. Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer,⁴⁰ bahan hukum sekunder,⁴¹ dan

³⁷Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukumsekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10.

³⁸Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematis hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15.

³⁹Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian...*, *op. cit.*, hal. 12 dan 14.

⁴⁰Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*ide*). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi,

bahan hukum tersier.⁴² Sementara itu, penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui wawancara dan melakukan berbagai diskusi dengan pihak-pihak yang peneliti anggap memiliki kompetensi dan pengetahuan yang mendalam di bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan persoalan *impeachment*.

Penelitian ini juga akan mempergunakan jenis data yang meliputi data sekunder dan data primer yang berkaitan dengan hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan persoalan *impeachment*. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.⁴³

Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah -sebagaimana yang telah disebutkan di atas- yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis dan preskriptif-analitis. Materi penelitian akan disajikan dengan sistematika sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teori dan

lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian...*, *op. cit.*, hal. 29.

⁴¹Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. *Ibid.*

⁴²Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.*, hal. 33.

⁴³Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 12.

konsepsional, metode penelitian, definisi operasional, nara sumber, lokasi, waktu, dan personal penelitian, serta hasil penelitian.

- b. Bab II Tinjauan Umum *Impeachment* akan menguraikan beberapa aspek *impeachment* dalam konteks global yang meliputi makna *impeachment*, mekanisme *impeachment*, dan pejabat-pejabat negara yang bisa dikenakan proses *impeachment*. Selain itu, bab ini juga akan memperbandingkan *impeachment* melalui Mahkamah Agung, *impeachment* melalui *National Assembly*, *impeachment* melalui Mahkamah Konstitusi, dan *impeachment* dalam sistem parlementer;
- c. Bab III Sejarah *Impeachment* di Indonesia akan menguraikan sejarah *impeachment* di Indonesia dengan memperbandingkan ketentuan-ketentuan *impeachment* yang terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, bab ini juga akan membahas mekanisme *impeachment* dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mulai dari periode Presiden Soekarno, Presiden Soeharto, Presiden B.J. Habibie, dan Presiden Abdurrahman Wahid. Aspek lain yang akan dibahas adalah hubungan lembaga kepresidenan dengan lembaga-lembaga negara lain dalam proses *impeachment*;
- d. Bab IV Analisis Proses *Impeachment* Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan Keempat akan menguraikan mekanisme *impeachment* dalam ketentuan UUD 1945 setelah terjadinya perubahan, alasan-alasan *impeachment*, proses *impeachment* di Dewan Perwakilan Rakyat, proses *impeachment* di Mahkamah Konstitusi, proses *impeachment* di Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Bab V Penutup akan menyimpulkan hasil-hasil penelitian yang telah dituangkan dalam bab-bab sebelumnya dan mengajukan rekomendasi sebagai implikasi teoretis maupun praktis penelitian ini.

F. Definisi Operasional

1. *Impeachment*

Sebagaimana telah disebutkan, secara historis, *impeachment* berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang amat *powerful*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa.

Black's Law Dictionary mendefinisikan *impeachment* sebagai “*A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called ‘articles of impeachment’*”.⁴⁴ *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 satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.⁴⁵ Di Amerika Serikat, pengaturan *impeachment* terdapat dalam Article 2 Section 4 yang menyatakan, “*The President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*”. Pasal inilah yang kemudian mengilhami konstitusi-konstitusi negara lain dalam pengaturan *impeachment* termasuk Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa

⁴⁴Henry 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), hal. 516.

⁴⁵Pangaribuan, *loc. cit.*

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

2. Presiden

Istilah *president* merupakan derivatif dari *to preside* yang berarti memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata Latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang berarti di depan, dan kata *sedere* yang berarti duduk.⁴⁶ Jabatan presiden yang dikenal sekarang ini, yaitu sebagai kepala dari negara yang berbentuk republik, muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18. Hal ini dapat dilihat dalam Konstitusi (Art. II, Sect. 1, Par. 1) yang dihasilkan oleh Konvensi Federal pada 1787: *“The executive power shall be vested in a President of the United States of America...”*⁴⁷

Di Indonesia, Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar,⁴⁸ berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR,⁴⁹ dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁵⁰ Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.⁵¹ Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.⁵²

⁴⁶*Webster’s New World Dictionary*, (New York: College Edition, 1962), hal. 1153.

⁴⁷Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Cet. I, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal. 10.

⁴⁸Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

⁴⁹Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945.

⁵⁰Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

⁵¹Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵²Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.

3. Wakil Presiden

Di Indonesia, jabatan Wakil Presiden dalam struktur ketatanegaraan hanya difungsikan sebagai “ban serep” belaka. Artinya, Wakil Presiden tidak mempunyai posisi strategis dalam struktur ketatanegaraan dan hanya menjadi pengganti dari Presiden belaka. Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.⁵³ Apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.⁵⁴ Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.⁵⁵ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.⁵⁶

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah Perubahan Ketiga UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, karena perubahan tersebut tidak lagi mengikuti doktrin supremasi parlemen yang mendudukan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Doktrin yang dianut oleh UUD 1945 setelah mengalami perubahan adalah supremasi konstitusi di mana konstitusi menjadi suatu institusi tertinggi di Indonesia.

MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.⁵⁷ MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.⁵⁸ Segala putusan MPR ditetapkan

⁵³Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

⁵⁴Pasal 8 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵⁵Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵⁶Pasal 8 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵⁷Pasal 2 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945.

⁵⁸Pasal 2 ayat (2) UUD 1945.

dengan suara terbanyak.⁵⁹ Sementara itu, wewenang MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD,⁶⁰ melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,⁶¹ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁶²

5. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.⁶³ DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.⁶⁴ Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁶⁵ DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁶⁶ Selain itu, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁶⁷ Setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.⁶⁸ Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.⁶⁹

6. Mahkamah Konstitusi

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu perwujudan ketentuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.⁷⁰ Mahkamah Konstitusi berwenang

⁵⁹Pasal 2 ayat (3) UUD 1945.

⁶⁰Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁶¹Pasal 3 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁶²Pasal 3 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁶³Pasal 19 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁶⁴Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

⁶⁵Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945.

⁶⁶Pasal 20A ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁶⁷Pasal 20A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁶⁸Pasal 20A ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.

⁶⁹Pasal 21 Perubahan Pertama UUD 1945.

⁷⁰Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan..., op. cit.*, hal. 190-191.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁷¹ Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.⁷²

Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.⁷³ Hakim Mahkamah Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.⁷⁴

⁷¹Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁷²Pasal 24C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁷³Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁷⁴Pasal 24C ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945.

BAB II

TINJAUAN UMUM *IMPEACHMENT*

A. PROSES *IMPEACHMENT* DALAM KONTEKS GLOBAL

1. Makna *Impeachment*

Istilah *to impeach* menurut *Webster’s New World Dictionary* berarti “to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing”⁷⁵. Sementara *impeachment* itu sendiri sinonim dengan kata *accuse*⁷⁶ yang berarti mendakwa atau menuduh. Sementara *Encyclopedia Britanica* menguraikan pengertian *impeachment* sebagai “a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body”. Dengan demikian nyatalah bahwa *impeachment* berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik. Pengertian demikian seringkali kurang dipahami, sehingga seolah-olah lembaga ‘*impeachment*’ itu identik dengan ‘pemberhentian’. Padahal, proses permintaan pertanggungjawaban yang disebut ‘*impeachment*’ itu tidak selalu berakhir dengan tindakan pemberhentian terhadap pejabat yang dimintai pertanggungjawaban. Beberapa kasus yang terjadi di Amerika Serikat dan juga kasus *impeachment* atas Roh Moo Hyun di Korea Selatan, telah menunjukkan bahwa proses pendakwaan tidak identik dengan

⁷⁵Victoria Neufeldt, *Webster’s New World Dictionary* (New York: Prentice Hall, 1991), hal. 676.

⁷⁶*Ibid.*

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

pemberhentian presiden. Pendakwaan yang diproses pada awalnya oleh parlemen tidak selalu berakhir dengan berhentinya presiden atau wakil presiden atau pejabat publik lainnya dari jabatannya. Sebagai contoh, Presiden Amerika Serikat Bill Clinton di'impeach' oleh "*House of Representatives*", tetapi dalam persidangan Senat tidak dicapai jumlah suara yang diperlukan, sehingga kasus Bill Clinton tidak berakhir dengan pemberhentian. Karena itu, harus dibedakan antara perkataan "*impeachment*" dengan "*removal from office*" yang berarti pemberhentian dari jabatan. Seperti dikatakan oleh Jethro K. Lieberman, "*Impeachment is the means by which the federal officials may be removed from office for misbehavior*". Lembaga '*impeachment*' ini hanyalah 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.

Sidang *impeachment* merupakan sidang politik, sehingga padanya tidak dikenal sanksi pidana denda maupun kurungan. Namun demikian, setelah di-*impeach*, seorang pejabat negara dapat disidangkan kembali dalam peradilan umum dengan proses penuntutan yang dimulai dari awal sesuai dengan dakwaan yang ditujukan atasnya.

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.

2. Mekanisme *Impeachment*

Di negara manapun, kedudukan presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi.⁷⁷ Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, presiden melakukan pengangkatan duta dan konsul, pemberian gelar dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi, dan sebagainya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Bentuk-bentuk aktivitas ini dapat dilakukan oleh presiden sebagai kepala negara tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan MPR.

Adapun kekuasaan presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*Mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab (*delegatie*).⁷⁸

Proses permintaan pertanggung jawaban presiden pada masa sebelum perubahan UUD 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain Bila oleh DPR presiden dianggap melanggar haluan negara⁷⁹ yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggung jawaban presiden. Dalam hal ini presiden, sesuai konstitusi, bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan bentuk pertanggung jawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap waktu melepas presiden dari jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau kemungkinan presiden dijatuhi hukuman *pemecatan* (*op straffe van ontslag*) dari jabatan

⁷⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 53 *et seqq.*

⁷⁸ *Ibid.*, hal 62 *et seqq.*

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa Haluan Negara tidak dapat diartikan secara sempit sebagai GBHN, melainkan sebagai haluan-haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta apapun yang ditetapkan oleh MPR sebagai bentuk ketetapan-ketetapan MPR, termasuk GBHN.

sebelum habis masanya.⁸⁰ Bentuk pertanggung jawab seperti ini termasuk dalam kategori pertanggung jawab dalam arti luas karena ada sanksinya.⁸¹

Tentunya sanksi yang dikenal dalam hukum tata negara adalah sanksi politis, bukan sanksi pidana. Adapun penerapannya, menurut ketentuan maupun praktek ketatanegaraan yang berlaku hingga saat ini adalah pada saat penyampaian pidato pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Apabila dalam pelaksanaannya ternyata kinerja pemerintah dianggap mengecewakan oleh MPR, dan karenanya pidato pertanggungjawaban yang disampaikan itu kemudian ditolak oleh MPR, maka bila itu terjadi saat Sidang Umum, secara etis presiden tidak dapat mencalonkan diri lagi pada pemilihan untuk periode berikutnya. Sedangkan bila hal tersebut terjadi pada saat berlangsungnya Sidang Istimewa MPR atas permintaan DPR sehubungan dengan tidak diperhatikannya memorandum kedua yang disampaikan DPR, maka penolakan pidato pertanggungjawaban tersebut berimplikasi pada keharusan presiden untuk mundur dari jabatannya. Dengan demikian jelas bahwa presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis, dan karenanya proses ke arah pemecatan presiden sebagaimana *impeachment* di Amerika Serikat dimungkinkan dalam konstitusi kita.

Dalam kehidupan ketatanegaraan RI sebelum perubahan UUD 1945, MPR dapat memberhentikan presiden sebelum habis masa jabatannya. Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang menjelaskan alasan pemberhentian tersebut sebagai berikut:

- a. Atas permintaan sendiri;

⁸⁰F. R. Bothing, *Op. Cit.*, sebagaimana dikutip dari Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, *Op. Cit.*, hal. 18 *et seq.*

⁸¹*Ibid.*

- b. Berhalangan tetap;
- c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

DPR melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, termasuk segala tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara. Namun apabila DPR menganggap Presiden telah melanggar Haluan Negara, maka sesuai Pasal 7 ayat 2 Tap MPR No.III/MPR/1978, DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Pada ayat berikutnya ditegaskan bahwa apabila dalam waktu 3 bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu 1 bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh Presiden, maka sesuai dengan ayat 4 pasal yang sama, DPR dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Sebelum menjalankan tugasnya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR dengan ucapan:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):⁸²

“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 peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

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

⁸²Pasal 9 Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945.

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

Bila ditelaah lebih lanjut, sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diuraikan di atas, merupakan pernyataan formil atas komitmen moral Presiden dan Wakil Presiden dalam hal penegakan supremasi hukum tanpa pandang bulu, termasuk dalam hal ini apabila yang melakukan pelanggaran hukum itu adalah Presiden sekalipun. Namun sayangnya ketentuan konstitusi ini hanya berhenti sampai di sini saja. Tidak ada ketentuan yang konkrit mengatur tentang pemberhentian presiden dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945⁸³ menyatakan bahwa, presiden harus diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya apabila ia mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Ketentuan ini hanya mengatur tentang suksesi kepemimpinan negara, sehingga dalam kondisi sebagaimana yang dimaksudkan itu, tinggal melakukan proses penggantian saja dengan pengisian jabatan yang lowong oleh Wakil Presiden.

Pembedaan antara kedua fungsi penuntut dan pemutus itu penting agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam proses peradilan terhadap seorang pejabat publik. Dalam sistem parlemen bikameral seperti di Amerika Serikat, Perancis, Jerman, dan lain-lain, kedua kamar parlemen yang ada selalu dibagi atau masing-masing menjalankan satu dari kedua fungsi itu secara seimbang. Jika Senat yang diberi hak untuk menuntut, maka yang menjatuhkan vonisnya adalah DPR. Sebaliknya, jika DPR yang menuntut, maka Senatlah yang memutuskan. Di Jerman juga demikian, jika

⁸³Dalam rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan ini akan diganti dengan

Bundesrat yang menuntut, maka *Bundestag* yang memutuskan, atau sebaliknya jika *Bundestag* yang menuntut, maka *Bundesrat* yang memutuskan.

Di samping itu, dalam proses pendakwaan itu sendiri tercakup pula dua aspek penting, yaitu (a) aspek penuntutan atau permintaan pertanggungjawaban yang dihubungkan dengan dugaan kesalahan yang dilakukan, dan (b) aspek pembuktian kesalahan dan kemampuan yang bersangkutan untuk bertanggungjawab. Dalam sistem presidentil, dugaan kesalahan itu selalu dikaitkan dengan pelanggaran norma hukum. Hanya pelanggaran yang bersifat hukum sajalah yang dapat dijadikan alasan untuk mendakwa atau menuntut pertanggungjawaban seorang pejabat publik dengan kemungkinan diberhentikan dari jabatannya. Karena sifat pelanggaran itu, maka timbul persoalan mengenai proses pembuktiannya. Banyak pihak yang berpendapat bahwa proses pembuktian kesalahan yang timbul karena pelanggaran yang bersifat hukum haruslah dilakukan menurut prosedur hukum tertentu oleh lembaga pengadilan. Parlemen sebagai lembaga politik dianggap tidak selayaknya menjatuhkan putusan atas dasar pembuktian politik. Atas dasar pemikiran demikian itu pulalah maka dalam konstitusi Amerika Serikat ditentukan bahwa dalam perkara '*impeachment*', sidang Senat harus dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung. Padahal, dalam keadaan biasa, sidang pleno Senat selalu dipimpin oleh Wakil Presiden yang menjadi sebagai Ketua Senat secara *ex-officio*.

Dengan cara demikian, proses pembuktian kesalahan yang bersifat hukum itu dianggap cukup dilakukan oleh Senat, karena toh Ketua Mahkamah Agung sudah berperan dalam mengambil putusan. Namun demikian, mekanisme demikian sebenarnya dapat dianggap kurang realistis karena mencampurkan logika hukum dan logika politik sekaligus dalam forum persidangan Senat yang dipimpin Hakim Agung. Proses pembuktian dan proses pengambilan keputusan Senat itu betapapun juga mestilah memiliki nuansa politik yang sangat tinggi. Karena itu, kedudukan dan

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

peranan Ketua Mahkamah Agung di dalamnya tidaklah menjamin berjalannya logika hukum sebagaimana seharusnya. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan terhadap ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, di kalangan ahli hukum tata negara Indonesia berkembang pandangan bahwa proses pembuktian hukum itu haruslah dipisahkan dari proses politiknya. Pembedaan istilah proses politik dan proses hukum disini sebenarnya juga mengandung kelemahan, seolah-olah proses politik yang berlangsung di parlemen bukan merupakan proses hukum. Karena itu, pembedaan yang lebih akurat untuk ini adalah antara proses hukum tatanegara dan proses hukum pidana. Kalaupun istilah yang dipakai adalah proses politik dan proses hukum, maka sebenarnya yang dimaksudkan adalah proses hukum tata negara, dimana di dalamnya tercakup pengertian proses hukum pidana yang terkait dengan pembuktian ada tidaknya pelanggaran pidana berat yang dilakukan oleh yang bersangkutan. Oleh sebab itu alasan penuntutan atau pendakwaan juga haruslah bersifat hukum pidana, yaitu terkait dengan pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dianggap berat.

Dalam proses hukum (pidana) tersebut, diperlukan adanya pembuktian mengenai: (a) ada tidaknya kesalahan seperti yang didakwakan, dan (b) dapat tidaknya yang bersangkutan bertanggungjawab terhadap tuduhan kesalahan itu. Mengenai yang pertama, pembuktiannya harus dilakukan oleh pengadilan. Lembaga yang dianggap tepat untuk itu adalah Mahkamah Agung, karena perkara '*impeachment*' tersebut timbul dalam hubungannya dengan jabatan yang sangat tinggi. Tetapi, di beberapa negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi lah yang dianggap lebih tetap menjalankan fungsi pembuktian itu, bukan Mahkamah Agung.

B. PERBANDINGAN PENERAPAN PROSES *IMPEACHMENT* DI BERBAGAI NEGARA

1. *Impeachment* melalui MA (Supreme Court): Amerika Serikat

Sementara Amerika Serikat pertama kali melakukan *impeachment* terhadap seorang Presiden sejak hampir 150 tahun yang lalu. Tepatnya dalam kasus yang menimpa Presiden Andrew Johnson, yang terjadi setelah masa *Civil War Reconstruction*, yaitu pada tahun 1868⁸⁴.

Secara substantif, lembaga '*impeachment*' itu merupakan lembaga pendakwaan yang berisi permintaan pertanggungjawaban terhadap pejabat publik di tengah masa jabatannya yang apabila terbukti bersalah dapat menyebabkan yang bersangkutan dikenakan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan dan pendiskwalifikasiannya untuk menduduki semua jabatan publik tertentu. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, ketentuan dan prosedur mengenai soal ini diatur dalam 6 (enam) butir ketentuan, yaitu: *Pertama*, Artikel I ayat 2 butir 5 menentukan bahwa DPR mempunyai kekuasaan (*sole power*) untuk mendakwa (*to impeach*). Proses '*impeachment*' ini seperti suatu pendakwaan atau penuntutan. Agar seseorang pejabat dapat diberhentikan dari jabatannya, maka 'pendakwaan' (*impeachment*) itu haruslah dilakukan melalui persidangan dengan membuktikan terjadinya pelanggaran dan adanya kesalahan seperti umumnya terjadi dalam proses peradilan. *Kedua*, proses penuntutan itu sendiri dilakukan oleh Senat yang menurut ketentuan Artikel I ayat 3 butir 6, ditentukan mempunyai kekuasaan (*sole power*) untuk mengajukan penuntutan untuk semua kasus pelanggaran dengan dukungan minimum dua pertiga jumlah anggotanya. Dalam proses peradilan pidana, peran Senat ini dapat diidentikkan dengan

⁸⁴Dalam *The Impeachment Report: A Guide to Congressional Proceedings in the case of Richard M. Nixon, President of the United States* sebagai hasil dari kompilasi dan editing dari *The Staffs of United Press International dan The World Almanac*. Sang Editor menyebutnya sebagai proses peradilan paling monumental sepanjang abad yang pernah ditujukan kepada seorang presiden.

lembaga penuntut umum (jaksa), sedangkan DPR merupakan lembaga pemutusnya atau majelis hakimnya.

Dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, sesungguhnya DPR atau *House of Representatives*-lah yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan proses pendakwaan (*impeachment*)⁸⁵ atas setiap pejabat negara yang melakukan tindakan pengkhianatan, penyuapan atau tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya, sebagaimana yang telah diatur dalam konstitusi.⁸⁶

Alasan yang dibenarkan konstitusi Amerika Serikat untuk proses *impeachment* sesuai Pasal 2 ayat 4 adalah apabila seorang pejabat negara telah melakukan pengkhianatan, penyuapan, tindak pidana berat maupun perbuatan tercela lainnya.

Proses pendakwaan diawali dengan usulan *impeachment* atas perilaku pejabat sipil tertentu oleh beberapa anggota *House of Representatives* yang kemudian dibahas pada sidang pleno *House of Representatives* untuk dapat disepakati bersama. Bila usulan tersebut ditolak, maka secara otomatis tentunya usulan tersebut tidak dapat dilanjutkan.

Sementara untuk meloloskannya, usulan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari 2/3 suara dari anggota yang hadir⁸⁷, agar proses *impeachment* dapat dilanjutkan ke sidang *Senate*. Namun sebelum ke tahapan tersebut, *House* terlebih dahulu membentuk sebuah komite yang bertugas menyusun *articles of impeachment*, yang berisi alasan-alasan yang

⁸⁵Dalam The Constitution of The United States of America Article I Section 2 clause 5, dinyatakan sebagai berikut: “The House of Representatives shall choose their Speaker and other officers, and shall have the sole power of *impeachment*”.

⁸⁶Article II Section 4 dari Constitution of The United States of America: “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on *Impeachment* for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”.

⁸⁷ Dalam The Constitution of The United States of America, Article I section 3 clause 6, disebutkan: “The Senate shall have the sole power to try all *impeachment*. When sitting for the purpose, they shall be on oath or affirmation. When the president of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no person shall be convicted without the concurrence of two-third of the members present”.

memungkinkan *House* melakukan *impeachment*, dan berperan mewakili *House* dalam persidangan di tingkat *Senate*. Pada tahap terakhir proses ini, yaitu persidangan *Senate*, dipimpin oleh *Chief Justice of the Supreme Court*, dan seluruh anggota *Senate* berperan sebagai juri sebagaimana layaknya yang berlaku pada pengadilan umum di Amerika Serikat, sementara komite yang dibentuk oleh *House* berperan sebagai jaksa penuntut umum.

Penuntutan (*impeachment*) atas pejabat publik sesungguhnya tidak hanya ditimpakan pada Presiden semata, melainkan juga pejabat lain seperti *Senator William Blount (1797)*, *Supreme Court Justice Samuel Chase (1804)*, bahkan juga seorang hakim pengadilan distrik, sebagaimana yang diberlakukan kepada *John Pickering (1804)*, *James H. Peck (1830)* dan sebagainya.⁸⁸ Namun berikut ini hanya akan diuraikan kasus-kasus *impeachment* yang menimpa seorang presiden saja.

a. Kasus Andrew Johnson

Kasus *impeachment* terhadap seorang presiden yang pertama kali terjadi di AS adalah pada saat pemerintahan Presiden Andrew Johnson. Pada saat itu Partai Republik menguasai mayoritas kursi *Congress* dan secara khusus beberapa anggota dari Partai Republik dari sayap radikal (*Radical Republicans*), mengambil posisi untuk mengontrol keras setiap kebijakan Presiden yang berasal dari partai yang sama ini. Walhasil setiap kebijakan Johnson mendapat perlawanan keras dari *Congress*, bahkan beberapa anggotanya mulai mengajukan usulan untuk proses *impeachment* tidak lama setelah *Congress* menolak *veto* Presiden atas penolakan melaksanakan UU tentang Masa Jabatan (*Tenure of Office Act*) dan UU tentang Rekonstruksi Pasca Perang Sipil (*Reconstruction Act*).

⁸⁸ Encyclopedia Britannica, Inc, *Encyclopedia Britannica*, Vol. 12 (Chicago: William Benton, Publisher, 1972), hal. 2J.

Tindakan Presiden Johnson dalam menanggapi usulan *impeachment* oleh beberapa anggota *Congress* ini sangat reaktif dengan langsung memecat salah seorang menterinya yang dikenal sebagai simpatisan *Radical Republicans, Secretary of War Edwin Stanton*, karena dianggap telah melakukan konspirasi dengan lawan politiknya di *Congress*.

Namun tindakan pemecatan tersebut justru memicu seluruh anggota *House of Representatives* untuk menyetujui proses *impeachment* dengan alasan Presiden telah melanggar ketentuan UU tentang Masa Jabatan (*Tenure of Office Act*). Dengan demikian pada tanggal 2 Februari 1868, Johnson resmi di-*impeach* dengan uraian 11 pasal *impeachment*. Namun pada babak terakhir Presiden Johnson berhasil terselamatkan dengan selisih satu suara⁸⁹.

b. Kasus Richard W. Nixon

Kasus lainnya terjadi hampir satu abad kemudian, diawali dengan pembobolan kantor pusat Partai Demokrat di Hotel Watergate, Washington, pada tanggal 17 Juni 1972 yang kemudian populer dengan sebutan skandal Watergate. Saat itu Presiden Richard M. Nixon dari Partai Republik melakukan langkah yang berdampak buruk bagi kelangsungan jabatannya itu, demi kepentingan kampanye pemilihan Presiden untuk masa jabatannya yang kedua.

Atas perbuatannya, usulan *impeachment* pun kemudian disampaikan dalam sidang pleno House. Namun belum tuntas proses tersebut, Nixon sudah mengundurkan diri dari jabatan Presiden, dan ia kemudian tercatat sebagai Presiden yang pertama kali mengundurkan diri dari jabatannya dalam tekanan *impeachment*.⁹⁰

⁸⁹Lihat *The Impeachment Report, Op.Cit.*, hal. 298-300.

⁹⁰ Steven D. Strauss and Spencer Strauss. *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President* (New York: Alpha Books, 1998), hal. 107.

c. Kasus William Jefferson Clinton

Setelah Nixon, Presiden AS yang harus berhadapan dengan peradilan *impeachment* adalah William Jefferson Clinton. Kasus yang populer dengan skandal pelecehan seksual yang dilakukan Bill Clinton terhadap karyawan magang di Gedung Putih itu mencuat pada tahun 1998. Awalnya Clinton menghadapi tuduhan telah melakukan perbuatan tidak bermoral terhadap Monica Lewinsky. Clinton membantah melakukan ‘hubungan tidak wajar’ ini dengan karyawannya.

Namun selama proses investigasi yang dilakukan oleh *House Judiciary Committee* dan dibantu dengan *independent counsel* Kenneth Starr, tuduhan beralih kepada dugaan perbuatan menghalangi atau menghambat proses penyidikan dengan berbohong di bawah sumpah. Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1998, Clinton pun akhirnya meralat pernyataannya sendiri dengan mengakui perbuatannya melalui stasiun televisi nasional.⁹¹

Oleh *House Judiciary Committee*, perbuatan Clinton yang berbohong di bawah sumpah tersebut kemudian dikategorikan sebagai perbuatan tercela (*misdemeanors*) sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal 2 ayat 4 konstitusi AS.⁹² Dalam proses ini, Clinton berhasil selamat dari proses *impeachment* lewat voting di parlemen.

2. *Impeachment* dalam sistem parlementer : United Kingdom

Impeachment dalam praktek ketatanegaraan Inggris mempunyai makna sebagai bentuk kekuasaan yudisial parlemen untuk setiap tindak kriminal yang dilakukan oleh pejabat negara, dengan *House of Common* sebagai penuntut umum dan *House of Lords* sebagai hakim.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 335.

⁹² *Ibid.*, hal. 259.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Kasus *impeachment* pertama kali berlaku di Inggris pada tahun 1376 yang menimpa William, Lord of Latimer pada zaman pemerintahan Raja Edward III.⁹³

⁹³Encyclopedia Britannica, *Op. Cit.*

BAB III
***IMPEACHMENT* DALAM SEJARAH**
KETATANEGARAAN INDONESIA

Ketentuan mengenai *impeachment* terhadap presiden dan atau wakil presiden biasanya diatur dalam konstitusi yang digunakan oleh suatu negara. Jabaran mengenai apa alasan yang dapat membenarkan dilakukannya *impeachment* dan bagaimana mekanisme *impeachment* itu dilakukan umumnya dijelaskan dalam konstitusi. Ini karena *impeachment* adalah bagian yang penting dan krusial dalam sistem ketatanegaraan suatu negara. Itulah sebabnya hampir di semua negara-negara demokratis ketentuan mengenai *impeachment* diatur secara jelas dan tegas di dalam konstitusi.

Dalam konteks negara Indonesia, untuk mengetahui ketentuan mengenai *impeachment* maka harus merujuk pada konstitusi yang diberlakukan di Indonesia. Secara historis, karena sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 telah beberapa kali terjadi penggunaan konstitusi,⁹⁴ untuk mengetahui bagaimana sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia mengatur mengenai *impeachment* maka konstitusi-konstitusi yang pernah dipakai itu perlu ditelaah satu per satu. Tujuannya adalah agar

⁹⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hal. 41; juga Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004).

diketahui bagaimana tiap-tiap konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia mengatur tentang *impeachment*. Melalui pengetahuan tentang *impeachment* pada masing-masing konstitusi tersebut, kita dapat pula membandingkannya antara konstitusi satu dengan konstitusi lainnya.

Dalam sejarah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga belum dilakukannya perubahan (amandemen) Undang Undang Dasar 1945 pada tahun 1999 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ada tiga macam konstitusi yang pernah diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu Undang Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Undang Undang Dasar Sementara 1950. Di bawah ini akan ditilik bagaimana masing-masing konstitusi tersebut mengatur tentang ketentuan *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁹⁵

A. Landasan Konstitusional *Impeachment* di Indonesia

1. Undang Undang Dasar 1945

Ketika Indonesia terbentuk menjadi negara yang merdeka dan berdaulat pada 17 Agustus 1945, konstitusi yang digunakan pada saat itu (Undang Undang Dasar 1945) tidak mengatur bagaimana mekanisme *impeachment* dapat dilakukan dan alasan apa yang dapat membenarkan *impeachment* boleh dilakukan. UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit dan detail mengenai hal tersebut. UUD 1945 hanya mengatur mengenai penggantian kekuasaan dari presiden kepada wakil presiden jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sebagaimana tertera dalam Pasal 8 UUD 1945. Tidak adanya pengaturan yang eksplisit dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment* tersebut menyebabkan terjadinya kekosongan konstitusi (*constitutionale vacuum*) mengenai hal tersebut dalam UUD 1945.

⁹⁵ Telaah terhadap masing-masing konstitusi tersebut mengacu pada buku *Tiga Undang Undang Dasar Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 1990).

Kekosongan konstitusi yang mengatur mengenai *impeachment* tersebut dapat dimengerti jika dikaitkan dengan status UUD 1945 yang masih bersifat sementara sebagaimana pernah dikemukakan oleh Soekarno dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Status sementara itu disebabkan para anggota PPKI tidak memiliki cukup waktu lagi untuk menyusun sebuah konstitusi yang lengkap karena kondisi politik saat itu muncul keinginan untuk segera memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia. Setelah kemerdekaan diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI mengadakan sidang untuk mengesahkan UUD 1945 hasil Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sebagai konstitusi Indonesia.⁹⁶

Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen sendiri tidak berlangsung lama setelah kemerdekaan Indonesia itu. Penggantian fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang menurut Aruran Peralihan UUD 1945 adalah badan yang berfungsi membantu presiden menjadi badan yang melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan tonggak dimulainya penyimpangan terhadap UUD 1945. Kemudian, penyimpangan itu dilanjutkan melalui dikeluarkannya Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengganti sistem pemerintahan Indonesia yang menurut UUD 1945 yaitu sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Kondisi Indonesia yang belum stabil saat itu, karena masih dalam gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan, merupakan pertimbangan yang mendorong terjadinya penyimpangan tersebut. Apa yang dapat dicermati dari catatan historis itu adalah, UUD 1945 belum menjadi rujukan mutlak dalam praktik sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun, terlepas dari apa pun alasan adanya perbedaan antara ketentuan normatif dalam UUD 1945 dengan praktik ketatanegaraan yang dijalankan pada masa itu, penerapan sistem parlementer semakin

⁹⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *op. cit.* hal. 31-35.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

mengaburkan ketentuan *impeachment* yang di dalam UUD 1945 memang tidak ada ketentuan yang jelas tentang itu. Dalam sistem parlementer, presiden bukan jabatan yang dapat menjadi obyek *impeachment* oleh parlemen. Dalam sistem parlementer, yang dapat dilakukan *impeachment* adalah Perdana Menteri. Di sinilah persoalan menjadi semakin rumit. Dalam UUD 1945 yang menganut sistem presidensial, jabatan eksekutif dijabat oleh presiden, sedangkan dalam praktiknya di Indonesia saat itu kepala pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri. Posisi presiden hanya sebagai simbol kepala negara. Dalam sistem parlementer, memang dapat dilakukan *impeachment* terhadap Perdana Menteri, tetapi itu melalui mekanisme mosi tidak percaya oleh parlemen yang seringkali hanya berdasarkan pada alasan politik semata. Alasan seperti inilah yang menyebabkan jatuhnya kabinet dalam praktik sistem parlementer ketika itu selalu terjadi.

Selama berlangsungnya periode ini, yaitu berlakunya UUD 1945 dan dipraktikkannya sistem parlementer, tetap tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai alasan dan mekanisme dilakukannya *impeachment*. Begitulah, hingga kemudian Indonesia meninggalkan UUD 1945 dan digantikan oleh berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1950 sejak 31 Januari 1950, aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tidak ada.

Setelah Indonesia melewati masa interupsi Konstitusi RIS 1950 yang berlaku selama 5 bulan dan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku selama 9 tahun, yang ditandai dengan pengumuman kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, Indonesia tetap tidak memiliki aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment*. Selama periode berlakunya kembali UUD 1945 tersebut hingga jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1967, aturan mengenai *impeachment* tetap saja belum ada. Jatuhnya Presiden Soekarno

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

karena ditariknya mandat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan (Tap) MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30S/PKI. Meskipun tidak ada aturan yang jelas mengenai *impeachment* pada saat itu, dan karenanya penarikan mandat oleh MPRS terhadap Presiden Soekarno sangat terbuka untuk diperdebatkan, jatuhnya Presiden Soekarno menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pernah terjadi *impeachment* terhadap presiden.

Pengalaman ketatanegaraan dalam hal *impeachment* yang dibingkai oleh UUD 1945 tersebut terjadi kembali pada Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Dengan argumen Presiden Abdurrahman Wahid dinilai telah melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi, para anggota DPR kemudian mengajukan usulan memorandum yang memang diatur oleh TAP MPR Nomor III/MPR/1978. Memorandum kepada presiden itu untuk meminta keterangan dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Keterangan yang disampaikan oleh presiden dalam Memorandum Pertama ditolak oleh mayoritas anggota DPR yang berakibat harus dilakukan Memorandum Kedua. Namun pada Memorandum Kedua ini keterangan presiden tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Dalam situasi yang seperti itu, konflik politik antara presiden dan DPR menjadi tajam. Dalam posisi politik yang semakin terjepit dan kelanjutan kekuasaannya terancam, Presiden Abdurrahman Wahid pun lalu mengambil langkah politik mengeluarkan Dekrit Presiden yang menyatakan membubarkan parlemen dan akan segera melakukan pemilihan umum. Langkah politik presiden itu dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Dekrit Presiden tersebut dan kemudian melakukan Memorandum Ketiga yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap presiden (*impeachment*).

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Apa yang terjadi pada pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid di atas menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai alasan dan mekanisme *impeachment* berakibat pelaksanaan *impeachment* cenderung ditentukan oleh penafsiran subyektif. Pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid memang telah dilandasi aturan yang sedikit lebih maju dibandingkan *impeachment* yang dilakukan terhadap Presiden Soekarno. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno tidak didasarkan pada ketentuan yang jelas untuk melakukan *impeachment* tersebut, tetapi hanya berdasarkan bahwa menurut UUD 1945 lembaga MPR(S) memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan presiden dan MPR(S) dapat setiap saat memberhentikan presiden manakala presiden dinilai telah melakukan penyimpangan atau tidak memenuhi syarat lagi. Sementara *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid telah ada ketentuan mengenai proses Memorandum sebanyak tiga tahapan sebelum dapat dilakukan *impeachment* terhadap presiden. Ketentuan proses *impeachment* ini diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978. Namun dalam kenyataannya, ketentuan ini pun tidak sepenuhnya ditaati oleh anggota MPR ketika melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Sebab, mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan Memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa.

Meskipun begitu, yang nyata adalah bahwa MPR setiap waktu dapat memberhentikan presiden dari jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau dapat menjatuhkan hukuman pemecatan (*op straffe van ontslag*).⁹⁷ Adanya wewenang MPR untuk melakukan *impeachment* terhadap presiden ini menunjukkan MPR di Indonesia memiliki hak *Supremacy of the People's Consultative Assembly*.

⁹⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hal. 102.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 digunakan dalam suasana politik Indonesia yang sedang terjadi gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan. Penggunaan konstitusi ini merupakan produk politik hasil Konferensi Meja Bundar yang dilakukan di Belanda pada tahun 1949 setelah Belanda melakukan agresi militernya kepada Republik Indonesia yang baru berdiri. Diterapkannya Konstitusi RIS menggantikan UUD 1945 merupakan capaian kompromi politik perjuangan diplomasi Republik Indonesia dalam konferensi tersebut. Naskah Konstitusi RIS disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konferensi Meja Bundar. Rancangan itu disepakati oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Setelah mendapat persetujuan dari Komite Nasional Pusa—sebagai lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia—pada tanggal 14 Desember 1949, Konstitusi RIS kemudian resmi diberlakukan mulai tanggal 27 Desember 1949.⁹⁸ Namun, muatan dalam Konstitusi RIS 1949 lebih banyak mencerminkan kepentingan politik pemerintah Belanda.

Dibandingkan dengan UUD 1945, Konstitusi RIS memuat prinsip-prinsip ketatanegaraan yang banyak berbeda dengan UUD 1945. Salah satu perbedaan itu yaitu mengenai bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut. Dalam UUD 1945, secara normatif yang dipilih sebagai bentuk negara adalah republik dan sistem pemerintahan yaitu presidensial. Sementara dalam Konstitusi RIS 1949, bentuk negara yang dicantumkan dalam konstitusi dan diterapkan yaitu federasi, sedangkan sistem pemerintahan adalah kombinasi sistem presidensial dan parlementer.

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..., op.cit.*, hal. 37.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Pasal 69 Konstitusi RIS 1949 menyebutkan bahwa Presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dalam negara RIS sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Konstitusi RIS. Presiden adalah sebagai Kepala Negara. Dalam hal pembentukan kabinet, Pasal 74 Konstitusi RIS mengatur bahwa Presiden harus membuat kesepakatan dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian untuk menunjuk 3 pembentuk Kabinet. Kabinet terdiri dari Perdana Menteri dan menteri-menteri.

Sama dengan UUD 1945, dalam konstitusi RIS 1949 juga tidak ada ketentuan yang jelas dan detail mengenai bagaimana *impeachment* dapat dilakukan. Karena sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem parlementer, maka *impeachment* biasanya dilakukan terhadap perdana menteri dalam kerangka pertarungan politik di parlemen. Pasal 72 Konstitusi RIS 1949 hanya menyebutkan bahwa Undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya. Pasal ini berarti menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai penggantian Presiden pada level undang-undang.

Tidak adanya aturan yang jelas mengenai *impeachment* tampak pula jika dilihat pada hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Konstitusi RIS 1949 tampaknya memang diarahkan agar tercipta mekanisme *checks and balances* terhadap pemerintah. Namun hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak termasuk hak untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden. Pasal 122 Konstitusi RIS 1949 justru menegaskan bahwa DPR tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Hak-hak DPR tersebut yaitu meliputi hak interpelasi (Pasal 120) dan hak angket (Pasal 121). Dalam konteks *checks and balances* tersebut, Pasal 148 Konstitusi RIS 1949 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengadili

pada tingkat pertama dan tertinggi jika ada pejabat negara, termasuk Presiden, melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukan dalam masa jabatannya. Namun ketentuan ini tidak mengatur lebih jelas apakah pengadilan oleh Mahkamah Agung itu termasuk untuk memberhentikan presiden dari jabatannya.

Karena penerapan Konstitusi RIS 1949 tidak berlangsung lama, selama periode penerapan itu tidak ada pengalaman praktik *impeachment* yang telah dilakukan. Namun, dengan tidak adanya ketentuan yang jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment*, maka dapat diperkirakan seandainya terjadi *impeachment* ketika itu, para aktor-aktor politik akan terlibat dalam ketegangan konflik karena saling menafsirkan bagaimana *impeachment* dilakukan sesuai dengan kepentingan politiknya masing-masing. Adanya ketentuan dalam Konstitusi RIS yang memberi peran kerajaan Belanda dalam Negara RIS, dapat dipastikan seandainya terjadi *impeachment* akan menghadapi kompleksitas politik dan ketatanegaraan yang pelik.

Persis dengan apa yang terjadi dengan UUD 1945, nihilnya aturan yang jelas mengenai *impeachment* dalam Konstitusi RIS 1949 karena pemberlakuan konstitusi itu dimaksudkan untuk sementara waktu saja. Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Karena itu Pasal 186 Konstitusi RIS menegaskan ketentuan agar Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.⁹⁹ Pada dasarnya, perumusan Konstitusi RIS hanya dimaksudkan untuk kepentingan menciptakan bentuk negara serikat yang diinginkan oleh Belanda.

3. Undang Undang Dasar Sementara 1950

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..., op.cit.*, hal. 37.

Munculnya aspirasi dari negara-negara bagian dalam Negara RIS yang ingin kembali kepada negara kesatuan dalam Negara Republik Indonesia berakibat Konstitusi RIS kemudian ditinggalkan dan menjadi tidak berlaku lagi. Selanjutnya mulai diberlakukan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 sejak tanggal 17 Agustus 1950.

Dalam UUDS 1950, bentuk negara yang dianut yaitu kesatuan, sedangkan sistem pemerintahan yang digunakan adalah kombinasi sistem presidensial dan parlementer. Dalam sistem parlementer ini, Presiden diposisikan sebagai Kepala Negara dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Namun Presiden tidak terlibat menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Kepala pemerintahan diemban oleh Perdana Menteri. Masa-masa kehidupan politik Indonesia di bawah UUDS 1950 ini sering disebut sebagai praktik Demokrasi Parlementer.

Hubungan kelembagaan antara perdana menteri dan parlemen dalam UUDS 1950 berjalan sebagaimana praktik sistem parlementer umumnya. Parlemen dapat melakukan mosi tidak percaya kepada perdana menteri yang berarti jabatan perdana menteri harus diganti. Sementara perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan harus segera menyelenggarakan pemilu setelah pembubaran itu. Dialektika *impeachment* terhadap perdana menteri dapat dilakukan melalui kerangka politik sistem parlementer tersebut.

Posisi Presiden dalam UUDS 1950 sangat kuat. Pasal 83 UUDS 1950 menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, menurut ketentuan Pasal 84 UUDS 1950, Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam waktu 30 hari.

UUDS 1950 tidak mengatur secara jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment*. Pasal 48 UUDS 1950 hanya mengatur penggantian presiden manakala presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

Meskipun penggunaan UUDS 1950 berlangsung cukup lama jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS 1949, selama penggunaannya belum pernah terjadi *impeachment* terhadap presiden. Dinamika politik yang terjadi selama penggunaan UUDS 1950 hanya ditandai oleh seringnya terjadi jatuh-bangun kabinet akibat mosi tidak percaya yang dilakukan oleh parlemen.

Sama dengan UUD 1945 dan Konstitusi RIS, UUDS 1950 juga dimaksudkan sebagai konstitusi sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Namun pada masa berlakunya UUDS 1950 ada kemajuan karena berhasil diselenggarakan pemilihan umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante yang bertugas menyusun konstitusi.¹⁰⁰

B. Praktek *Impeachment* dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia

1. Kasus Soekarno

Sejak awal berlakunya demokrasi terpimpin, Soekarno sudah menunjukkan tanda-tanda otoritariannya. Di antaranya yang paling menonjol diawali dengan pembubaran DPR hasil pemilu 1955, yang kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4/1960, dibentuk DPRGR.

Kemudian pada tanggal 13 November 1963, Soekarno sebagai presiden merombak Kabinet Kerja III menjadi Kabinet Kerja IV yang juga

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *op.cit.* hal. 39.

menempatkan Ketua dan Wakil Ketua DPRGR, Ketua dan Wakil Ketua MPRS, Ketua dan Wakil Ketua DPA, dan Ketua Dewan Perancang Nasional sebagai Menteri. Dengan demikian kedudukan keempat badan negara tersebut berada di bawah posisinya.¹⁰¹

Di tengah krisis ekonomi saat itu, muncul pula pemberontakan G 30S/PKI yang semakin mengharu-birukan konstelasi politik saat itu. Mahasiswa pun ramai menggelar aksi demonstrasi, mengusung Tritura, disusul dengan *reshuffle* kabinet Soekarno yang terjadi berkali-kali. Terakhir, upaya *reshuffle* Soekarno dengan merombak kabinet Dwikora yang disempurnakan yang terdiri dari 100 menteri dengan kabinet Dwikora yang disempurnakan lagi.

Setelah itu, akhirnya Soekarno melakukan upaya terakhir pada tanggal 22 Juni 1966 bersamaan dengan pelantikan pimpinan MPRS, dengan melakukan yang disebutnya sebagai pidato pertanggungjawaban sukarela.¹⁰² DPRGR tidak puas dengan pidato pertanggungjawaban presiden Soekarno yang berjudul Nawaksara pada Sidang Umum MPRS 1966 itu, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan sebab-sebab terjadinya G 30S/PKI. Karenanya DPRGR saat itu mengajukan pernyataan pendapat kepada presiden dan memorandum kepada MPRS yang menghendaki dilengkapinya pidato Nawaksara oleh presiden.

Atas dasar memorandum ini, maka diadakanlah Sidang Istimewa MPRS untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Karena pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden Soekarno tidak dapat diterima, maka melalui Tap No. XXXIII/MPRS/1967, Majelis mencabut kekuasaan pemerintahan dari Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat presiden. Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengharuskan

¹⁰¹Mulyosudarmo, *Op. Cit.*, hal. 6.

¹⁰²*Ibid.*, hal. 9.

Wakil Presiden menggantikan posisi Presiden saat terjadi kekosongan kekuasaan, tidak berlaku. Karena saat itu tidak ada Wakil Presiden.

Ketika itu MPRS menyatakan bahwa Presiden Soekarno sebagai mandataris, telah tidak dapat memenuhi pertanggung jawaban konstitusionalnya serta dinilai telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS.¹⁰³ Suksesi kepemimpinan negara dari Soekarno ke Soeharto ini, dengan demikian bukan karena alasan mangkat atau berhentinya Soekarno, melainkan karena kondisi yang dinilai sebagai tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Memang tidak ada definisi yang jelas mengenai hal ini. Namun penulis berkesimpulan bahwa dalam ketentuan maupun praktek ketatanegaraan, kondisi ini pada akhirnya digunakan sebagai alasan pemberhentian presiden pada masa jabatannya. Walaupun tidak ada ukuran yang jelas mengenai alasan pemberhentian presiden, tetapi pada prakteknya proses *impeachment* telah terjadi pada presiden RI.

Pada Ketetapan MPRS tentang pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno itu, ditegaskan pula bahwa penetapan penyelesaian persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Dr. Ir. Soekarno, dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini semakin menegaskan bahwa *forum privilegium* sebagai proses penegakan hukum seorang Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan melalui peradilan pidana biasa pada saat yang bersangkutan masih menjabat, tidak diakui oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun pada praktek ketatanegaraannya.¹⁰⁴ Di sisi lain, hal ini bertentangan dengan

¹⁰³Pasal 1 dan 2 Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

¹⁰⁴Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam hal pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran tindak pidana, ada dua aliran konstitusi. Yakni yang menganut *forum privilegium* dan yang tidak. Namun lebih banyak negara yang memandang hal ini tidak realistis dan kemudian lebih memilih untuk menyelesaikannya melalui proses peradilan tata negara dahulu, baru kemudian dijalani proses peradilan pidana biasa setelah yang bersangkutan tidak lagi menjabat sebagai presiden. Sementara Suwoto Mulyosudarmo berpandangan bahwa apabila setelah tidak lagi menjabat karena diberhentikan, namun kemudian melalui peradilan pidana biasa yang bersangkutan ternyata tidak terbukti

prinsip *equality before the law*, yang juga dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 melalui Pasal 27 ayat 1.

2. Kasus Soeharto

Menyusul aksi mahasiswa yang marak di seluruh pelosok tanah air yang menuntut Presiden Soeharto untuk turun dari kursi kepresidenan. Pada tanggal 21 Mei 1998, penguasa 32 tahun semasa Orde Baru ini pun akhirnya menyatakan berhenti dari jabatannya. Saat itu kabinet dinyatakan demisioner dan kemudian jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Prof. Dr. B.J. Habibie yang disusul dengan pengangkatan sumpah jabatannya di hadapan Mahkamah Agung.

Saat itu, terjadi euforia di kalangan masyarakat luas menyambut pengunduran diri Soeharto, termasuk sebagian kelompok yang kemudian mempertanyakan legitimasi kepemimpinan Habibie. Antara lain argumentasi yang kontra terhadap proses pergantian tersebut menyatakan bahwa Habibie tidak mempunyai legitimasi yang kuat untuk memegang kekuasaan Presiden. Padahal merujuk pada ketentuan Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, dinyatakan bahwa salah satu alasan pemberhentian Presiden oleh MPR sebelum habis masa jabatannya adalah karena atas permintaan sendiri.

Sebagai konsekwensi dari kondisi tersebut, berlakulah ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 2 ayat 1 Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, sehingga Habibie pun diambil sumpahnya di

bersalah, maka ia tidak dapat kembali lagi menjabat sebagai Presiden. Karena putusan yang mengabulkan *impeachment* tersebut berlaku tetap. *Forum Privilegiatum* sempat dianut dalam Konstitusi RIS 1949 (Pasal 148) dan UUDS 1950 (Pasal 106). Lebih lanjut, lihat Jimly Asshiddiqie, “*Impeachment dan Sumpah Jabatan*”, Jakarta, 2000., G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Timun Mas, 1955), hal. 162.

hadapan Mahkamah Agung, sehubungan dengan kondisi gedung MPR/DPR yang masih hiruk-pikuk karena dibanjiri massa sehingga tidak memungkinkan menggunakannya untuk pengambilan sumpah dan janji Presiden yang baru. Dengan demikian status B.J. Habibie secara konstitusional sah sebagai Presiden RI yang menggantikan Soeharto sampai habis masa jabatannya. Namun, karena kontroversi tersebut tak kunjung usai, akhirnya masa jabatannya pun dipercepat dengan perubahan jadwal pemilu yang dipercepat pula. Padahal dari sudut hukum ketatanegaraan, Habibie harus menjalankan tanggung jawabnya sebagai Presiden sampai dengan habis masa jabatannya, yakni hingga tahun 2003.

Di tengah perlakuan sewenang-wenang Soeharto, dalam kondisi ketatanegaraan yang normal, sesungguhnya ia berpeluang untuk diberhentikan oleh MPR sebelum habis masa jabatannya, bahkan jauh sebelum tahun 1998. Namun demikian, selain karena berhalangan tetap dan atas permintaan sendiri, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya dengan alasan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara¹⁰⁵. Sementara tidak ada penjelasan lebih lanjut apa saja tindakan-tindakan yang secara jelas dapat dikategorikan sebagai melanggar haluan negara. Walaupun pada prakteknya hal ini pernah terjadi pada Presiden Soekarno.

c. Kasus B.J. Habibie

Berdasarkan konstitusi, B.J. Habibie sebagai Wakil Presiden saat Soeharto menyatakan berhenti secara sepihak, seharusnya menggantikan posisi Presiden sampai habis masa jabatannya. Namun melalui kompromi politik tingkat tinggi, Sidang Istimewa MPR telah disepakati untuk

¹⁰⁵ Dalam hal ini, pada saat berhadapan dengan Fraksi ABRI, delegasi mahasiswa UI sempat mengusulkan agar pidato pertanggungjawaban Soeharto ditolak pada Sidang Umum MPR Maret 1998, tetapi tidak disetujui oleh M. Yunus Yosfiah (Ketua Fraksi ABRI saat itu).

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

terselenggara agar dapat mempercepat jadwal pemilu. Dan dalam Sidang Umum MPR hasil pemilu 1999, Habibie menyampaikan pidato pertanggungjawabannya. Sebagaimana kita ketahui bersama, pidato pertanggungjawaban Habibie itu kemudian ditolak oleh MPR, yang karenanya ia menyatakan untuk tidak bersedia dicalonkan sebagai presiden periode berikutnya.

Dari aspek hukum tata negara, pertanggungjawaban presiden kepada MPR termasuk pada kategori pertanggungjawaban dalam arti luas, karena ada sanksinya.¹⁰⁶ Dalam hal ini penolakan pidato pertanggungjawaban Habibie memiliki sanksi yang berakibat ia tidak dapat mencalonkan diri lagi pada pemilihan presiden untuk periode berikutnya.

¹⁰⁶F. R. Bothlingk, *Op. Cit.*, sebagaimana dikutip dari Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila, Op. Cit.*, hal. 18 *et seq.*

BAB IV

ANALISIS PROSES *IMPEACHMENT* MENURUT UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (UUD SETELAH PERUBAHAN)

A. Mekanisme *Impeachment* Dalam Ketentuan UUD Setelah Perubahan

Pejabat negara yang dapat di-*impeach* di Indonesia menurut UUD setelah perubahan hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berbeda dengan aturan di negara lain dimana mekanisme *impeachment* bisa dilakukan terhadap pejabat-pejabat tinggi negara. Misalkan di Amerika Serikat, Presiden dan Wakil Presiden serta Pejabat Tinggi Negara adalah objek yang dapat dikenakan tuntutan *impeachment* sehingga dapat diberhentikan.¹⁰⁷ Pengaturan bahwa hanya Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat dikenakan tuntutan *impeachment* terdapat pada pasal 7A UUD 1945 yang menyebutkan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, ...”

Mekanisme *impeachment* di Indonesia harus melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda. Tahapan *pertama* proses *impeachment* adalah pada DPR. DPR dalam menjalankan fungsi

¹⁰⁷ Pasal II ayat 4, Konstitusi Amerika Serikat

pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945¹⁰⁸ maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib DPR) mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada MK.

Tahapan *kedua* proses *impeachment* berada di tangan MK. Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945.

Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut maka tahapan *ketiga* proses *impeachment* berada di MPR. UUD 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.¹⁰⁹

Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna. Komposisi dan tata cara pengambilan suara terbanyak itu juga diatur secara rinci oleh UUD 1945 yaitu rapat paripurna MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota MPR.

¹⁰⁸ melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

¹⁰⁹ Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945

Dan persetujuan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus disepakati oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.

B. Alasan-alasan *Impeachment* Menurut UUD Setelah Perubahan

Alasan-alasan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur secara rinci oleh UUD 1945. Hanya saja contoh-contoh perbuatan atau penafsiran atas bentuk-bentuk perbuatan yang diatur dalam UUD tersebut masih merupakan subyek perdebatan. Perdebatan ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang baru mengadopsi ketentuan tentang proses *impeachment*, namun perdebatan ini juga terjadi pada negara-negara yang telah mengadopsi mekanisme *impeachment* sejak lama. Misalkan saja di Amerika Serikat, perdebatan atas penafsiran kata *high crimes* dan *misdemeanor*¹¹⁰ masih merupakan perdebatan yang panjang dan tidak ada suatu bentuk batasan atas perbuatan konkrit yang menunjukkan pada pelaksanaan perbuatan tersebut sehingga seorang Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Tinggi Negara Amerika Serikat dapat dituntut atas perbuatan tersebut. Penafsiran kata atas perbuatan tersebut diserahkan kepada DPR (House of Representatives) sebagai landasannya untuk menuntut Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Tinggi Negara dan kata akhir atas penafsiran *high crimes* dan *misdemeanor* menjadi kewenangan hakim dalam pengadilan *impeachment* untuk mengambil putusan apakah benar Presiden, Wakil Presiden dan/atau Pejabat Tinggi Negara tersebut telah melakukan *high crimes* dan *misdemeanor*.

Pasal 7A UUD 1945 menyebutkan bahwa alasan-alasan *impeachment* adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden

¹¹⁰ diartikan kedalam bahasa Indonesia menjadi *tindak pidana berat* dan *perbuatan tercela*, yang kemudian diadopsi dalam ketentuan pasal 7A UUD 1945.

dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹¹¹

Penjabaran atas bentuk-bentuk perbuatan sebagai alasan *impeachment* tersebut diatur dalam UU yang mengatur mengenai masalah-masalah itu sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 ayat (3) UU nomor 24 tahun 2003 tentang MK. Berikut ini adalah alasan-alasan *impeachment* dengan bentuk-bentuk perbuatan yang diatur dalam UU-nya :

a. Pengkhianatan Terhadap Negara

UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf a menyebutkan bahwa yang dimaksud pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU.

Mengenai kejahatan terhadap keamanan negara, hal ini diatur dalam KUHP buku II tentang Kejahatan pada Bab I Kejahatan terhadap Keamanan Negara, disebutkan dalam pasal 104 sampai dengan 129.

Selain itu, ada juga UU yang mengatur tindak pidana terhadap keamanan negara selain yang terdapat dalam KUHP yaitu tindak pidana terorisme sebagaimana diatur dalam (UU nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme).

Menurut Wirjono Prodjodikoro, ada 2 (dua) macam pengkhianatan, yaitu¹¹²:

1. pengkhianatan intern (*hoogverraad*) yang ditujukan untuk mengubah struktur kenegaraan atau struktur pemerintahan yang ada, termasuk juga tindak pidana terhadap kepala negara. Jadi, mengenai keamanan intern (*inwendige veiligheid*) dari negara;
2. pengkhianatan ekstern (*landverraad*) yang ditujukan untuk membahayakan keamanan negara terhadap serangan dari luar negeri.

¹¹¹ Bandingkan dengan ketentuan Art. II Sec. 4, konstitusi Amerika Serikat yang menyebutkan bahwa alasan-alasan *impeachment* adalah *Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*

¹¹² Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, edisi 3 (Bandung: Refika Aditama, 2003), hal 195-196

Jadi, mengenai keamanan ekstra (*uitwendige veiligheid*) dari negara. Misalnya, memberikan pertolongan kepada negara asing yang bermusuhan dengan negara kita.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal mengenai kejahatan terhadap keamanan negara yang ada pada KUHP maka dapat diadakan pengelompokan atas jenis-jenis tindak pidana terhadap keamanan negara, yaitu :

1. makar terhadap Presiden atau Wakil Presiden (pasal 104 KUHP)
atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu :
 1. makar yang dilakukan dengan tujuan membunuh Presiden atau Wakil Presiden
 2. makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden
 3. makar yang dilakukan dengan tujuan untuk meniadakan kemampuan Presiden atau Wakil Presiden untuk memerintah
2. makar untuk memasukkan Indonesia dibawah penguasaan asing (pasal 106 KUHP)
atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 2 (dua) kelompok, yaitu :
 1. berusaha menyebabkan seluruh atau sebagian wilayah Indonesia menjadi tanah jajahan atau jatuh ketangan musuh.
 2. berusaha menyebabkan sebagian dari wilayah Indonesia menjadi negara atau memisahkan diri dari wilayah kedaulatan negara Indonesia.
3. makar untuk menggulingkan pemerintahan (pasal 107 KUHP)
berkaitan dengan pejabat yang dapat di-*impeach* di Indonesia hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden maka atas tuduhan melakukan makar untuk menggulingkan pemerintahan hanya dapat ditujukan kepada Wakil Presiden. Karena Presiden adalah pemegang sah, *legitimate* dan konstitusional dari kekuasaan pemerintahan.

Bilamana Wakil Presiden berupaya untuk menggulingkan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden maka Wakil Presiden dapat dituduh telah melakukan makar dan dapat di-*impeach*.

Namun, menurut Wirjono Projodikoro ada 2 (dua) macam tindak pidana menggulingkan pemerintahan, yaitu¹¹³ :

- a. menghancurkan bentuk pemerintahan menurut UUD. Contohnya adalah menghapuskan bentuk pemerintahan menurut UUD dan menggantikannya dengan bentuk yang sama sekali baru.
- b. mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut UUD.
4. Pemberontakan atau *opstand* (pasal 108 KUHP)
5. Permufakatan atau *samenspanning* serta penyertaan istimewa atau *bijzondere deelneming* (pasal 110 KUHP)
Permufakatan jahat atau penyertaan istimewa ini mengacu pada kejahatan yang disebutkan pada pasal 104, 106, 107 dan 108 KUHP
6. mengadakan hubungan dengan negara asing yang mungkin akan bermusuhan dengan Indonesia (pasal 111 KUHP)
bentuk-bentuk dari tindak pidana ini adalah mengadakan hubungan dengan negara asing dengan maksud :
 - a. menggerakkannya untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap negara
 - b. memperkuat niat negara asing tersebut
 - c. menjanjikan bantuan kepada negara asing tersebut
 - d. membantu mempersiapkan negara asing tersebut untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap negara
7. mengadakan hubungan dengan negara asing dengan tujuan agar negara asing membantu suatu penggulingan pemerintah di Indonesia (pasal 111bis KUHP)
8. menyiarkan surat-surat rahasia (pasal 112-116 KUHP)

¹¹³ *Ibid.*, hal 200

9. kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara (pasal 117-120 KUHP)
 10. merugikan negara dalam perundingan diplomatik (pasal 121 KUHP)
 11. kejahatan yang biasanya dilakukan oleh mata-mata musuh (pasal 122-125 KUHP)
 12. menyembunyikan mata-mata musuh (pasal 126 KUHP)
 13. menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan untuk tentara (pasal 127 KUHP)
- b. Korupsi dan Penyuapan
- UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf b menyebutkan bahwa yang dimaksud korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam UU.
- Batasan mengenai perbuatan korupsi diatur oleh UU nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Tindak pidana korupsi sebagaimana disebutkan dalam UU diatas dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu :
1. tindak pidana korupsi umum¹¹⁴ yang terdiri dari :
 - a. perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara
 - b. perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara.
 2. tindak pidana korupsi yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan pegawai negeri, hakim, advokat sebagaimana yang diatur dalam KUHP; jabatan penyelenggara negara

¹¹⁴ pasal 2 dan pasal 3 UU nomor 31 tahun 1999

serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas pembangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan kepentingan Tentara Nasional Indonesia.¹¹⁵

3. Tindak pidana lain yang berkiatan dengan tindak pidana korupsi.¹¹⁶
Yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tersangka, terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi, termasuk juga memberikan keterangan yang tidak benar dan tidak mau memberikan keterangan oleh tersangka, saksi, saksi ahli dan petugas bank terkait dengan proses pemeriksaan tindak pidana korupsi.

c. Tindak Pidana Berat Lainnya

UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf c menyebutkan bahwa yang dimaksud tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Definisi yang diberikan UU MK mengenai tindak pidana berat lainnya ini tidak jelas mengacu pada alasan atau landasan hukum apa. Sebab istilah Tindak Pidana Berat itu sendiri tidak dikenal dalam doktrin hukum pidana. Hukum Pidana mengenal pembedaan antara Pelanggaran dan Kejahatan sebagaimana disebut dalam KUHP. Doktrin pidana juga mengenal pembedaan antara *ordinary crime* dengan *extraordinary crime*. Namun istilah Tindak Pidana Berat merupakan istilah baru yang diperkenalkan dalam konstitusi (UUD 1945) yang berkaitan dengan hukum pidana. Sepertinya penyusun UUD mengadopsi konsep “Tindak Pidana Berat” dari konsep “*High Crime*” yang ada di Amerika Serikat

¹¹⁵ pasal 5 sampai dengan pasal 12A UU nomor 31 tahun 1999 *jo.* UU nomor 20 tahun 2001

¹¹⁶ pasal 21 sampai dengan pasal 24 UU nomor 31 tahun 1999 *jo.* UU nomor 20 tahun 2001

padahal konsep *high crime* itu sendiri merupakan konsep yang multitafsir di Amerika Serikat.

Namun demikian, definisi yang diberikan UU MK setidaknya memberikan parameter yang jelas atas konsep “Tindak Pidana Berat” yang berarti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sehingga bilamana DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan suatu perbuatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih maka DPR dapat mengajukan tuntutan *impeachment* ke MK.

d. Perbuatan Tercela

UU nomor 24 tahun 2003 Pasal 10 ayat (3) huruf d menyebutkan bahwa yang dimaksud perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Definisi dari konsep perbuatan tercela yang dijabarkan oleh UU MK ini masih mengandung multitafsir. Hal ini disebabkan definisi tersebut mengacu bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang justru malahan akan merendahkan martabatnya sendiri. Secara logika konsep ini tentu sangat ambigu, terkecuali bagi orang yang memahami bahwa ada perbedaan antara orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sendiri. Yang diinginkan oleh definisi tersebut adalah bahwa mungkin saja orang yang memegang jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan perbuatan tercela yang merendahkan martabat jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sehingga dia harus diberhentikan. Akan tetapi bagaimanapun juga orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sangat bertalian sehingga sulit dipahami bahwa ada orang yang juga ingin merendahkan martabatnya sendiri.

Bentuk-bentuk perbuatan dari konsep perbuatan tercela ini juga sangat beragam dan mengundang perdebatan panjang. sebagaimana konsep *misdemeanor* dalam alasan *impeachment* di Amerika Serikat.

- e. Tidak Lagi memenuhi Syarat Sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden UU nomor 24 tahun 2003 Pasal 10 ayat (3) huruf e menyebutkan bahwa yang dimaksud tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan syarat-syarat Presiden dan Wakil Presiden adalah

1. seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri
2. tidak pernah mengkhianati negara
3. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden

Mengacu pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, bahwa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan UU maka syarat-syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden disebutkan dalam pasal 6 UU nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.¹¹⁷

¹¹⁷ yaitu : (a) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; (c) tidak pernah mengkhianati negara; (d) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden; (e) bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (f) telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara; (g) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; (h) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; (i) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; (j) tidak pernah melakukan perbuatan tercela; (k) terdaftar sebagai pemilih; (l) memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi; (m) memiliki daftar riwayat hidup; (n) belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang

C. Proses *Impeachment* di DPR

UUD 1945 mengatur bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹¹⁸ Atas dasar pelaksanaan fungsi pengawasan ini maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Proses fungsi pengawasan dari DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dimulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR. Mekanisme pengajuan hak menyatakan pendapat ini diatur dalam pasal 182 sampai dengan pasal 188 Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR nomor 15/DPR RI/I/2004-2005). Pertama-tama, minimal harus ada 17 (tujuh belas) orang anggota DPR yang mengajukan usul menyatakan pendapat mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai

sama; (o) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; (p) tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; (q) berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun; (r) berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau yang sederajat; (s) bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; (t) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

¹¹⁸ Pasal 20A ayat (1), UUD 1945

Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹¹⁹ Usul menyatakan pendapat beserta penjelasannya tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya. Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota masuknya usul menyatakan pendapat pada Rapat Paripurna, kemudian usul tersebut dibagikan kepada seluruh Anggota.

Setelah pemberitahuan Pimpinan DPR dalam Rapat Paripurna, Usulan tersebut dibahas dalam Rapat Badan Musyawarah untuk menentukan waktu dan agenda Rapat Paripurna berikutnya. Dalam Rapat Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna tentang usul menyatakan pendapat tersebut, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang usulnya secara ringkas.

Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan agendanya pada Rapat Badan Musyawarah, anggota yang mengusulkan pendapat atas tuntutan *impeachment* kepada Presiden dan/atau wakil Presiden diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan atas usulnya. Fraksi-Fraksi diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangannya atas usulan tersebut. Kemudian, kepada anggota yang mengusulkan pendapat tuntutan *impeachment* diberikan hak untuk menjawab pandangan fraksi itu.

Selanjutnya, Rapat Paripurna memutuskan apakah usulan hak menyatakan pendapat tersebut secara prinsip dapat diterima atau tidak. Bilamana Rapat Paripurna memutuskan untuk menolak usulan hak menyatakan pendapat maka usulan tersebut tidak dapat diajukan kembali pada Masa Sidang itu. Namun bila Rapat Paripurna menyetujui usulan hak menyatakan pendapat, DPR kemudian membentuk Panitia Khusus.

Tugas Panitia Khusus adalah melakukan pembahasan dengan Presiden dan atau Wakil Presiden. Dalam melakukan pembahasan atas tuduhan *impeachment* kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat

¹¹⁹ Pasal 182 ayat (1) huruf c, Peraturan Tata Tertib DPR

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

diwakili. Hal ini berkaitan dengan hak *subpoena* yang dimiliki oleh Panitia Khusus dalam rangka hak angket atau hak menyatakan pendapat. Hak *subpoena* adalah memanggil secara paksa seseorang yang dirasakan perlu didengar keterangannya pada penyelidikan yang dilakukan panitia khusus. Bilamana yang bersangkutan tidak hadir dalam pemanggilan yang dilakukan oleh Panitia Khusus maka ada ancaman sandera selama 15 (lima belas) hari. Pengaturan ini adalah aturan lebih lanjut dari ketentuan pasal 30 UU nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Meskipun pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden namun proses penyelidikan yang dilakukan oleh DPR adalah dalam konteks fungsi pengawasan dan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR. Sehingga proses penyelidikan yang dilakukan DPR bukanlah dalam arti sedang menyelidiki perkara pidana sebagaimana yang dilakukan oleh penyelidik, penyidik atau penuntut umum. Proses penyelidikan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR harus sesuai dengan mekanisme yang telah diatur dalam peraturan tata tertibnya. Selain itu Panitia Khusus dalam melakukan pembahasan juga dapat mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan/atau Rapat Dengar Pendapat Umum dengan pihak yang dipandang perlu, termasuk dengan pengusul. Pembahasan yang dilakukan oleh Panitia Khusus menjadi bahan pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat tersebut.

Pengambilan keputusan dalam hal tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden pada Rapat Paripurna harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari seluruh Anggota. Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat, harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari Anggota yang hadir dalam rapat tersebut.

Bila Keputusan Rapat Paripurna menyetujui usulan tuduhan *impeachment* tersebut maka pendapat tersebut disampaikan kepada MK untuk mendapatkan putusan. Dan hanya apabila MK memutuskan membenarkan pendapat DPR, DPR kemudian menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk melanjutkan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.¹²⁰

D. Proses *Impeachment* di MK

1. Kedudukan Pemohon serta Presiden dan/atau Wakil Presiden

Yang menjadi fokus perhatian dalam proses *impeachment* di MK adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* yang ditujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketika proses *impeachment* di MK, MK berarti tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden atas tuduhan *impeachment* karena yang menjadi obyek dalam proses *impeachment* di MK adalah pendapat DPR.

MK wajib memeriksa, mengadili dan memberikan putusan atas pendapat tersebut. Pendapat DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna adalah lebih bernuansa politis. Oleh sebab itu proses *impeachment* di MK adalah untuk melihat tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perspektif hukum. Karena MK merupakan institusi peradilan sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman maka putusan yang dijatuhkan MK atas pendapat DPR adalah untuk memberi justifikasi secara hukum.

DPR adalah satu-satunya pihak yang memiliki *legal standing* untuk beracara di MK dalam rangka tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disebutkan secara eksplisit dalam pasal 80 ayat (1) bahwa “Pemohon adalah DPR”. Akan tetapi, permasalahan yang muncul adalah siapakah yang akan mewakili DPR dalam persidangan di MK atau

¹²⁰ Pasal 7B ayat (5), UUD 1945

dapatkah DPR menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kepentingannya di persidangan MK?

Dalam hal penunjukkan kuasa hukum, UU MK secara umum mengatur bahwa setiap pemohon dan/atau termohon yang beracara di MK dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya.¹²¹ Berarti DPR sebagai pemohon dalam perkara tuduhan *impeachment* di MK juga dapat menunjuk kuasa untuk mendampingi atau mewakilinya dalam beracara di MK. Akan tetapi, dengan pertimbangan untuk memberikan keterangan selengkap-lengkapnyanya kepada Majelis Hakim Konstitusi tentu lebih baik bilamana DPR menunjuk anggota-anggotanya yang terlibat secara *intens* dalam rapat-rapat di DPR ketika penyusunan tuduhan *impeachment*. Misalnya anggota-anggota yang mengusulkan hak menyatakan pendapat maupun anggota Panitia Khusus yang dibentuk untuk melakukan pembahasan tuduhan *impeachment* di DPR.

Bagaimana dengan kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment* di MK?

Dari seluruh ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan dan kewajiban MK yang diatur dalam UU MK hanya ada satu ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan MK yang secara eksplisit menyebutkan adanya termohon yaitu kewenangan MK memutus sengketa antar lembaga negara. Hal ini berarti bahwa selain kewenangan memutus sengketa lembaga negara, seluruh pelaksanaan hukum acara kewenangan dan kewajiban MK bersifat adversarial. Kehadiran atau pemanggilan pihak-pihak selain pemohon dalam persidangan bukanlah untuk saling berhadapan dengan pemohon namun untuk dimintai keterangan bagi Majelis Hakim Konstitusi melakukan pemeriksaan silang (*cross check*) ataupun memperkaya data-data yang dibutuhkan.

Dengan demikian, dalam proses *impeachment* di MK kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK bukanlah sebagai

¹²¹ Pasal 43 dan 44, UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

termohon. Dan kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK adalah hak bukanlah kewajiban. Hak Presiden dan/atau Wakil Presiden yang mengalami tuduhan *impeachment* untuk memberikan keterangan dalam persidangan MK menurut versinya bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden menganggap bahwa pendapat maupun keterangan yang diberikan oleh DPR dalam persidangan MK tidak benar.

Dalam hal penunjukan kuasa hukum dalam persidangan MK maka Presiden dan/atau Wakil Presiden juga memiliki hak untuk didampingi atau diwakili oleh kuasa hukum. Namun untuk mencegah adanya distorsi akan lebih baik bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden hadir dalam persidangan MK sebagaimana Presiden dan/atau Wakil Presiden diwajibkan hadir untuk memberikan keterangan dalam rapat pembahasan Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.¹²²

2. Syarat Formil Permohonan dan Pokok Perkara

Syarat formil permohonan berarti permohonan tersebut harus mencantumkan hal-hal yang harus dipenuhi diluar dari substansi perkara. Sedangkan pokok perkara berarti permohonan tersebut harus menguraikan secara jelas substansi perkara dan hal-hal yang dimohon untuk diputus dalam hal ini yaitu benar atau salahnya pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah malakukan 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.

a. syarat formil

¹²² Pasal 184 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR

Sebagaimana telah disebutkan bahwa syarat formil adalah persyaratan yang harus dipenuhi dalam permohonan mengenai hal-hal diluar substansi perkara. Secara umum, dalam pelaksanaan hukum acara kewenangan MK selama ini (Pengujian UU terhadap UUD dan Perselisihan Hasil Pemilu) ada 2 (dua) syarat formil permohonan yaitu (i) pemohon memenuhi persyaratan *legal standing* dan (ii) perkara tersebut termasuk dalam kewenangan MK untuk mengadilinya.

Dalam hal pelaksanaan kewajiban memutus pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, UU MK menambah satu persyaratan formil yang harus dipenuhi oleh DPR yaitu bahwa DPR harus memenuhi prosedur pengambilan keputusan atas tuduhan *impeachment* sesuai dengan UUD 1945 (pasal 7B ayat (3)) serta Peraturan Tata Tertib. Persyaratan formil ini secara implisit diatur dalam pasal 80 ayat (3) UU MK yang mengatur ketentuan bahwa pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan yang diatur dalam pasal 7B ayat (3) UUD 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR juga bukti-bukti atas tuduhan *impeachment* tersebut.

Dengan demikian Sidang Panel Hakim¹²³ yang melakukan sidang pemeriksaan pendahuluan harus memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan kemudian wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan memperbaiki permohonan. Dalam hal pemeriksaan syarat formil permohonan memutus pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden maka ada 3 (tiga) persyaratan yang harus dipenuhi yaitu (i) masalah *legal standing*, (ii) masalah kewenangan MK untuk mengadili dan (iii) masalah prosedural yang harus dipenuhi DPR dalam mengambil keputusan atas pendapat tersebut.

¹²³ terdiri dari 3 (tiga) Hakim Konstitusi. Dalam perkara pengujian UU terhadap UUD serta perkara perselisihan hasil pemilu, sidang pemeriksaan pendahuluan dilakukan dengan sidang panel. Sedangkan untuk perkara memutus pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan atau Wakil Presiden belum dibuat ketentuan apakah akan tetap menggunakan panel hakim ataukah langsung sidang pleno.

Konsekuensi bilamana salah satu persyaratan ini tidak dipenuhi maka amar putusan MK akan menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima.

b. Pokok Perkara

UUD 1945 dan UU MK seolah membuat klasifikasi pokok perkara tuduhan *impeachment* kedalam 2 (dua) kelompok yaitu (a) Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan (b) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹²⁴ Yang termasuk dalam pelanggaran hukum dalam kelompok pertama adalah berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok kedua yaitu syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden adalah sebagaimana ditentukan dalam pasal 6 ayat (1) UUD 1945 serta pasal 6 UU nomor 23 tahun 2003 sebagai penjabaran dari pasal 6 ayat (2) UUD 1945.¹²⁵

Akan tetapi pengelompokan ini tidak membawa dampak hukum yang berbeda. Karena bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan salah satu dari perbuatan melanggar hukum sebagaimana termasuk dalam kelompok pertama maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana termasuk dalam kelompok kedua maka amar putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR. Namun bila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka amar putusan MK adalah menyatakan permohonan ditolak.

¹²⁴ Lihat pasal 7A UUD 1945 serta Pasal 80 ayat (2) UU MK

¹²⁵ lihat hal 56 dan 57

3. Proses beracara di MK

UU MK memberikan batasan waktu 90 hari, setelah permohonan didaftar pada Buku Registrasi Perkara Konstitusi di kepaniteraan, bagi MK untuk memutus pendapat DPR mengenai tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selama kurun waktu itu ada beberapa tahapan persidangan yang harus dilakukan MK sebelum mengambil putusan. Tahapan sidang pertama yaitu pemeriksaan pendahuluan, tahapan sidang kedua yaitu pemeriksaan persidangan yang didalamnya termasuk sidang pembuktian sebelum akhirnya digelar sidang pembacaan putusan sebagai tahapan akhir.

a. pemeriksaan pendahuluan

Pada pelaksanaan hukum acara kewenangan MK yang lain, sidang pemeriksaan pendahuluan dilakukan oleh sidang panel hakim yang terdiri dari 3 orang. Sidang Pemeriksaan Pendahuluan bertujuan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan sebelum masuk dalam pemeriksaan pokok perkara.¹²⁶ Pada tahapan ini Majelis Hakim wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan.

Berkaitan dengan permohonan dalam perkara memutus pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden maka hal-hal yang perlu diperiksa pada tahapan pemeriksaan pendahuluan adalah syarat-syarat formil dan kelengkapan administrasi yang meliputi

1. *legal standing*

Majelis hakim memeriksa apakah benar bahwa pemohon dalam perkara ini adalah DPR atau kuasa yang ditunjuk oleh DPR.

2. Kewenangan MK untuk mengadili perkara

¹²⁶ Pasal 39 ayat (1) UU MK

Majelis Hakim memeriksa apakah benar perkara yang diajukan oleh pemohon termasuk dalam kewenangan MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara ini.

3. prosedur pengambilan keputusan DPR

Majelis Hakim memeriksa apakah proses pengambilan keputusan DPR atas pendapat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden telah sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam rangka memenuhi hal ini maka permohonan DPR hendaknya menyertakan (i) keputusan DPR, (ii) risalah sidang DPR dan (iii) berita acara rapat DPR yang berkaitan dengan proses pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam pasal 7B UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib DPR.

4. Bukti-bukti

Majelis Hakim memeriksa apakah bukti-bukti yang diajukan dalam permohonan telah memadai untuk melakukan proses *impeachment* di MK. MK juga harus menetapkan standar bukti permulaan yang cukup sehingga proses pemeriksaan pendapat DPR dapat dilanjutkan pada tahap berikutnya.

Mengenai standar bukti permulaan yang cukup ini, MK harus mengacu pada standar bukti pada hukum acara pidana mengingat bahwa tuduhan *impeachment* adalah terutama berkaitan dengan perbuatan pidana yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. MK juga harus menetapkan jumlah bukti yang harus diajukan oleh DPR dalam permohonannya. Pasal 183 KUHP menentukan bahwa untuk menjatuhkan pidana kepada seseorang, sekurang-kurangnya dibutuhkan 2 (dua) dari 5 (lima) jenis alat bukti yang sah.

Apakah MK juga akan menetapkan bahwa DPR harus melampirkan minimal 2 (dua) alat bukti dalam permohonannya atautkah harus lebih? Mengingat bahwa kasus *impeachment* adalah kasus khusus yang membutuhkan penanganan dan persyaratan yang istimewa.

Pasal 184 ayat (1) KUHAP menyebutkan alat-alat bukti yang sah adalah:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. petunjuk;
- e. keterangan terdakwa.

Bilamana mengacu pada KUHAP maka timbul permasalahan yaitu apakah keterangan saksi dan/atau ahli yang disampaikan dalam rapat panitia khusus DPR dapat digolongkan pada alat bukti yang sah. Hal ini mengingat bahwa saksi dan ahli hanya dapat legitimasi didepan sidang. Apakah rapat panitia khusus DPR termasuk sebagai sidang yang dapat mengangkat saksi dan ahli? UU MK sendiri mengatur bahwa bila pemohon ingin mengajukan saksi dan/atau ahli dalam persidangan maka biodata saksi dan/atau ahli dapat dilampirkan dalam permohonan. Namun lampiran pengajuan nama saksi dan/atau ahli tidaklah termasuk dalam kualitas alat bukti yang harus dilampirkan dalam permohonan DPR. Keterangan saksi dan/atau ahli yang diajukan pemohon tersebut menjadi alat bukti bagi majelis hakim untuk menjatuhkan putusan.

Oleh sebab itu bila mengacu pada jenis alat bukti yang sah menurut KUHAP maka kemungkinannya hanya ada 2 (dua) jenis alat bukti yang sah yang dapat diajukan DPR dalam permohonannya dimana alat bukti tersebut sangat kuat dan tidak lagi menimbulkan perdebatan yaitu alat bukti surat dan alat bukti petunjuk.

Kembali mengacu pada KUHAP, pada pasal 187 KUHAP yang disebut surat adalah surat yang dibuat atas atas sumpah jabatan atau dikuatkan dengan sumpah, yaitu :

- a. berita acara dan surat lain dalam bentuk resmi yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang atau yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang atau yang dibuat dihadapannya, yang memuat keterangan tentang kejadian atau keadaan yang didengar, dilihat atau yang dialaminya sendiri, disertai dengan alasan yang jelas dan tegas tentang keterangannya itu; Dengan demikian, maka berita acara rapat pansus DPR dapat dijadikan alat bukti surat untuk dilampirkan pada permohonan.
- b. surat yang dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan atau surat yang dibuat oleh pejabat mengenai hal yang termasuk dalam tata laksana yang menjadi tanggung jawabnya dan yang diperuntukkan bagi pembuktian sesuatu hal atau suatu keadaan; Dalam kaitannya dengan proses *impeachment*, mungkin saja DPR menemukan keputusan atau surat penetapan yang dikeluarkan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang mengarah pada tuduhan *impeachment*. Temuan DPR atas keputusan atau surat penetapan tersebut dapat dijadikan alat bukti bagi permohonan ke MK.
- c. surat keterangan dari seorang ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai sesuatu hal atau suatu keadaan yang diminta secara resmi daripadanya; Hal ini sama dengan berita acara sebagaimana disebut di huruf (a). Berita acara rapat pansus DPR yang menghadirkan ahli untuk dimintai keterangannya dalam rapat pansus dapat menjadi alat bukti surat.

Sedangkan yang disebut alat bukti petunjuk, dengan merujuk pada pasal 188 ayat (1) KUHAP adalah perbuatan, kejadian atau keadaan yang karena persesuaian, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siap pelakunya.

5. Daftar nama calon saksi dan calon ahli

Memeriksa apakah dalam permohonan telah dicantumkan daftar nama calon saksi dan calon ahli. Daftar nama ini menjadi penting mengingat prosedur beracara untuk memutus pendapat DPR ini dibatasi oleh waktu, selain itu karena keterangan yang diberikan oleh saksi maupun ahli merupakan bahan pertimbangan yang berharga mengingat proses beracara di MK dalam rangka memutus pendapat DPR ini bersifat adversarial.

b. Pemeriksaan persidangan

Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang pleno Majelis Hakim. Dalam persidangan majelis hakim memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan. Pada pasal 41 ayat (2) UU MK yang mengatur secara umum mengenai pemeriksaan persidangan disebutkan bahwa demi kepentingan pemeriksaan maka majelis hakim wajib untuk memanggil pihak-pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan. Selain itu, demi kepentingan pemeriksaan majelis hakim juga wajib meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan.

Dalam kaitan dengan permohonan pendapat DPR ini maka DPR sebagai pemohon wajib hadir dalam setiap sidang pemeriksaan permohonan pendapat DPR yang digelar oleh MK. Hal ini selain untuk melindungi kepentingan DPR sebagai pemohon dengan mengetahui perkembangan perkara juga agar DPR dapat senantiasa dimintai keterangan yang berkaitan dengan perkara ini.

Sedangkan bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pihak yang sangat berkaitan dengan perkara ini, meskipun peradilan MK bersifat adversarial dan kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK bukan merupakan suatu keharusan, namun demikian kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan amatlah penting untuk menjaga kepentingan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

c. Putusan

Yang menjadi obyek dalam perkara ini adalah pendapat DPR yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau diduga telah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden. Kewajiban MK adalah untuk memberi putusan atas pendapat DPR ini. Oleh karena itu ada 3 (tiga) kemungkinan putusan yang dijatuhkan MK atas perkara ini. Kemungkinan *pertama* adalah amar putusan MK menyatakan permohonan *tidak dapat diterima* bilamana permohonan tidak memenuhi persyaratan formil sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya atau sebagaimana mengacu pada pasal 80 UU MK.¹²⁷ Kemungkinan *kedua* adalah apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan *ditolak*.¹²⁸

Kemungkinan *ketiga* adalah apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka amar putusan MK menyatakan *membenarkan pendapat DPR*.¹²⁹

¹²⁷ Pasal 83 ayat (1) UU MK

¹²⁸ Pasal 83 ayat (3) UU MK

¹²⁹ Pasal 83 ayat (2) UU MK

4. Implikasi Putusan MK

UUD 1945 maupun UU MK menyebutkan kewajiban MK untuk memutus pendapat DPR dalam bagian yang berbeda dengan kewenangan MK yang lain.¹³⁰ Maka penafsiran atas pemisahan pancantuman ketentuan tersebut adalah bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Permasalahannya adalah apakah pemisahan pencantuman ini juga berdampak pada kewenangan mengadili MK dan sifat putusannya? Pada ketentuan yang mengatur masalah kewenangan MK disebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir. Selain itu, sifat putusan MK atas empat kewenangan tersebut bersifat final. Sedangkan ketentuan yang mengatur masalah kewajiban MK hanya disebutkan bahwa MK wajib memberikan putusan. Dengan demikian, apakah hal ini berarti bahwa kewajiban MK untuk memberi putusan atas pendapat DPR tidak pada tingkat pertama dan terakhir? Dan apakah putusan MK atas pendapat DPR tidak bersifat final?

Sebelum berangkat pada pembahasan masalah kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta apakah sifat putusan MK juga bersifat final pada perkara memutus pendapat DPR maka untuk mengerucutkan permasalahan perlu dipahami bahwa masalah-masalah tersebut hanya akan muncul apabila putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR. Apabila putusan MK adalah menolak permohonan atau menyatakan permohonan tidak dapat diterima, Konstitusi telah menutup segala kemungkinan bagi DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* ke MPR.

Ada berbagai macam kelompok pendapat yang menafsirkan hal ini. Kelompok *pertama* yang melihat bahwa pemisahan kewajiban dari kewenangan-kewenangan MK lainnya adalah karena memang putusan MK atas pendapat DPR itu tidak pada tingkat pertama dan terakhir serta sifat

¹³⁰ Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 serta pasal 10 ayat (1) dan (2) UU MK

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

putusan tersebut tidaklah final dan mengikat. Landasan pemikiran kelompok pertama ini adalah karena bilamana putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR, maka DPR akan meneruskan proses *impeachment* ke MPR. Yang berarti bahwa ada institusi lain setelah MK yang menilai pendapat DPR tersebut. Dan putusan MK bukanlah kata akhir dalam proses *impeachment*. MPR-lah yang memiliki kata akhir atas proses *impeachment* melalui keputusan yang diambil dengan suara terbanyak. Putusan MK digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh anggota MPR dalam mengambil keputusan tersebut. Yang kemudian akan timbul permasalahan adalah bilamana Keputusan yang diambil oleh suara terbanyak di MPR berbeda dengan putusan MK karena putusan MK tidak memiliki sifat final dan mengikat. Secara sosiologis, dampak atas perbedaan putusan di dua lembaga negara ini akan menimbulkan kebingungan di masyarakat.

Kelompok *kedua* yang menyatakan bahwa putusan MK atas pendapat DPR bersifat final dan mengikat. Artinya bahwa putusan MK atas pendapat DPR itu adalah final dari segi yuridis dan seharusnya mengikat semua pihak yang terkait dengan putusan ini. Jadi meskipun ada institusi lain yang melanjutkan proses *impeachment*, yaitu MPR, maka institusi ini tidak melakukan review atas putusan MK yang bersifat yuridis tapi menjatuhkan keputusan dari sisi politis karena menggunakan mekanisme pengambilan suara terbanyak sehingga putusan MK adalah putusan yang final dari sisi yuridis. Mengenai kekuatan mengikat dari putusan MK maka sesungguhnya putusan MK ini juga memiliki kekuatan mengikat kepada MPR. Namun ada semacam celah dalam kelompok ini yang berpendapat bahwa meskipun memiliki kekuatan mengikat, putusan MK ini juga bersifat *non-executable*.

Bilamana putusan MK sama dengan keputusan yang diambil oleh MPR maka masih tersisa sebuah permasalahan yaitu apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan sehingga dia diberhentikan dari

jabatannya? Bilamana hal ini dapat dilakukan apakah bukan berarti bertentangan dengan asas *ne bis in idem*?

Dari perspektif bahwa yang menjadi obyek perkara dalam pemeriksaan perkara di MK adalah pendapat DPR semata maka Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pelaku pelanggaran hukum tidak menjadi obyek dalam proses *impeachment* di MK. Oleh sebab itu proses peradilan di Pengadilan Negeri untuk meminta pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukan tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*.¹³¹ Selain itu MK adalah peradilan tata negara yang mengadili jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sedangkan Pengadilan Negeri adalah cabang peradilan dalam Mahkamah Agung yang mengadili pertanggungjawaban individu atas perbuatan yang dilakukannya. MK dan Peradilan negeri memiliki wilayah kewenangan yang berbeda sehingga tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*. Namun demikian yang perlu menjadi catatan adalah bahwa selayaknya pertimbangan hukum serta putusan yang dijatuhkan MK menjadi bahan pertimbangan hakim pengadilan negeri (hakim tinggi bila mengajukan banding serta hakim agung bila mengajukan kasasi) dalam menjatuhkan putusan terhadap kasus tersebut sehingga ada keselarasan putusan hukum antara MK dengan PN (PT maupun MA). Sehingga hakim pengadilan negeri (hakim tinggi maupun hakim agung) tidak melakukan *review* atas putusan MK. Terkecuali memang bilamana ditemukan bukti baru yang menguatkan kedudukan mantan Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga dapat lepas dari pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum yang dilakukannya ketika menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹³¹ Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa pengertian asas *ne bis in idem* dalam hukum pidana hanya terjadi pada saat pelaku, objek pidana dan alasan penuntutannya sama. Dengan demikian, kondisi ini tidak mungkin dapat terjadi pada perkara *impeachment*, mengingat model pembuktian di pengadilan negeri dan di Mahkamah Konstitusi memiliki karakteristik yang berbeda. Lebih lanjut, lihat hasil wawancara peneliti dengan Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji pada tanggal 6 Januari 2005.

E. Proses *Impeachment* di MPR

Apabila MK menjatuhkan putusan membenarkan pendapat DPR maka DPR menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR setelah menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah MPR menerima usulan tersebut. Tata cara *Impeachment* dalam lembaga MPR diatur dalam bab XV (pasal 83) mengenai Tata Cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatannya Peraturan Tata Tertib (Keputusan MPR RI nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI)

Pimpinan MPR kemudian mengundang Anggota MPR untuk mengikuti Rapat Paripurna yang mengagendakan memutus usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR. Pimpinan MPR juga mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya didalam rapat Paripurna Majelis.

Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir untuk memberikan penjelasan atas usul pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, maka Majelis tetap mengambil putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengambilan Putusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan DPR setelah adanya putusan MK dilaksanakan melalui mekanisme pengambilan suara terbanyak. Persyaratan pengambilan suara terbanyak itu adalah diambil dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah Anggota Majelis (kuorum), dan

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah Anggota yang hadir yang memenuhi kuorum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Perubahan UUD yang membawa dampak bagi perubahan sistem ketatanegaraan telah merevolusi struktur dan mekanisme ketatanegaraan Indonesia. Model sistem pemerintahan telah berganti dimana dianut sistem pemerintahan Presidensiil dengan didukung oleh adanya mekanisme pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung. Kekuasaan membentuk UU mengalami pergeseran dari Presiden kepada DPR.

Perubahan UUD telah membuat DPR menjadi lembaga yang sangat berdaya, untuk tidak menyebut sangat berkuasa, karena DPR banyak memegang peranan penting dalam jalannya sistem ketatanegaraan. Landasan atas diberikannya kewenangan yang demikian penting di DPR adalah berangkat dari kebutuhan akan adanya mekanisme kontrol yang kuat akibat dari pelajaran rezim otoritarian dimasa lalu yang dipegang oleh penguasa pemerintahan. Mekanisme kontrol yang dilakukan DPR dengan mengawasi jalannya pemerintahan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden ini pula yang menjadi sebuah awal bagi dimulainya proses *impeachment* di Indonesia.

Proses pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden dari jabatannya bukanlah hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum perubahan UUD, Indonesia juga memiliki mekanisme bagaimana Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya.

Sebagaimana pernah terjadi dalam masa Soekarno dan Abdurrahman Wahid. Namun demikian proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atas tuduhan (*impeachment*) melalui proses politik dan hukum baru diadopsi dalam perubahan UUD 1945.

DPR menjadi pemain utama dalam drama *impeachment* di Indonesia. Diawali oleh tuduhan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat oleh DPR berdasarkan pelaksanaan fungsi pengawasannya, kemudian DPR menjadi pemohon dalam proses *impeachment* di MK. Bila MK membenarkan pendapat DPR, maka DPR pula-lah yang akan membawa tuduhan tersebut kepada MPR untuk mendapat penyelesaian akhir dari kasus *impeachment* ini. Pada intinya, *impeachment* adalah suatu proses yang didesain untuk menjalankan sebuah mekanisme *checks and balances* dalam kekuasaan.

Alasan-alasan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan secara limitatif dalam konstitusi, meskipun alasan-alasan tersebut memiliki penafsiran yang sangat luas dan dapat saja subjektif terutama dalam sebuah lembaga politik di DPR. Alasan-alasan *impeachment* yang memancing banyak tafsir adalah atas tuduhan “tindak pidana berat lainnya” (*high crimes*) dan “perbuatan tercela” (*misdemeanor*). Bahkan di Amerika Serikat serta negara-negara lain yang mencantumkan anasir *high crimes* dan *misdemeanor* masih terdapat wacana dan perdebatan yang hebat dalam menafsirkan alasan *impeachment* tersebut.

Alasan *impeachment* yang dituduhkan DPR tersebut adalah alasan yang berangkat dari sebuah proses politik dimana kepentingan-kepentingan yang lebih bermain untuk menghasilkan sebuah keputusan. Oleh sebab itu, ada sebuah lembaga yang memberikan legitimasi dalam perspektif yuridis dengan memberikan tafsiran atas tuduhan yang dijatuhkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Lembaga konstitusional yang berwenang untuk memberikan tafsir yuridis atas tuduhan DPR tersebut adalah

Mahkamah Konstitusi. Pada posisi ini MK memiliki peranan yang sangat strategis karena MK adalah salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman. Akan tetapi pada proses *impeachment* ini MK tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pribadi yang melakukan “tindak pidana”. Tapi obyek sengketa yang menjadi fokus pemeriksaan MK adalah pendapat DPR. Oleh sebab itu, bilamana ada pengadilan yang memeriksa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diberhentikan atas tuduhan melakukan pelanggaran hukum maka pengadilan tersebut tetap memiliki kewenangan untuk melakukannya dan tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*. Karena pengadilan tersebut mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden *a quo* dalam kapasitasnya sebagai pribadi yang melakukan tindak pidana. Drama *impeachment* pada episode persidangan di MK adalah dalam kerangka peradilan tata negara. Sehingga MK tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan putusan yang berupa sanksi pidana.

Jika dan hanya jika putusan yang dijatuhkan MK adalah “membenarkan pendapat DPR” maka DPR dapat melanjutkan proses *impeachment* ke MPR. Suara terbanyak anggota MPR sesuai dengan prosedur yang diatur oleh konstitusi (Pasal 7B ayat (7) UUD 1945) yang akan menjadi kata akhir dalam persoalan *impeachment* di Indonesia.

B. Rekomendasi

Meskipun *impeachment* bukanlah hal yang baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia namun perubahan UUD menyebabkan adanya perubahan sistem ketatanegaraan sekaligus berkaitan dengan mekanisme diberhentikannya Presiden dan/atau Wakil Presiden. Lembaga-lembaga negara yang terkait dengan proses *impeachment* harus mempersiapkan perangkat serta ketentuan yang mengatur mekanismenya. Bukan berarti memprediksi bahwa besar kemungkinan dalam waktu dekat

akan ada peristiwa *impeachment*, namun persiapan yang dilakukan lebih mengarah sebagai antisipasi dan untuk mengisi kekosongan peraturan yang ada. Karena sepanjang sejarah praktek ketatanegaraan negara-negara didunia, proses *impeachment* yang berhasil dilakukan masih dapat dihitung dengan jari.

Berdasarkan kajian yang dilakukan atas mekanisme *impeachment* di Indonesia setelah adanya perubahan UUD maka ada beberapa hal yang harus segera dilakukan untuk melengkapi aturan mekanisme *impeachment* di Indonesia. Rekomendasi tersebut adalah

a. berkaitan dengan proses *impeachment* di DPR

DPR memegang peranan kunci dalam proses *impeachment* karena DPR-lah yang memulai proses *impeachment* bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, DPR harus segera melengkapi ketentuan dalam peraturan tata tertibnya yang mengatur mengenai proses *impeachment*. Bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan yang harus dilengkapi adalah mengenai penetapan siapa yang akan mewakili DPR dalam beracara di Mahkamah Konstitusi, mengenai proses dan aturan yang mengikat panitia khusus DPR dalam melakukan penyelidikan atas tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b. berkaitan dengan proses *impeachment* di MK

MK harus segera menyusun dan menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) yang mengatur secara rinci pelaksanaan peradilan atas pendapat DPR yang menuduh Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat.

PMK ini harus memuat ketentuan prosedural beracara di MK. Dari awal prosedur mendaftarkan permohonan, isi dan syarat-syarat permohonan, penetapan hari sidang pertama, pemanggilan para pihak, saksi dan ahli, prosedur beracara pada sidang pemeriksaan pendahuluan, prosedur

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

beracara pada sidang pemeriksaan persidangan dan pembuktian, mekanisme rapat permusyawaratan hakim untuk merumuskan putusan, serta isi putusan MK. Salah satu masukan dari hasil penelitian adalah rancangan PMK yang dilampirkan beserta laporan ini.

BIBLIOGRAFI

- Ali, Faried. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996.
- Alrasid, Harun. *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*. Jakarta: YLBHI, 1997.
- _____. *Pengisian Jabatan Presiden*. Cet. I. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT Ihtiar Baru Van Hoeve. 1994.
- _____. *Pergumulan Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI-Press, 1996.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *et al.* *Konstitusi Amerika Serikat*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Basah, Sjachran. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Cet. V. Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Berger, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- Black, Charles L. *Impeachment: A Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- Budiardjo, Miriam. *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- _____. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT Gramedia, 1975.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

- Budiman, Arief. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Charlton, Roger. *Political Realities: Comparative Government*. New York: Longman Inc., 1986.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cet. IV. Edisi II. Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Encyclopedia Britannica, Inc. *Encyclopedia Britannica*, Vol. 12. Chicago: William Benton, Publisher, 1972.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1983.
- Ibrahim, Harmaily. *Majelis Permusyawaratan Rakyat: Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Bakti, 1979.
- Keraf, Gorys. *Komposisi*. Ende: Nusa Indah, 1994.
- Kranenburg, R. *Ilmu Negara Umum*. Jakarta: JB Wolters, 1959.
- Lijphart, Arend. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Mahfud, Moh. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1988.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Nasroen, M. *Ilmu Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Ichtiar, 1966.
- Neufeldt, Victoria. *Webster's New World Dictionary*. New York: Prentice Hall, 1991.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

- Pandoyo, S. Toto. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945: Proklamasi dan Kekuasaan MPR*. Yogyakarta: Liberty, 1992.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco Jakarta: 1981.
- _____. *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2003.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-prinsip Hukum Politik*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Saragih, Bintan R. *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: Perintis Press, 1985.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Second Edition. New York: Longman Inc., 1986.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994.
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997.
- Suny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara: suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Uni Sovyet dan Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- _____. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- _____. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru, 1987.
- Strauss, Steven D. and Spencer Strauss. *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President*. New York: Alpha Books, 1998.

The Editors of Encyclopedia Britannica. *The U.S. Government: How and Why It Works*. New York: Bantam Books, 1978.

The National Democratic Institute. *One Chamber or Two: Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature*. Washington DC: NDI, 1998.

The Staffs of United Press International dan The World Almanac. *The Impeachment Report: A Guide to Congressional Proceedings in the case of Richard M. Nixon, President of the United States*. New York: The New American Library, Inc., 1974.

Wahjono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.

Whittington, Keith E. *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*. Kansas: University Press of Kansas, 1999.

Wolhoff, G. J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timun Mas, 1955.

Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Yara, Muchyar. *Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden: Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Nadhilah Ceria Indonesia, 1995.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

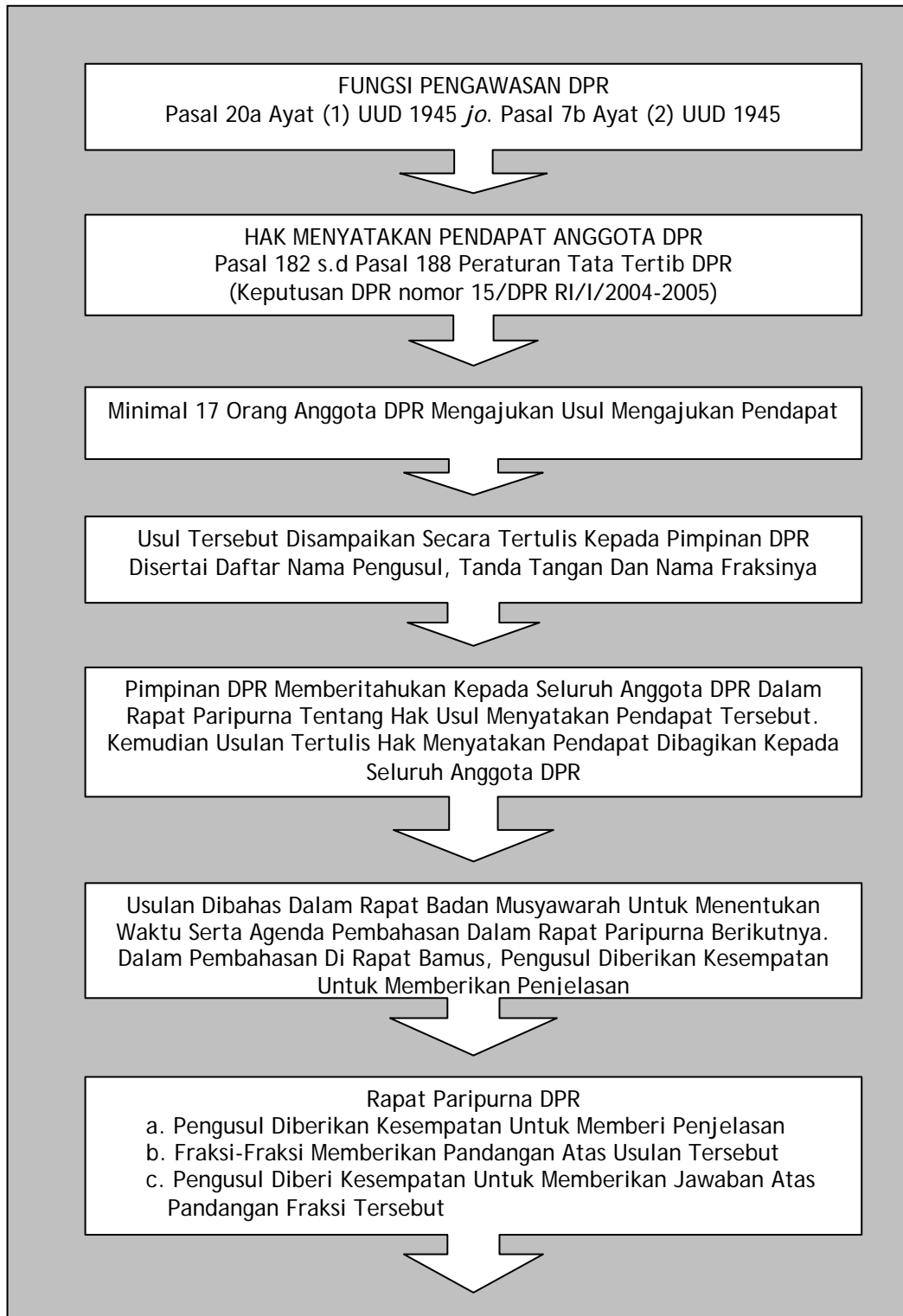
_____. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPRS-RI Tahun 1967*, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR-RI, 1967.

LAPORAN PENELITIAN
“Mekanisme *Impeachment* dan
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”
Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

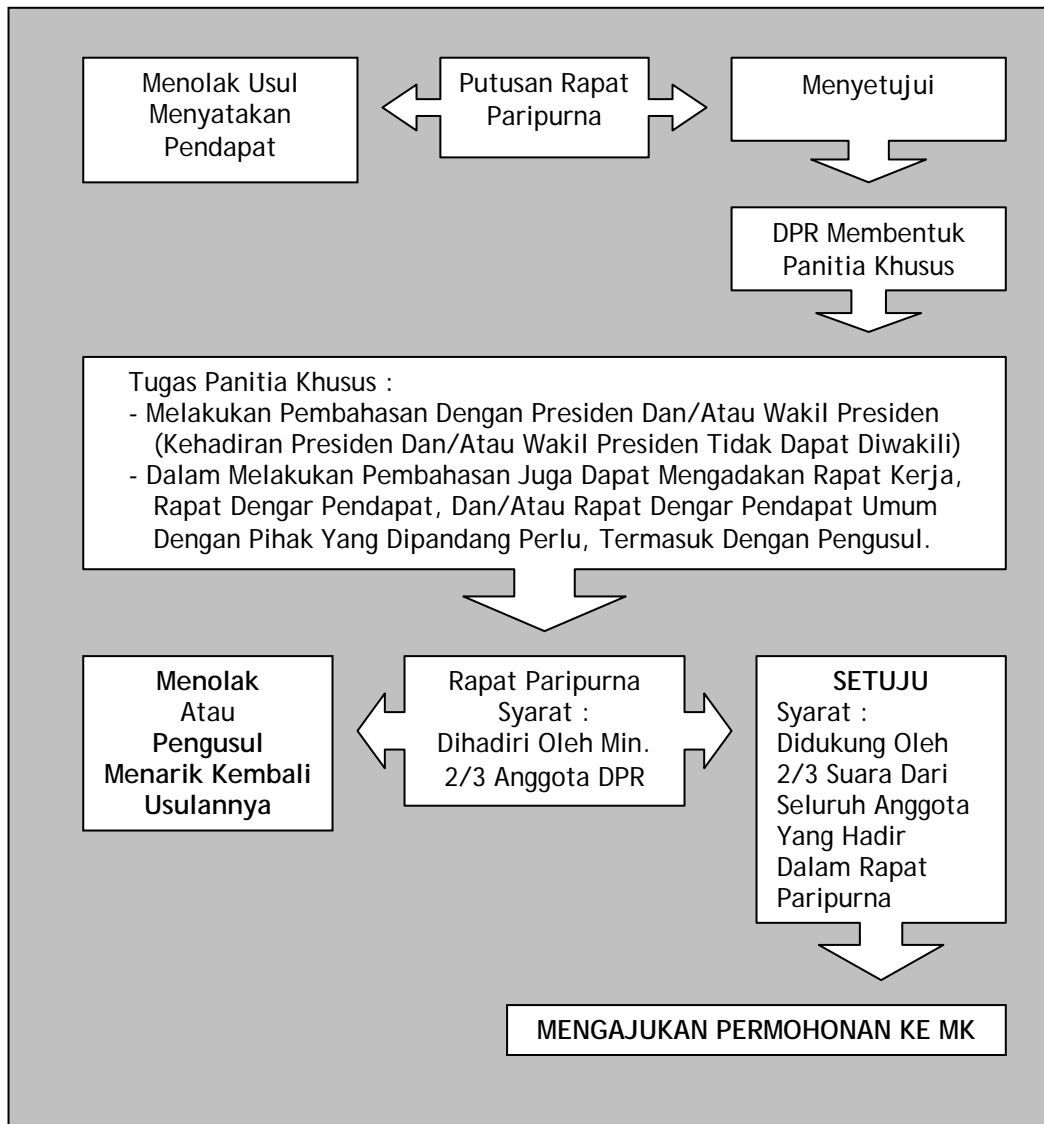
- _____. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR-RI Tahun 1978, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR-RI, 1978.
- _____. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR-RI Tahun 1999, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR-RI, 1999.
- _____. UU No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- _____. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.
- _____. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- _____. UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

FLOW CHART PROSES IMPEACHMENT DI INDONESIA

PROSES IMPEACHMENT DI DPR

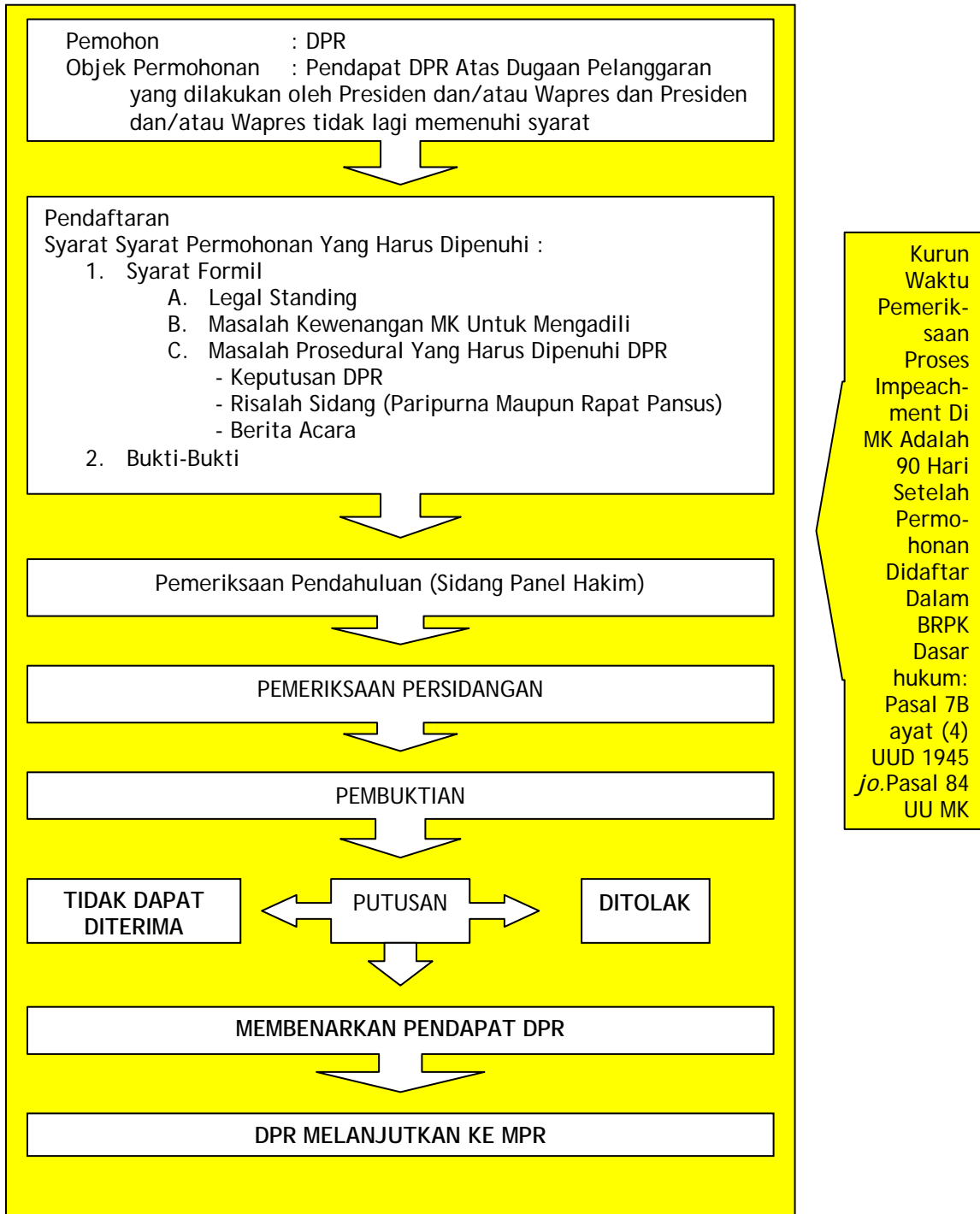


LAMPIRAN II



LAMPIRAN II

PROSES IMPEACHMENT DI MK



PROSES IMPEACHMENT DI MPR

