

# **Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi)**

**Muhammad Bahrul Ulum<sup>1</sup>**

## ***ABSTRACT***

The Inquiry rights was the implementation of the oversight function of House Representative (DPR) to Presiden/and or Vice President. The use of inquiry right as a political strategy in impeachment mechanism to President/and or Vice President depend on reality and political consensus of the DPR, so there are possibilities and tendencies that the rule of law and democracy are not be able to maintained as stipulated in Article 1 the 1945 Constitution. The decree of impeachment of the President and/ or Vice President as provide in the 1945 Constitution tend unable to uphold the rule of law when the Constitutional Court decided the President and / or Vice President violated the constitution, namely the dismissal of the President and or the Vice President made by the Assembly through a political decision (politeke beslissing). The efforts to maintains consistency of the concept of law as stipulated in Article 1 paragraph (3), Article 7B paragraph (3) and paragraph (7) of the 1945 Constitution, without opening the chance intervention of political interests and obligations of the Assembly to implement the decision of the Constitutional Court. Therefore, the rule of law must be a cornerstone in the practice of constitutional law in Indonesia.

**Keywords:** Impeachment, Constitution, Rule of Law

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember.

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Secara konstitusional, ketentuan mengenai pemakzulan diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>2</sup> sebagai aturan dasar<sup>3</sup> dan sumber hukum di Indonesia. Proses pemakzulan harus senantiasa berdasarkan konstitusi sebagai manifestasi terhadap negara berkedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan UUD 1945 (*constitutional democracy*).<sup>4</sup>

Dalam perspektif UUD 1945, proses pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden harus diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun sebelum proses pengajuan pemberhentian kepada MPR, terlebih dahulu DPR sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) harus mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>5</sup>

Namun sebelum upaya di atas dilakukan, DPR terlebih dahulu menggunakan hak angket sebagai upaya penyelidikan terhadap kabinet Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Kemudian DPR menggunakan hak menyatakan pendapat sebagai pintu masuk DPR untuk membawa Presiden dan/ atau Wakil Presiden kepada MK.

Berdasarkan uraian di atas, praktik ketatanegaraan di Indonesia masih cenderung menegakkan hukum secara prosedural. Upaya purifikasi hukum dan keadilan yang seyogianya diajukan kepada MK mengenai dugaan DPR atas pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden masih terkendala

<sup>2</sup> Untuk selanjutnya dalam penelitian ini disebut "UUD 1945".

<sup>3</sup> Disebut juga aturan pokok negara. Lihat Zainal Arifin Hoesein. *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta, Rajawali pers: 2009), hlm. 45.

<sup>4</sup> Dalam negara hukum, berlaku prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagai salah satu prinsip utamanya. Lihat I Dewa Gede Palguna. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK:2008), hlm. 10.

<sup>5</sup> Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316). Lihat juga Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

pada proses politik di DPR dengan mekanisme pemungutan suara. Implikasinya terdapat kontradiksi antara ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara *expressiv verbis* menyatakan Indonesia adalah negara hukum dengan ketentuan Pasal 7B UUD 1945<sup>6</sup> yang mana proses untuk menegakkan hukum masih harus berdasarkan kesepakatan politik di DPR terlebih dahulu.

Selanjutnya, apabila permohonan DPR atas pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden telah berhasil diajukan kepada MK, dan selanjutnya MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah inkonstitusional dengan melanggar Pasal 7A UUD 1945, maka tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sejak dibacakan Putusan MK. Proses selanjutnya masih bermuara pada sidang paripurna MPR. Sedangkan pengambilan keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Implikasinya, apakah MPR sebagai lembaga politik mampu menjunjung tinggi supremasi hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sehingga melaksanakan Putusan MK tersebut?

Dalam perspektif UUD 1945, Indonesia adalah negara hukum. Namun berkaitan dengan mekanisme pemakzulan sebagaimana dijelaskan di atas, Indonesia cenderung tidak menunjukkan karakternya sebagai negara hukum secara sempurna, yaitu tidak terdapat penguatan terhadap supremasi hukum, seperti keputusan hukum MK yang bersifat final dan mengikat (*finally binding*) dilaksanakan oleh kesepakatan politik di MPR.<sup>7</sup>

Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian dengan mengkaji dan menganalisis eksistensi dan konsistensi konstitusi, yaitu antara konsep negara hukum<sup>8</sup> dengan pasal-pasal pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Termasuk menyampaikan gagasan

<sup>6</sup> Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 yaitu, "Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat".

<sup>7</sup> Lihat Pasal 7B ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum".

dan solusi terhadap konsep penegakan hukum, demokrasi dan hak konstitusional warga negara<sup>9</sup> untuk menjaga konsistensi konsep negara hukum sebagaimana diatur di dalam UUD 1945.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana UUD 1945 mengatur penggunaan hak angket dan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden?
- 2) Apakah ketentuan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 sesuai dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini yaitu menjelaskan penggunaan hak angket dan hubungannya dengan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia. Selanjutnya dilakukan analisis mengenai eksistensi dan konsistensi supremasi hukum dan konstitusi hukum di Indonesia berkaitan dengan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perspektif UUD 1945, kemudian menemukan sebuah konsep baru di bidang ketatanegaraan berkaitan dengan Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penelitian ini diharapkan memberikan nilai manfaat yaitu, dalam tataran teoretis, diharapkan penelitian ini mampu memberikan sumbangan pemikiran mengenai apa yang seharusnya dilakukan dalam praktik ketatanegaraan dalam rangka purifikasi atas lembaga politik. Dalam tataran normatif, diharapkan mampu menjelaskan hukum positif Indonesia berkaitan dengan mekanisme politik hukum pemakzulan di Indonesia. Sedangkan dalam tataran praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan mengenai sejauh mana implementasi praktik pemakzulan di Indonesia sehingga tetap sesuai dengan asas negara hukum Indonesia.

<sup>9</sup> Termasuk di dalamnya adalah prinsip persamaan di dalam hukum.

## TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Teori Negara Hukum

#### 2.1.1 Konsep Negara Hukum

Proses transisi di Indonesia dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 telah mengubah secara mendasar penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang diarahkan untuk mewujudkan negara hukum.<sup>10</sup> Wujud Indonesia adalah negara hukum dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Dalam perspektif teori, terdapat beberapa konsep negara hukum,<sup>11</sup> yaitu *Rechtstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila. Dari berbagai konsep tersebut, konsep yang paling banyak dikenal di berbagai negara adalah *rechtstaat* dan *rule of law*. Perkembangan wawasan negara hukum telah berlangsung cepat. Pada abad ke-21 ini tidak ada suatu negara pun yang menganggap dirinya sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya sebagai negara berdasarkan atas hukum.<sup>12</sup>

Menurut Scheltema, unsur-unsur *rechtstaat* adalah kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum. *Rechtstaat* lahir pada abad ke-19, meskipun wawasannya telah lama ada jauh sebelumnya. *Rechtstaat* lahir setelah tumbuhnya paham tentang negara yang berdaulat dan berkembangnya teori perjanjian mengenai terbentuknya negara serta kesepakatan penggunaan kekuasaannya. Model negara ini diterapkan di Belanda, Jerman, dan Perancis. Konsep *rechtstaat* muncul dari Friedrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur *rechtstaat* yaitu:<sup>13</sup>

- 1) Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;

---

<sup>10</sup> I Dewa Gede Palguna. *Mahkamah...., op.cit*, hlm. 77-78.

<sup>11</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta, Kencana: 2007), hlm. 83-84.

<sup>12</sup> Satya Arinanto dalam Mahkamah Konstitusi. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK: 2009), hlm. 207.

<sup>13</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta, Raja Grafindo Persada: 2006), hlm. 3.

- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) Peradilan administrasi negara.

Selanjutnya, *rule of law* merupakan konsep negara hukum yang tumbuh dan berkembang di negara Anglo Saxon, antara lain Amerika Serikat dan Inggris. Menurut Albert Venn Dicey, mengandung unsur-unsur sebagai berikut:<sup>14</sup>

- 1) Supremasi Hukum (*supremacy of law*) dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas;
- 2) Persamaan di muka hukum (*equality before the law*); dan
- 3) Hak asasi manusia yang dijamin melalui undang-undang.

Doktrin *rule of law* makin berkembang dan menjadi topik pembahasan yang tidak pernah berhenti sejak Dicey mengemukakan pemikiran itu pada akhir abad ke-19. Ketiga elemen unsur negara hukum yang dikemukakan Dicey di atas hingga saat ini tetap merupakan warisan Dicey yang sangat berharga. Bukan hanya dalam memahami perkembangan pemikiran tentang negara hukum itu sendiri, tetapi juga dalam memahami demokrasi liberal atau demokrasi konstitusional yang kini dipraktikkan oleh bagian terbesar negara-negara di dunia, lebih-lebih di negara-negara yang baru merdeka (*newly independent states*) dan negara-negara yang baru terlepas dari sistem totaliter dan otoriter.<sup>15</sup>

Walaupun buah pikiran Dicey dianggap cemerlang, ia tidak terlepas dari berbagai kritik. Sir Ivor Jennings misalnya, menyatakan ketidak setujuannya terhadap pandangan Dicey yang terlalu memberi tekanan pada ketentuan-ketentuan yang jelas dan pasti serta diskresi yang sekecil-kecilnya dalam proses hukum. Menurut Jennings, pandangan demikian menunjukkan dorongan konservatif Dicey yang lebih memilih kepastian hukum daripada memberikan perhatian terhadap hukum yang diarahkan pada keadilan sosial yang membutuhkan banyak kewenangan diskresional dalam pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang lebih luas.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi. *Implementasi dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK: 2009), hlm. 91.

<sup>15</sup> I Dewa Gede Palguna. *Mahkamah...*, op.cit, hlm. 114.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 109-110.

Doktrin negara hukum menurut Jennings, mengandung beberapa komponen. Diantaranya yaitu *pertama*, negara secara keseluruhan harus diatur oleh hukum; *kedua*, dalam doktrin itu tersirat prinsip pemisahan kekuasaan dengan maksud mencegah kediktatoran.<sup>17</sup>

Satu hal yang pasti bahwa kekuasaan-kekuasaan dalam negara haruslah diperoleh dengan cara-cara yang sah dan pelaksanaannya harus sesuai dengan hukum. Ciri-ciri yang dapat digunakan sebagai indikator bahwa suatu negara menerapkan paham negara hukum yaitu:<sup>18</sup>

- 1) *Constitutionalism*;
- 2) *Law governs the government*;
- 3) *An independent judiciary*;
- 4) *Law must be fairly and consistently applied*;
- 5) *Law is transparent and accessible to all*;
- 6) *Application of law is efficient and timely*;
- 7) *Property and economic rights are protected, including contracts*;
- 8) *Human and intellectual rights are protected*; dan
- 9) *Law can be changed by an established process which itself is transparent and accessible to all*.

### **2.1.2 Konsep Negara Hukum Demokratis di Indonesia**

UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia merupakan *the supreme law of the land*.<sup>19</sup> Pasca amandemen UUD 1945, telah dirumuskan dalam batang tubuh mengenai konsep negara hukum, yang sebelumnya hanya dicantumkan dalam penjelasan pada UUD 1945 pra amandemen. Dari beberapa penekanan hasil amandemen UUD 1945, maka konsep negara hukum menjadi norma dalam UUD 1945.

Salah satu upaya (prosedur dan mekanisme) untuk melindungi rakyat terhadap penyalah gunaan kekuasaan negara dapat dilakukan melalui UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia. Menurut Carl Schmit, konstitusi dianggap sebagai keputusan politik yang

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 110.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 115-121.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta Rajawali Pers: 2009), hlm. 258.

tertinggi. Oleh karena itu, konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.<sup>20</sup>

Menurut Bagir Manan, konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini, negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggungjawab untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum demi kemakmuran rakyat. Dengan demikian negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*).<sup>21</sup>

Dalam negara hukum modern, menurut hasil kerja Komisi Konstitusi MPR RI, secara konseptual ada tiga karakter utama dari suatu konstitusi, yaitu:<sup>22</sup>

- 1) Konstitusi sebagai suatu hukum tertinggi suatu negara (*a constitution is a supreme law of the land*);
- 2) Konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work for government*); dan
- 3) Konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah (*a constitution a legitimate way to grant an limit powers of government officials*).

Menurut Frans Magnis Suseno, negara hukum yang demokratis meliputi sebagai berikut:<sup>23</sup>

- 1) Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan ketetapan-ketetapan sebuah Undang-Undang Dasar;
- 2) Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia sebagai unsur yang paling penting;
- 3) Badan-badan negara yang menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku;

<sup>20</sup> Widodo Ekatjahjana. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, (Jakarta, Pustaka Sutra: 2008), hal, 13-14.

<sup>21</sup> Jazim Hamidi, dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta, Total Media: 2009), hlm. 306.

<sup>22</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. *Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 1, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK: 2009), hlm. 44.

<sup>23</sup> Lukman Hakim. *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi, (Malang, PDIH FH Universitas Brawijaya: 2009), Hlm. 30.

- 4) Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara; dan
- 5) Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Konsep Negara Indonesia diidealkan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 UUD 1945, yaitu kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat yang dilakukan oleh UUD, serta Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, segala tindakan kekuasaan negara harus senantiasa berpegang pada hukum, dalam mewujudkan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*), atau negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*).<sup>24</sup>

## 2.2 Kedudukan Hukum Hak Angket dan Pemakzulan

### 2.2.1 Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

DPR memiliki beberapa hak dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, yaitu hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Hak angket merupakan manifestasi dari fungsi pengawasan DPR kepada Presiden.<sup>25</sup> Peranan hak angket merupakan wujud dari suatu kekuasaan dengan mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara, termasuk DPR dengan Presiden. Hak angket diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket *juncto* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>26</sup>

Penggunaan hak angket sebagai wujud dari fungsi pengawasan DPR merupakan upaya untuk menghindari sentralisasi kekuasaan negara, termasuk kekuasaan Presiden. Hal ini sebagaimana adegum yang dikemukakan oleh Prof. Lord Acton yaitu, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*” yaitu suatu kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, dan suatu kekuasaan yang absolut cenderung disalahgunakan secara absolut.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta, Konstitusi Press: 2005), hlm. 74.

<sup>25</sup> Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>26</sup> Untuk selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan “UU Nomor 27 Tahun 2009”.

<sup>27</sup> M. Arsyad Sanusi. *Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan*, Jurnal Konstitusi Volume

## 2.2.2 Konsep Pemakzulan

Secara garis besar, dalam dunia hukum tata negara terdapat dua model pemakzulan, yaitu *impeachment* dan *forum privilegiatum*. Konsep *impeachment* lahir di Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian pejabat negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu penghianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).<sup>28</sup>

*Forum privilegiatum* merupakan konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden melalui peradilan khusus (*special legal proceedings*), yaitu Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis dalam Pasal 68 konstitusinya<sup>29</sup> yang mengatur bahwa Presiden dan para pejabat negara dapat dituntut diberhentikan di dalam forum Mahkamah Agung Perancis karena penghianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal, dan tindakan tidak pantas lainnya.<sup>30</sup>

## 2.2.3 Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia

Pada era pra amandemen UUD 1945, tidak ada aturan yang jelas untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan. Implikasinya, proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dengan kesepakatan politik tanpa adanya kejelasan status hukum. Proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada waktu itu senantiasa tergantung

<sup>28</sup> 6 Nomor 2, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK: 2009), hlm. 83.

<sup>29</sup> Denny Indrayana. *Negara Antara ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta, Kompas: 2008), hlm. 207-208.

<sup>29</sup> Article of 68, Paragraph 1 Constitution of French "The President of the Republic shall not be held accountable for actions performed in the exercise of his office except in the case of high treason. He may be indicted only by the two Assemblies ruling by identical vote in open balloting and by an absolute majority of their members. He shall be tried by the High Court of Justice.

<sup>30</sup> Denny Indrayana. *Negara..., op.cit*, hlm. 207.

pada konfigurasi politik sehingga Presiden dengan sangat mudah diberhentikan oleh parlemen ketika Presiden tidak mempunyai banyak pendukung di parlemen.

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, telah terjadi dua kali pemakzulan Presiden, yaitu pemakzulan terhadap Presiden Soekarno pada tahun 1967 dan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001.<sup>31</sup> Keduanya diberhentikan oleh MPR tanpa alasan hukum yang jelas yang semata-mata didasarkan atas keputusan politik (*politieke beslissing*). Artinya, pemeriksaan dan pemberhentian dalam rapat apripurna MPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden bukan persidangan judisial, namun forum politik ketatanegaraan.<sup>32</sup>

Pasca amandemen UUD 1945, telah diatur mengenai mekanisme pemberhentian (pemakzulan) Presiden dan/atau Wakil Presiden ketika di tengah masa jabatan. Setidaknya pengaturan mengenai pemakzulan ini sebagai agenda untuk menyempurnakan UUD 1945 pra amandemen atas pemberhentian Presiden yang sarat akan kepentingan politik. UUD 1945 pasca amandemen mengatur bahwa sebelum Presiden dan/atau wakil Presiden diberhentikan, terlebih dahulu harus dibawa kepada MK dalam upaya penegakan hukum dan purifikasi keputusan politik di DPR. Selanjutnya, MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Menurut UUD 1945 pasca amandemen, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>33</sup>

Berkaitan dengan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, yaitu tindak pidana terhadap keamanan negara yang diatur di dalam undang-undang. Meskipun KUHP tidak mengenal pembagian jenis kejahatan, kejahatan terhadap keamanan negara dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kejahatan terhadap

---

<sup>31</sup> Abdul Mukthie Fadjar. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta, Konstitusi Press dan Citra Media: 2006), hlm. 233.

<sup>32</sup> M. Laica Marzuki. *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 1, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK:2010), hlm. 26.

<sup>33</sup> Lihat Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

keamanan dalam negeri (*hoog verraad*) dan kejahatan keamanan negara di luar negeri (*landverraad*).<sup>34</sup>

Sedangkan pelanggaran hukum berupa korupsi dan penyuapan merupakan kejahatan yang sangat membahayakan kepentingan negara dan masyarakat secara luas, bahkan terkait dengan perekonomian negara dan keberlangsungan pembangunan dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Terdapat beberapa negara di dunia yang mencantumkan korupsi dan penyuapan sebagai alasan pemberhentian Presiden, yaitu Amerika Serikat, Korea Selatan, dan Filipina.<sup>35</sup>

Selanjutnya, pelanggaran hukum berupa tindak pidana berat lainnya yaitu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Sedangkan mengenai perbuatan tercela, baik dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak ada batasan yang tegas dengan istilah ini.<sup>36</sup>

Berkenaan dengan tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana Pasal 6 UUD 1945, yaitu Calon Presiden dan Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Apabila dalam suatu masa jabatan, Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti tidak memenuhi syarat atas jabatannya, maka dapat diberhentikan oleh MPR.

## METODE PENELITIAN

### 3.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum yang ada.

<sup>34</sup> Hamdan Zoelva. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UU&#7721;D 1945*, (Jakarta, Konstitusi Press: 2005), hlm. 53-54.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 59.

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 63.

### 3.2 Pendekatan dan Teknik Penelitian

Metodologi dalam desain penelitian ini menggunakan dua macam pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*). Sedangkan teknik penelitian menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan menguraikan, menjabarkan, dan menjelaskan konsep dan teori yang digunakan oleh penulis sebagai menjadi landasan pembahasannya.

### 3.3 Teknik Pengumpulan dan Jenis Bahan

Teknik pengumpulan bahan dilakukan melalui studi pustaka, dokumen, dan studi arsip. Bahan yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum yang terdiri dari buku, jurnal, maupun media internet yang kemudian ditunjang dengan bahan non hukum. Di samping itu, penulis juga melakukan berbagai diskusi dan konsultasi dengan berbagai sumber yang memiliki kompetensi terkait dengan bidang penelitian yang menjadi fokus pembahasan.

## PEMBAHASAN

### 4.1 Hak Angket dan Mekanisme Pemakzulan Menurut UUD 1945

#### 4.1.1 Penggunaan Hak Angket oleh DPR

Hak angket merupakan hak konstitusional DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 sebagai wujud fungsi pengawasan DPR kepada Pemerintah guna tercapainya mekanisme saling kontrol dan imbang (*checks and balances mechanism*). Penggunaan hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis, serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bangsa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).

Penggunaan hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Pengusulan hak angket disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan. Usul yang demikian menjadi hak angket DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.<sup>38</sup> Dalam hal ini DPR berwenang memutuskan untuk menerima atau menolak usulan penggunaan angket. Selanjutnya, apabila usulan diterima maka DPR membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.<sup>39</sup>

Setelah penyelidikan yang dilakukan Panitia Angket ini selesai, maka melaporkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket. Selanjutnya DPR menggelar sidang paripurna dengan agenda kesimpulan atas penyelidikan melalui fraksi-fraksi. Keputusan DPR harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.

Hak selanjutnya yang merupakan hak konstitusional yang dimiliki DPR adalah hak menyatakan pendapat. Apabila ketentuan Pasal 7B UUD 1945 *juncto* Pasal 177 UU Nomor 27 Tahun 2009 dicermati, maka terdapat kegantilan maksud antara hak angket dan hak menyatakan pendapat, yaitu secara substansi rapat paripurna DPR untuk keputusan hak angket merupakan wujud penggunaan hak menyatakan pendapat, karena dalam hal ini masing-masing fraksi diperkenankan menyampaikan pendapatnya sebelum keputusan DPR atas penyelidikan dengan menggunakan hak angket.

Namun dalam perspektif UU Nomor 27 Tahun 2009, hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak angket.<sup>40</sup> Hak menyatakan pendapat diusulkan paling sedikit oleh

<sup>38</sup> Pasal 177, *ibid.*

<sup>39</sup> Pasal 178, *ibid.*

<sup>40</sup> Pasal 77 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis

25 (dua puluh lima) anggota DPR. Keputusan untuk menggunakan hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir.

DPR berwenang memutuskan untuk menerima atau menolak usulan hak menyatakan pendapat. Apabila usulan diterima maka DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR. Namun apabila DPR menolak usul hak menyatakan pendapat, maka usul untuk menggunakan hak menyatakan pendapat tidak dapat diajukan kembali. Kemudian panitia khusus melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia khusus. Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia khusus.

Ketika dalam rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam hal DPR mengajukan permintaan kepada MK atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka harus berhasil mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.

Setelah DPR berhasil membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK, maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah permintaan DPR diterima dan didaftarkan di kepaniteraan MK. Namun, segala keterangan yang diberikan kepada Panitia Angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti dalam peradilan

---

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).

terhadap saksi atau ahli itu sendiri yang memberikan keterangan atau terhadap orang lain, termasuk dalam persidangan di MK.

#### 4.1.2 Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

UUD 1945 pasca amandemen telah mengatur tentang mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui beberapa pada tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR. Untuk pertama kalinya, DPR melakukan penyelidikan dengan menggunakan hak angket, selanjutnya DPR menggunakan hak menyatakan pendapat sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan hak angket. Atas penggunaan hak menyatakan pendapat ini, DPR melakukan sidang paripurna. Sidang paripurna harus dihadiri 2/3 dari anggota DPR dan keputusan harus diambil 2/3 dari anggota DPR yang hadir. Permohonan diajukan oleh DPR atas dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Untuk selanjutnya paling lama sembilan puluh hari setelah permohonan DPR diterima oleh MK, maka MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus konstitusionalitas Presiden dan/atau Wakil Presiden atas dugaan DPR tersebut.

Setelah MK memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah dengan melanggar hukum dan konstitusi, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Selanjutnya, MPR wajib menggelar sidang paripurna untuk memutus usul DPR untuk pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul DPR. Keputusan pemberhentian di MPR dilakukan dengan cara voting oleh anggota MPR. Sebelum pemberhentian, Presiden dan/atau Wakil Presiden mempunyai hak menyampaikan penjelasan di depan sidang paripurna MPR.

Pengaturan pasal pemakzulan ini demi menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*) atas jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan menjadi dasar bahwa pemakzulan adalah konstitusional. UUD 1945 pra amandemen, tidak mengatur secara tegas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya baik mengenai alasan maupun mekanismenya.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Hamdan Zoelva, *Impeachment...*, op.it, hlm. 89.

Pemberhentian Presiden Soekarno tidak lepas dari peristiwa G-30S / PKI tahun 1965, yaitu sebuah percobaan kudeta yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI). Peristiwa itu ditandai oleh pembunuhan oleh beberapa jenderal dan perwira tinggi Angkatan Darat pada malam hari tanggal 30 September atau dini hari tanggal 1 Oktober 1965. Suhu politik yang tinggi terjadi diseluruh tanah air, menyusul peristiwa tersebut yang menyulut tuntunan yang besar kepada Presiden Soekarno untuk segera membubarkan PKI dan meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno.<sup>42</sup>

Begitu pula dengan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, Proses pemberhentian Presiden diawali oleh maraknya polemik di media masa mengenai dana Yanatera Bulog sebesar Rp. 35 Miliar dan dana bantuan Sultan Brunei Darussalam sebesar US \$ 2 Juta yang mengaitkan nama Presiden Abdurrahman Wahid. Hal ini kemudian memicu 236 Anggota DPR untuk mengajukan usul penggunaan hak mengadakan penyelidikan terhadap kedua kasus tersebut.<sup>43</sup> Pada akhirnya, Presiden Abdurrahman Wahid pun dapat dijatuhan dengan mudah dari jabatannya oleh MPR.

Sampai saat ini, pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid masih menimbulkan pro dan kontra dalam perspektif politik dan hukum karena ketidakjelasan pengkaidahan dalam UUD 1945 dan instrumen hukum ketatanegaraan lainnya.<sup>44</sup> Oleh karena itu, pasca amandemen UUD 1945 telah diatur ketentuan yang berkaitan dengan pemakzulan Presiden dan/ atau Wakil Presiden, yaitu Presiden tidak lagi dapat diberhentikan dengan mekanisme politik, yang mana Presiden dan/ atau Wakil Presiden baru dapat diberhentikan oleh MPR apabila terungkap fakta pelanggaran hukum dalam persidangan di MK, dan diputus oleh MK bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden bersalah dengan melanggar hukum. Di samping itu, ketentuan mekanisme pemakzulan dalam UUD 1945 pasca amandemen merupakan wujud penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensil, serta Presiden dan/ atau Wakil Presiden ketika dalam masa jabatannya, serta Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat melaksanakan tugas dan kewajiban kenegaraan sampai akhir jabatan. Sehingga DPR dan MPR

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 90-91.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 99.

<sup>44</sup> Abdul Mukthie Fadjar. *Hukum...*, *op.cit*, hlm. 234.

tidak dapat berbuat sewenang-wenang dalam menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang hanya dengan alasan politik.

#### **4.2 Eksistensi Pasal 7B UUD 1945 Terhadap Asas Negara Hukum**

##### **4.2.1 Kedudukan Putusan MK dalam Mekanisme Pemakzulan**

Negara hukum merupakan konsep negara yang senantiasa menegakkan supremasi hukum melalui saluran-saluran hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Sehingga negara hukum sebagai konsep Negara Indonesia harus berperan dalam mengatur ketentuan hukum yang holistik sebagai kesatuan sistem di Indonesia.

Berkaitan dengan proses pemakzulan, permohonan DPR yang telah diterima dan didaftarkan di kepaniteraan MK, maka MK harus memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari. Apabila MK memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran, maka tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti sejak putusan tersebut dibacakan. Selanjutnya DPR masih menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

Atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini, MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Namun, UUD 1945 tidak mengatur secara tegas bahwa Putusan MK harus dijalankan oleh MPR untuk menjadi dasar hukum atas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berkaitan dengan kedudukan Putusan MK, UUD 1945 tidak mengatur bahwa putusan MK wajib dijalankan oleh DPR. UUD 1945 justru mengatur bahwa keputusan hukum oleh MK dijalankan oleh keputusan politik, yaitu keputusan MPR yang diambil dengan mekanisme voting oleh anggota MPR. Keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $3/4$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $2/3$  dari jumlah anggota yang hadir.

Permasalahannya adalah pada pelaksanaan Putusan MK. Ketika MK secara hukum telah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, namun mayoritas suara di MPR tidak mendukung pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga suara di MPR kurang dari 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, maka Putusan MK tidak bisa dijalankan oleh MPR. Implikasinya, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan.

Realitas yang demikian sangat dimungkinkan, mengingat ketentuan di atas dapat menjadi alasan MPR bahwa tindakan yang dilakukan adalah konstitusional, yaitu sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, dan suara anggota MPR cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Sehingga, walaupun secara hukum Presiden dan atau Wakil Presiden dinyatakan melakukan pelanggaran, namun secara politik MPR tetap menghendaki Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan jabatannya.

#### **4.2.2 Konsistensi Asas Negara Hukum dalam Pasal 7B UUD 1945**

Indonesia dicita-citakan oleh *the founding parents* sebagai suatu negara hukum. Bahkan pada UUD 1945 pasca amandemen, pada Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Dalam konsep bernegara yang menjunjung supremasi hukum, idealnya ada saluran hukum yang dimungkinkan bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk secara konstitusional mengajukan keberatan atas ketetapan MPR dinilai kurang mencerminkan rasa keadilan<sup>45</sup>.

Namun, selama ini pembangunan bidang hukum hanya bersifat sektoral. Termasuk ketentuan UUD 1945 mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilaksanakan menurut UUD 1945. Ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, yaitu:

*“Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari*

---

<sup>45</sup> Widodo Ekatjahjana. *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta, Pustaka Sutra: 2008), Hlm. 121.

jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.”<sup>46</sup>

Apabila kita cermati dengan seksama, ketentuan pasal di atas merupakan pengingkaran terhadap konsep negara hukum yang dibangun di Indonesia. Dalam bunyi ketentuan di atas jelas bahwa apabila MK memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, pada akhirnya MPR menggelar sidang paripurna untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mekanisme pemberhentian di MPR dilakukan dengan mekanisme voting, yaitu keputusan diambil dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir.

Terhadap asas negara hukum yang senantiasa menjunjung tinggi supremasi hukum, hendaknya UUD 1945 memberikan ketentuan bahwa putusan MK harus dijalankan sepenuhnya oleh MPR. Namun selama ini UUD 1945 megatur mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan tanpa memandang penting keberadaan keputusan hukum. Implikasinya, apabila MK memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, namun MPR tidak menyetujui pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Maka sendi-sendi hukum dapat diruntuhkan oleh UUD 1945, mengingat secara formal tindakan yang dilakukan oleh MPR adalah konstitusional karena UUD 1945 mengatur demikian.

Oleh karena itu, hendaknya UUD 1945 dipahami dan dikembangkan secara holistik sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai negara hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat elemen kelembagaan (*elemen institusional*), elemen kaedah aturan (*elemen instrumental*), dan elemen perilaku para subjek hukum yang menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*).<sup>47</sup>

Dalam perspektif lain, menurut Lukman Hakim menyatakan bahwa negara hukum tidak bergantung pada adanya pernyataan

<sup>46</sup> Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK: 2004) Hlm. 296.

dalam UUD bahwa negara itu adalah negara hukum. Meskipun UUD menyatakan bahwa suatu negara adalah berdasarkan hukum, belum merupakan jaminan bahwa negara dimaksud dalam praktik penyelenggaran pemerintah negaranya mencerminkan negara hukum. Sebab di negara yang demikian ini tidak adanya pembatasan tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh para penguasanya. Apabila UUD tidak menyatakan suatu negara sebagai negara hukum, namun dalam praktiknya mencerminkan eksistensi eksplisit pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia dan pemerintahan yang terbatas dan terkontrol, maka secara kategoristik dapatlah negara itu disebut sebagai negara hukum yang demokratis.<sup>48</sup>

Walaupun demikian, terdapat beberapa alasan lain yang menyatakan bahwa ketentuan pasal di atas justru merupakan manifestasi atas negara hukum yang demokratis, karena Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih oleh rakyat dengan mekanisme pemilihan umum yang demokratis, maka pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dilaksanakan oleh rakyat melalui MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang merupakan manifestasi dari kekuasaan rakyat.

Namun, dalam upaya penegakan hukum dan konstitusi tidak dapat dilaksanakan dengan hanya mendasarkan pada bunyi teks suatu hukum dengan tanpa mempertimbangkan penegakan hukumnya. Permasalahan besar dan hal ini terlihat dalam realitas hukum di Indonesia saat ini yaitu ketika prosedur dijadikan tujuan<sup>49</sup> sehingga berimplikasi pada kemungkinan para pejabat yang kebetulan bersalah atau diduga bersalah menjadikan alasan prosedur sebagai alasan untuk melanggengkan jabatan sehingga merapuhkan sendi-sendi hukum dan keadilan yang dibangun di Indonesia. Atas hak demikian, sudah seharusnya prosedur mengikuti substansi sehingga terwujud keadilan yang substantif.

Di samping itu, secara normatif berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dapat dibenarkan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi konstitusionalisme<sup>50</sup> yang mana menurut

---

<sup>48</sup> Lukman Hakim. *Eksistensi...*, op.cit, hlm. 30.

<sup>49</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory), dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta, Prenada Media Gruop: 2009), hlm. 231.

<sup>50</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

K.C. Wheare, kedudukan konstitusi Indonesia dapat dimaknai pada dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral. *Pertama*, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (*supremacy*), dasar pertimbangannya karena konstitusi dibuat oleh badan pembuat undang-undang atau lembaga-lembaga yang mana pembentukannya atas nama rakyat, berasal dari rakyat. Sehingga kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat dan harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka.<sup>51</sup>

*Kedua*, konstitusi dilihat dari aspek moral sebagai landasan fundamental, sehingga konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dan etika moral. Oleh karena itu, apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka konstitusi harus dikesampingkan. Lebih lanjut, William H. Hewet menyatakan bahwa masih ada hukum yang lebih tinggi di atas konstitusi yaitu moral.<sup>52</sup>

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dijelaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Namun pada pasal pemakzulan tidak terdapat kesesuaian terhadap Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sehingga mencerminkan eksistensi negara hukum dan unsur-unsurnya, yaitu penguatan terhadap supremasi hukum (*supremacy of law*) dan persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

Sebagai implementasi atas supremasi hukum, seharusnya apabila MK memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, maka UUD 1945 seharusnya mengatur bahwa MPR harus melaksanakan Putusan MK dan tidak lagi didasarkan pada mekanisme voting. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap UUD 1945 demi menjaga konsistensi konsep negara hukum yang dibangun di Indonesia. Implikasinya, terdapat penguatan konsep negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Selanjutnya, harus adanya penguatan terhadap prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) sebagai unsur negara hukum, tanpa adanya diskriminasi. Dalam prinsip ini, semua orang harus mendapat perlakuan yang sama di depan hukum.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta, Rajawali Pers: 2005), hlm. 61-62.

<sup>52</sup> *Ibid.* 81.

<sup>53</sup> Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan pemakzulan, UUD 1945 memberikan perlakuan yang berbeda pada setiap orang di depan hukum, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden medapat perlakuan khusus ketika terdapat dugaan melakukan pelanggaran. Oleh karena itu, seharusnya setiap dugaan pelanggaran, termasuk oleh Presiden dan/atau Wakil presiden diproses melalui mekanisme dan saluran hukum demi menegakkan prinsip negara hukum.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dibutuhkan konsistensi pasal dalam UUD 1945 yaitu, antara asas negara hukum dengan ketentuan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia ini merupakan titik kelemahan UUD 1945 ketika kedaulatan hukum dikalahkan dengan praktik politik. Setelah praktik politik oleh DPR berhasil dilakukan dengan membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK, dan kemudian MK memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran, maka Presiden tidak berhenti atas jabatannya sejak putusan MK dibacakan. Untuk selanjutnya putusan hukum dilaksanakan MPR dengan keputusan politik yang semakin mengaburkan konsep negara hukum di Indonesia.

Dalam perspektif negara hukum, apakah dapat dibenarkan bahwa Putusan MK yang bersifat final dan mengikat (*finally binding*) serta mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijdse*) dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga politik yang suaranya ditentukan oleh konfigurasi politik? Implikasi terburuk atas keputusan MPR yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan status melanggar hukum tidak dapat diberhentikan dan dapat melaksanakan jabatannya sampai masa jabatannya berakhir, apabila pemberhentianya ditentukan oleh MPR dengan mekanisme voting dengan mengesampingkan Putusan MK.

Sebagai wujud dari negara hukum yang demokratis, MPR merupakan lembaga yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah tepat. Namun, UUD 1945 seharusnya konsisten terhadap asas negara hukum dengan mengatur bahwa setelah MK memutus Presiden telah melanggar hukum, maka MPR harus menggelar sidang paripurna untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, tanpa mekanisme voting. Dengan MPR melaksanakan putusan MK tersebut, maka akan terdapat penguatan

unsur negara hukum yaitu supremasi hukum yang ditegakkan seadil-adilnya.

Terlepas apakah ketentuan mengenai pemakzulan dalam UUD 1945 dibuat karena perencanaan (*by design*) maupun karena kebetulan (*by accident*), reformasi hukum dengan salah satu agenda utamanya adalah amandemen UUD 1945, ternyata tidak mampu mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, bahwa perubahan hukum akan datang melalui proses politik<sup>54</sup>. Lebih lanjut, Moh Mahfud MD menjelaskan bahwa hukum, termasuk UUD 1945 merupakan produk politik sehingga jika politiknya tidak baik, maka hukumnya pun tidak akan baik.<sup>55</sup> Implikasinya, berkaitan dengan aturan pemakzulan dalam UUD 1945 rawan dan bahkan membuka celah politik di dalamnya. Penulis berharap UUD 1945 harus senantiasa mengatur hukum secara holistik sehingga konsisten antar pasal, yaitu prinsip negara hukum yang diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 senantiasa menjadi landasan terhadap pasal-pasal selanjutnya dalam UUD 1945 demi terwujudnya supremasi hukum sehingga terwujud negara hukum yang demokratis.

## PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam pembahasan di atas, kiranya dapat disimpulkan, *pertama*, penggunaan hak angket oleh DPR tidak dapat menegakkan supremasi hukum dan keadilan yang substantif dengan membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK, walaupun dalam penyelidikan ditemukan pelanggaran yang melibatkan Wakil Presiden. Berkaitan dengan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses pemakzulan harus melalui beberapa tahap pada tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD 1945.

*Kedua*, ketentuan Pasal 7B ayat (3) dan ayat (7) UUD 1945 tidak sesuai dengan asas negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan Pasal 7B ayat (3) dan ayat

<sup>54</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick. *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (Bandung, Nusa Media; 2008), hlm. 7.

<sup>55</sup> Moh. Mahfud MD. *Konstitusi...*, *op.cit*, hlm. 69.

(7) UUD 1945 mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menegakkan supremasi hukum, karena terdapat ketentuan pasal-pasal sebagai celah untuk merapuhkan sendi-sendi negara hukum, yaitu apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil presiden melakukan pelanggaran hukum, maka putusan tersebut tidak bisa memberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sejak putusan dibacakan dalam persidangan MK. Berdasarkan pasal 7B ayat (7) UUD 1945, Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dilakukan oleh MPR berdasarkan persetujuan anggota MPR yang tergantung pada konfigurasi politik.

## 5.2 Saran

Adapun saran yang menjadi rekomendasi penelitian ilmiah ini, *pertama*, konsep negara hukum di Indonesia berkaitan dalam pemakzulan masih lemah karena cenderung dipengaruhi oleh konfigurasi politik. Oleh karena itu, supremasi hukum harus senantiasa diperkuat, sehingga hukum dan konstitusi dapat ditegakkan tanpa intervensi politik. Lebih lanjut, konsep negara hukum di Indonesia harus senantiasa menjunjung tinggi supremasi hukum yang bebas dari intervensi kekuasaan maupun kepentingan politik dalam penegakan hukum di setiap peradilan, termasuk peradilan MK.

Kedua, perlu adanya agenda penyempurnaan UUD 1945, yaitu supremasi hukum sebagai unsur negara hukum harus senantiasa menjadi landasan dalam materi muatan UUD 1945. Agenda penyempurnaan UUD 1945 tersebut dilakukan dengan merubah ketentuan Pasal 7B ayat (3) yang mencantumkan rumusan bahwa *“Apabila Panitia Angket menemukan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka DPR harus mengajukan permohonan kepada MK untuk memutus dugaan pelanggaran tanpa menggunakan mekanisme pemungutan suara”*, dan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 juga dirubah dengan mencantumkan rumusan bahwa *“Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan oleh MPR dengan kewajiban melaksanakan putusan MK”*. Implikasinya, supremasi hukum dapat ditegakkan dengan seadil-adilnya terhadap mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga terwujud sebuah negara hukum yang demokratis di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press
- , 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- , 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- Azhary, Muhammad Tahir. 2007. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Kencana
- Ekatjahjana, Widodo. 2008. *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra
- , 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra
- Fadjar, Abdul Mukthie. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media
- Hakim, Lukman. 2009. *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi. Malang: PDIH FH Universitas Brawijaya
- Hamidi, Jazim dkk. 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media
- Hoesein, Zainal Arifin. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Rajawali Pers
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada: Jakarta

- Indrayana, Denny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas
- Mahfud MD, Moh. 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers
- 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES
- Mahkamah Konstitusi. 2009. *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. 2008. *Hukum Responsif, Terjemahan Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Bandung: Nusa Media
- Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- Thaib, Dahlan dkk. 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers
- Zoelva, Hamdan. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press

**Jurnal:**

- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. 2009. *Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara*, Jurnal Konstitusi. Volume 6 Nomor 1. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- Marzuki, M. Laica. 2010. *Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jurnal Konstitusi. Volume 7 Nomor 1. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK
- Sanusi, M. Arsyad. 2009. *Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 2. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK

Ulum, Muhammad Bahrul dan Dizar Al Farizi. 2009. *Implementasi dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK

**Peraturan Perundang-undangan:**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

-----, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*)

-----, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat

-----, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)

-----, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043)

-----, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

Perancis, *Constitution of French*

**Sumber Internet:**

Dewan Perwakilan Rakyat. *Pansus Angket Century Temukan 10 Pelanggaran*, <http://www.dpr.go.id/id/berita/pansus/2010/jan/26/1224/pansus-angket-century-temukan-10-pelanggaran-.> diakses pada tanggal 22 Maret 2010, Pukul 09.52 WIB.