

# **POLITIEKE BESLISSING DALAM PEMAKZULAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA\***

**Nur Habibi**

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta

E-mail: nurhabibi.ihya@gmail.com

**Abstrak:** *Politieke Beslissing Dalam Pemakzulan Presiden Republik Indonesia.* Keberadaan Mahkamah Konstitusi mendukung hukum Republik Indonesia mengalami perubahan yang maju dan lebih baik, terutama dalam hukum pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden Republik Indonesia yang diatur oleh Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, amanat peraturan perundang-undangan mendelegasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pendakwanya dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana peradilan (*Forum Previlegiatum*), dan MPR sebagai pemutus terakhirnya. Jika Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti melanggar hukum, peran Mahkamah Konstitusi dalam perkara yang satu ini memang terbatas, karena Mahkamah Konstitusi hanya dimintai pendapat hukum saja dan hasil putusannya pun diteruskan kepada MPR, MPR bekerja dengan pertimbangan konstitusionalnya, meskipun Mahkamah Konstitusi memutus (*Judiciale Vonnis*) Presiden dan atau Wakilnya bersalah, tidak serta merta juga MPR memutuskan berhentinya jabatan Presiden dan atau Wakilnya. Disinilah MPR menerapkan kewenangan konstitusionalnya (*Constitutional Authority*) dengan putusan politik (*Politieke Beslissing*) yang dimiliki.

**Keywords:** *Forum Previlegiatum, Judiciale Vonnis, Constitutional Authority, and Politieke Beslissing*

---

\* Naskah diterima: 20 Maret 2014, direvisi: 27 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 10 Juni 2014.  
Permalink: <https://www.academia.edu/11566543>

## Pendahuluan

Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia merupakan hasil pilihan rakyat yang diusung Partai Politik atau gabungan Partai Politik melalui mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam masa tugasnya, jabatan politik Presiden dan Wakil Presiden terkadang rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan atau keluar dari ketentuan hukum, dan ini kemudian celah terbuka lawan politiknya untuk menyerang, maka dari itu, Presiden dan Wakil Presiden mempunyai pasal khusus jika terjadi permasalahan ditengah jabatannya. Apabila hal tersebut terjadi dan ditemukan bukti-bukti kebenarannya, lembaga penuntutnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), institusi ini harus secepatnya melaksanakan sidang-sidang untuk menggulirkan hak angket, interplasi dan hak menyatakan pendapatnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diangkat. Setelah menyimpulkan permasalahannya dan menemukan bukti-bukti pelanggaran yang cukup memadai, barulah DPR dapat mendakwa Presiden dan atau Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, yakni meminta pendapat hukum ke peradilan ketatanegaraan.<sup>1</sup>

Atas dakwaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) itulah Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diajukan dalam pengadilan khusus, dan tugas pembuktianya harus didaftarkan serta disidangkan di Mahkamah Konstitusi (MK) untuk dimintai pendapat hukum dan memutuskannya, bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden apakah benar-benar terbukti melanggar hukum atau tidak, jika terbukti melanggar hukum, maka perkara akan dilanjutkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menuju MPR, atau bahkan sebaliknya, jika tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum, maka perkara berhenti, dan boleh diajukan lagi setelah DPR mencari dan menemukan bukti-bukti baru yang menguatkan tuduhannya. Disinilah proses aplikasi hukum konstitusi dan proses politik lembaga negara berperan. Mekanisme pemakzulannya melibatkan tiga lembaga negara diluar lembaga kepresidenan. Dua lembaga politik sebagai penjelmaan hak-hak rakyat, dan satu lembaga hukum sebagai selaku penyelenggara peradilan konstitusi. Pada akhirnya, jika hal ini terjadi, maka kedua lembaga primer ini sama-sama mempunyai tugas kewenangannya masing-masing, Mahkamah Konstitusi (MK) dengan menggunakan berbagai interpretasi hukum berdasarkan bukti-bukti, sedangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menggunakan interpretasi politik sebagai alat penertib negara secara substantif, dan perlu dicatat, proses ini cenderung didominasi oleh kekuatan politik.

Sebagai pertimbangan dan pisau analisanya adalah teori negara hukum dan teori catur praja. Teori negara hukum berkembang atas prakarsa tokoh ternama.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi (MK) wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), cetakan pertama, h. 111.

<sup>2</sup> Ahli-ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan Ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *rule of law*. Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010), , edisi revisi, Cetakan keempat, h. 113.

Menurut Friedrich Julius Stahl, negara hukum memuat empat unsur pokok, yakni, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; negara berdasarkan trias politika; pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang; Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.<sup>3</sup> Sedangkan dalam alur pemikiran negara hukum yang dikembangkan oleh Albert Venn Dicey (1835-1922) ada tiga unsur utama pemerintah yang kekuasaannya dibawah hukum (*the rule of law*), unsur itu antara lain; a). *Supremacy of law*, yakni tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang oleh siapapun, bahwasannya seseorang hanya dapat diadili jika terbukti melanggar hukum, b). *Equality before the law*, yakni, kesetaraan didepan hukum, c). *Constitution based on individual right*, yakni terjaminnya hak-hak warga negara oleh peraturan hukum atau undang-undang. Dari rumusan Albert Venn Dicey diatas, jelas bahwa subtansinya adalah pengakuan adanya kedaulatan hukum (*sovereignty of law*) atau supremasi hukum untuk mengantisipasi terjadinya bentuk kekuasaan yang sewenang-wenang, pemerintahan yang bersifat individual. Prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*).<sup>4</sup> Hukum tidak boleh dibuat dan ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*).<sup>5</sup> Teori catur praja yang digagas oleh Cornelis van Vollenhoven (1874-1933), yang terdiri dari empat fungsi kekuasaan, yakni *regeling* atau fungsi legislasi oleh dewan perwakilan, *bestuur* atau fungsi pelaksana pemerintahan, *rechtspraak* atau fungsi kehakiman, *politie*. Menurutnya, fungsi *politie* adalah menjaga tata tertib didalam arti mengawasi supaya segala badan dan warga negara menjalankan tugasnya sehari-hari.<sup>6</sup> Teori-teori diatas dapat digunakan sebagai pisau analisa, bahwasannya demokrasi perwakilan tak dapat dipisahkan dengan demokrasi konstitusional, karena para wakil adalah perwujudan dari amanat rakyat dalam menjalankan fungsi ketertiban dalam menjalankan peraturan-perundang-undangan yang berlaku dalam sebuah pemerintahan, rotasi yang demikian inilah dapat dikatakan demokrasi konstitusional, mengingat rakyat dan para penyelenggara negaranya berkedudukan sama berpegang pada pedoman dan pembatas hukum yang berlaku.

## Terminologi dan Sejarah Pemakzulan

<sup>3</sup> Gagasan negara hukum yang berasal dari Friedrich Julius Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih mengedepankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), cetakan pertama, h. 42.

<sup>4</sup> Menurut Aristoteles, negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), h. 63.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitisionalisme*, (Jakarta: Konpress, 2005), Cetakan ke 1, h. 69.

<sup>6</sup> Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Indo Hill Co, 2003), Cetakan ketiga, h. 168.

Pemakzulan bersumber dari bahasa Arab yaitu “*ma’zul*”. *Ma’zul* adalah bentuk *mafulun bihi* dari kata ‘azala-ya’zilu-*ma’zul*, yang mempunyai arti pemisahan, penyendirian, atau pengisolasian. Harith Sulaeman menjelaskan, *ma’zul* itu memiliki dua arti yaitu: 1) *isolate, set apart, separate, segregate, seclude, 2) dismiss, discharge, recall, remove (from office)*.<sup>7</sup> Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata *ma’zul* diserap menjadi makzul yang dalam bahasa Indonesia diartikan dengan berhenti memegang jabatan, turun tahta, jika memakzulkan, berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan.<sup>8</sup> Istilah *to impeach* menurut Webster’s *New World Dictionary* berarti “to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing” Sementara *impeachment* itu sendiri sinonim dengan kata *accuse* 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 nyatakan 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 berakhiran dengan tindakan pemberhentian terhadap pejabat yang dimintai pertanggungjawaban.

Dalam *Black’s Law Dictionary* disebutkan, bahwa yang dimaksud *impeachment* adalah *a criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called ‘articles of impeachment’*.<sup>9</sup> *Impeachment*<sup>1</sup> diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana terhadap seorang pejabat publik dalam hal ini Presiden dan atau Wakil Presiden yang dilaksanakan di hadapan anggota Parlemen. *Impeachment* berasal dari kata *impeach* yang dalam bahasa Inggris bersinonim dengan kata *accuse* atau *charge* yang berarti menuduh atau mendakwa. *Impeachment* tidak selalu berakhiran dengan berhentinya Presiden dan atau Wakil Presiden, karena hanya kemungkinan saja, dan dibalik itu semua kekuatan lain terkadang bisa merubah situasi lembaga yang dimintai keputusan hukum, walaupun bukti dan pendapat hukum Presiden dan atau Wakil Presiden benar-benar diputus telah melanggar hukum.<sup>1</sup> Jika kita mengacu pada peradaban sejarah hukum ketatanegaraan dan sejarah politik Islam, *impeachment* pada hakikatnya sudah terjadi pada paska kepemimpinan Umar bin Khattab (634-644 M) yakni pemerintahan Utsman bin Affan (644-656 M), bahwasannya pada masa khilifah yang ketiga itu kerap didera konflik yang pada akhirnya muncul penggantian dan pemecatan pejabat atau dalam hal ini wali yang setingkat dengan gubernur terjadi pada jaman itu, meskipun lambat laun

<sup>7</sup> Muhammad Ali Hanafiah Selian, *Sinopsis Disertasi; Pemakzulan Kepala Negara Menurut Hukum Islam*,; *Kasus Presiden Abdurrahman Wahid*, 2012, Bab II, h. 15.

<sup>8</sup> Ibid, Muhammad Ali Hanafiah Selian, *Sinopsis Disertasi; Pemakzulan Kepala Negara Menurut Hukum Islam*,; *Kasus Presiden Abdurrahman Wahid*, 2012, Bab II, h. 15.

<sup>9</sup> Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul, Minn.: West Group, 1991), hal. 516.

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Laporan Penelitian), (Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005), tanpa cetakan, h. 30.

<sup>1</sup> Ahmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), Cetakan pertama, h. 168.

menggrogoti kekuasaannya akibat dari protes-protes atau tuntutan kepada Utsman selaku khalifah, latar belakang protes tersebut juga bermuara pada konflik etika, hukum dan konflik politik.<sup>1</sup> Pemecatan dan pemberhentian dengan proses-proses yang lainpun ada didunia barat, yakni dengan istilah *impeachment*, perihal *impeachment* ini dimulai dalam sejarah 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. Ketika zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, *impeachment* mulai digunakan pada abad ke-17.<sup>1</sup> Parlemen menggunakan kewenangan *impeachment* terhadap para pejabat-pejabat negara yang terlibat kasus korupsi dan lain sebagainya.<sup>1</sup> Praktik *impeachment* pada abad modern sekarang untuk pertama kali diperkenalkan dalam konstitusi Amerika Serikat tahun 1787.<sup>1</sup>

5

### Kewenangan Konstitusional Tiga Lembaga Negara

Perkembangan hukum di Indonesia setelah reformasi dan amandemen UUD 1945 memang memberikan kesejukan tersendiri dan memasuki babak baru yang memberikan pencerahan, diantaranya, semangat menumbuhkan penegakan hukum yang berkeadilan, kedaulatan hukum, persamaan kedudukan didepan hukum dapat berperan aktif, baik dalam regulasinya maupun dalam praktiknya. Kenyataan ini terbukti dengan termaktubnya pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)<sup>1</sup> dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) posisi DPR bertambah kuat berkaitan dengan usulan penuduhan terhadap Presiden dan atau Wakilnya yang apabila dalam tugasnya tersebut terindikasi permasalahan hukum.<sup>1</sup>

7

Sedangkan lembaga peradilan ketatanegaraan yang disebut dalam UUD NRI 1945 adalah peradilan konstitusi, yakni peradilan yang bertanggungjawab atas usulan DPR untuk dimintai pendapat hukum jika Presiden dan atau Wakilnya disinyalir dan terbukti melanggar hukum, peradilan tersebut ialah Mahkamah

---

<sup>1</sup> Kekacauan pertama muncul di Kufah ketika sekelompok penduduk Kufah menuntut pemecatan wali yang waktu itu dijabat oleh al-Walid bin Uqbah al-Umawi, saudara seibu Utsman bin Affan dengan beberapa alasan; diantaranya, menuduhnya bahwa dia sering mengobrol dengan Abi Zubaid at-Tha'i seorang pemuda Nasrani dan mereka sama-sama mabuk, sebagian mereka menjadi saksi. Dhiiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), cetakan pertama, h. 26.

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Laporan Penelitian), (Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005), tanpa cetakan, h. 7.

<sup>1</sup> Ahmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, h. 169.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), cetakan pertama, h. 29.

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), cetakan pertama, h. 85.

<sup>1</sup> Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7A UUD NRI 1945. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011. h. 6.

Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI).<sup>1</sup> Sesuai dengan kewenangannya tersebut, MK wajib memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Lembaga negara selanjutnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Dalam hal *impeachment*, menurut Pasal 7A dan 7B perubahan ketiga UUD NRI 1945, ini merupakan kejadian yang tidak selalu terjadi. Dalam sejarah ketatanegaraan dan politik diberbagai negara, tidak setiap tahun presiden diberhentikan oleh parlemennya (dalam kontek Indonesia MPR).<sup>2</sup>

9

Ketiga lembaga inilah kuasa penyelenggara proses gugatan tuntutan dan pemutusan pemakzulan. Pada dasarnya, DPR merupakan lembaga melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, agar pelaksana pemerintahan tidak keluar dari aturan dan regulasi negara, sebagai lembaga perwakilan rakyat pengawasan tersebut terpatri dalam UUD NRI 1945, baik pengawasan diranah kekuasaan penyelenggara pemerintahan ataupun ranah kekuasaan kehakiman. Seperti dalam kasus pemakzulan, lembaga perwakilan ini dituntut bertanggungjawab dari mulai penuduhannya hingga membuktikan dakwaannya, mulai dari sidang-sidang pembuktian dan pencarian fakta guna dibawa ke Mahkamah Konstitusi untuk disidangkan.

Sidang Mahkamah Konstitusi hanya dapat digelar jika persyaratan yang diajukan DPR memenuhi syarat. Selanjutnya hasil putusan MK tersebut dikembalikan ke DPR untuk diserahkan ke MPR sebagai akhir dalam penentuan penuduhan atau *impeach*, disinilah proses politik berlangsung. Keputusan MPR yang memberhentikan presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatan dimaksud dikatakan sebagai putusan politik (*politieke beslissing*) bukan putusan peradilan (*judiciale vonnis*). Pemberhentian presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya adalah kewenangan konstitutional MPR bukan kewenangan peradilan (*rechtspraak*). Menurut Geoffrey Marshall, *impeachment* adalah pelaksanaan fungsi yudikatif (hukum) oleh lembaga legislatif. Pendapat senada dikemukakan oleh Clinton Rossiter. Sebab, terkait dengan *impeachment* di Indonesia pemberhentian presiden dan atau wakil presiden merupakan putusan politik.<sup>2</sup>

0

### ***Politieke Beslissing dan Judiciale Vonnis***

Pada dasarnya, *impeachment* atau yang kita kenal dengan istilah pemakzulan adalah perkara khusus yang diawali oleh proses politik yang selanjutnya dibuktikan dengan proses hukum, yakni dari DPR ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga kekuasaan kehakiman yang menangani kasus pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden di Indonesia, setelah memperhatikan usulan resmi DPR atas tuduhannya kepada presiden dan atau wakil presiden yang dianggap melanggar Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, berangkat dari

<sup>1</sup> A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), cetakan kedua, h. 70.

<sup>1</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam <sup>9</sup>Parlemen Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), tanpa cetakan, h. 177.

<sup>2</sup> Sarip dan Ahmad Rizky Pratama, *Mengungkap Wajah Peradilan Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), cetakan I, h. 46.

referensi yang diajukan DPR inilah Mahkamah Konstitusi menggunakan kewenangannya dalam melaksanakan kewajibannya, yakni memutus perkara dakwaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden dan atau wakil presiden, dan apabila dalam hal Presiden dan atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat pemeriksaan di Mahkamah, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi, dasar hukum pengunduran diri tersebut termaktub dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan atau Wakil Presiden.

Setelah proses hukum yang bereferensi dari Mahkamah Konstitusi diperiksa dan diputuskan sebagai dakwaan DPR, maka DPR mengadakan rapat paripurna untuk diteruskan kepada MPR, dengan catatan, jika presiden dan atau wakil presiden terbukti bersalah, dan sebaliknya, maka tidak dilanjutkan alias rapat paripurna tidak dapat digelar MPR, atau dengan perkecualian, bawhwasanya yang bersangkutan mengundurkan diri terlebih dahulu, maka proses pemeriksaan dihentikan.<sup>2</sup> Pemakzulan merupakan salahsatu mekanisme yang secara konstitusional disediakan oleh konstitusi untuk mempersingkat masa jabatan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya bila terbukti melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum yang disebutkan secara eksplisit di dalam konstitusi karenanya banyak ahli menganggap bahwa permakzulan atau *impeachment* dianggap sebagai *extraordinary political event* di dalam sistem Presidensil. Mengutip pendapat Bougft Mafter dan Naukokada pada Tahun 2003 yang menyebutkan permakzulan atau *impeachment* di dalam sistem Presidensil dia anggap semacam *political earthquake* dan *extraordinary political event*, karena hal tersebut adalah bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat berujung pada permakzulan yang kemudian ditentukan secara definitif di dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

Perihal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden ini memang dasarnya dipengaruhi dua fakta, yaitu fakta hukum dan fakta politik yang terjadi didalam *forum privilegium*, fakta politiknya berada ditangan lembaga perwakilan, yakni DPR dan MPR yang dimaksudkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dijatuhan dengan putusan yang berasal dari lembaga politik sebagai penjelmaan wakil rakyat/warga negara dengan menggunakan keputusan politik. Keputusan MPR dalam menjalankan fungsinya, yakni memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatan aktifnya adalah putusan *non-yuridis* atau kita kenal dengan istilah putusan politik (*politiqe beslissing*), bukan putusan peradilan (*judiciale vonnis*), karena kewenangan konstitusionalnya dimiliki oleh MPR, bukan kewenangan peradilan (*rechtspraak*).<sup>2</sup>

3

<sup>2</sup> Dalam hal Presiden dan atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat pemeriksaan di Mahkamah, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan atau Wakil Presiden.

<sup>2</sup> Saldi Isra, Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, h. 47.

<sup>2</sup> Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), cetakan kedua, h. 44.

Tarik ulur kepentingan politik dan hukum ini dapat diketahui secara logis dan praktis melalui pendekatan yang digariskan oleh Mahfud MD, menurutnya, ada tiga formula untuk dapat menggolongkannya, yakni; *pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum, *kedua*, politik determinan oleh hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaingan, *ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.<sup>2</sup> Pendapat yang lain juga muncul seiring dengan ruwetnya permasalahan hukum dan politik ini, pendapat Maria Farida Indrati Soeprapto bahwa hukum adalah produk yang dipengaruhi oleh politik, hal ini cenderung lurus kepada pembentukan undang-undang dan aturan-aturan yang ada dibawahnya.

4

Secara garis besar, pasal pemakzulan yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bersifat konkret dan khusus,<sup>2</sup> pada Pasal 7A dan 7B, akan tetapi proses politik untuk membuktikan tuduhan tersebut di DPR, karena legal formalnya diajukan oleh DPR untuk disidangkan serta keputusannya bearada ditangan Mahkamah Konstitusi, dalam sidangnya tersebut Mahkamah Konstitusi murni melakukan proses penafsiran hukum yang mengkrucut pada putusan hukumnya. Sedangkan proses ketiga di MPR adalah proses yang intensitas dan dominasi politik sangat kental, karena MPR adalah penjelmaan dari DPR yang diisi oleh para anggota terpilih dari perwakilan partai politik, walaupun menggunakan kekuasaan dan kewenangan konstitutionalnya, MPR ini pasti tidak dapat dipisahkan dari politik.

Ada dua kepentingan yang sama-sama kuat dan saling berbeda dalam perihal pemakzulan ini, yakni; Presiden adalah jabatan politik yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik serta dibatasi oleh masa jabatan yang diatur dalam UUD NRI 1945. Sedangkan kekuatan kedua adalah negara hukum yang diamanatkan UUD NRI merupakan harga yang sudah paten untuk tidak rubah-rubah lagi, jika keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dibidang hukum ketatanegaraan menggunakan kekuatan sebagaimana kewenangannya selama ini *final and binding*, kecuali pasal pemakzulan presiden di Mahkamah Konstitusi sebagai puncak pemegang *forum privilegiatum* yang tetap nuansanya politis, karena dalam Pasal 10 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkama Konstitusi yang hanya menyebutkan 4 kewenangannya.

Sedangkan, pada ayat selanjutnya, yakni Ayat kedua disebutkan secara terpisah, karena kasus pemakzulan ini memang melibatkan ranah hukum kekuasaan MPR sebagai kendali terakhir berhenti atau tidaknya presiden, Mahkamah Konstitusi hanya wajib memberikan putusan saja, bukan pemutus yang bersifat terakhir dan

<sup>2</sup> Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h. 1.

<sup>2</sup> Eko Noer Kristiyanto, Jurnal Rechtvinding, *Pemakzulan Presidēn Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Desember 2013, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, volume 2 Nomor 3.

mengikat kekuatannya, mengingat beberapa lembaga politik yang beradu adalah DPR dan MPR sebagai representasi partai politik di parlemen, dan Presiden sebagai representasi politik dari partai politik atau gabungan partai-partai politik pendukung presiden, serta yang terakhir adalah kekuatan yang netral yaitu Mahkamah Konstitusi yang hanya mengeluarkan keputusan hukum saja. Bunyi Pasal 10 Ayat 1 tersebut adalah : Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;c. Memutus pembubaran partai politik; dan. d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Ayat 2 berbunyi seperti ini; Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **Penutup**

Dari kesimpulan pasal diatas, maka kewenangan mutlak dalam perkara pemakzulan adalah hak konstitusional MPR, karena Mahkamah Konstitusi hanya diberi kewajiban pendapat hukum saja yang hanya hanya untuk DPR, hal ini merupakan langkah negara hukum yang memutus perkara politik dengan bukti-bukti hukum yang disusun oleh DPR. Jadi, intensitas politik dalam perkara pemakzulan masih mendominasi, mengingat paska diputuskan MK perkara pemakzulan tersebut dibawa ke MPR, dan MPR itu terdiri dari DPR juga. Pada intinya pemakzulan di Indonesia dapat digolongkan menjadi dua dalam prosesnya, yakni proses politik atau yang dikenal dengan istilah *impeachment* dan pengadilan khusus ketatanegaraan bagi pejabat tinggi negara yang diindikasikan melanggar hukum atau disebut dengan istilah *forum privilegiatum*.

Ada dua perbedaan yang mengemuka, yakni *pertama*, *impeachment* merupakan tuduhan atau dakwaan anggota DPR kepada Presiden dan atau Wakil Presiden bahwasannya ia melanggar hukum seperti yang tercantum dalam UUD NRI 1945, adapun prosesnya adalah berasal dari anggota DPR yang berasal dari partai politik. Jika kasus hukum yang pemohnnya berasal dari anggota partai politik, maka muatannya adalah politis, walaupun nantinya memang benar-benar terjadi sebuah pelanggaran, karena pemohnnya adalah penyeimbang dan pengawas pelaksana pemerintah, belum lagi terdapat hubungan gabungan kelompok partai politik yang selalu kritis terhadap pemerintah. Secara yuridis memang sah dan kewenangan mutlak ada pada lembaga tersebut, akan tetapi dalam prosesnya tendensi politis ini lebih kuat terasa dibandingkan dengan proses hukum, hal ini dibuktikan dengan kalkulasi kuota pendukung pemakzulan dan ada presentase tingkatan dari jumlah yang hadir. Dalam perkara hukum, pemohon bisa perorangan atau kelompok jika termohnnya disinyalir melakukan pelanggaran hukum dalam bentuk apapun pengaduannya hukum dapat ditegakkan. Lain kondisi di DPR, pengaduan tidak kuat

dan bahkan tidak dapat digelar apabila hanya satu orang saja tanpa ada dukungan dari mayoritas. Selanjutnya DPR sebagai pemohon juga merangkap sebagai pemutus perkara, yakni tuduhan yang diajukan DPR diputuskan oleh MPR yang sejatinya adalah DPR itu sendiri. *Impeachment* memang diputus secara konstituional oleh MPR akan tetapi MPR adalah pengadilan yang mengatasnamakan wakil rakyat, bukan pengadilan hukum sebagaimana mestinya, *kedua, forum privilegiatum* merupakan realisasi dari pengadilan khusus yang menangani para penyelenggara negara yang didakwa melakukan penyalahgunaan kekuasaan, pengadilan ini dibentuk dan ditangani oleh hakim-hakim yang keilmuannya tidak dapat diragukan lagi, karenanalisa hukumnya tajam dan berpengalaman dalam menanggani kasus serta mempunyai karakter negarawan, tidak condong kesiapapun, bekerja proffessional dalam menjaga dan menegakkan keadilan, forum ini khusus bagi pejabat tinggi negara dan bukan pengadilan biasa. Di Indonesia, realisasi dari *forum privilegiatum* adalah Mahkamah Konstitusi.

## **Pustaka Acuan**

### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitisionalisme*, (Jakarta: Konpress, 2005), Cetakan ke 1.
- .....*Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Laporan Penelitian), (Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung , 2005), tanpa cetakan.
- .....*Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), cetakan pertama.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010), edisi revisi, Cetakan keempat.
- Campbell Black, Henry. *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul, Minn.: West Group, 1991).
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), cetakan kedua.
- Hanafiah Selian, Muhammad Ali. Sinopsis Disertasi; *Pemakzulan Kepala Negara Menurut Hukum Islam*; Kasus Presiden Abdurrahman Wahid, 2012.
- Isra, Saldi. Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010.
- Kansil, C. S. T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1986).
- Kristiyanto, Eko Noer. *Jurnal Rechtvinding, Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Desember 2013, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, volume 2 Nomor 3.
- M.D, Mahfud. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).
- Marzuki, Laica. *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), cetakan kedua.

- Purnomowati. Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), tanpa cetakan.
- Qomar, Nurul. *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), cetakan pertama.
- Rais, Dhiauddin. *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), cetakan pertama.
- Roestandi, Ahmad. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), Cetakan pertama.
- Sarip dan Pratama, Ahmad Rizky. *Mengungkap Wajah Peradilan Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), cetakan I.
- Sugiarto, Umar Said. *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), cetakan pertama.
- Wahyono, Padmo. *Ilmu Negara*, (Jakarta: Indo Hill Co, 2003), Cetakan ketiga.
- Zoelva, Hamdan. *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), cetakan pertama.

## Perundangan

UUD NRI 1945. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan atau Wakil Presiden.

