

PEMAKZULAN

PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia

Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H.



UNISSULA PRESS

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

UNISSULA Press

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden
Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

15,5 x 23 ; xi + 171

ISBN. 978-623-7097-64-8

Penerbit:

UNISSULA PRESS

Jl. Raya Kaligawe KM.4 PO. Box. 1054/Sm Semarang 50112

Design sampul dan tata letak: Sumain

Cetakan Pertama : Juli 2020

All Rights Reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Kata Pengantar

Bismillahirrohmaanirohiim.

Assalamu'alaikum wr.wb

Alhamdulillahirobila'alamin, segala puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, karena hanya dengan rahmat, ridho dan kuasaNya, penulisan buku yang berjudul "Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia" ini dapat selesai. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada uswatun khasanah Rosulullah Saw, keluarga, para sahabat, dan orang-orang yang selalu istiqomah di jalan Allah SWT. Amin.

Buku ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang penulis lakukan atas dukungan Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) tempat penulis mengabdikan diri. Penulisan buku ini dilakukan sebagai ungkapan ketidaknyamanan penulis terhadap pandangan masyarakat yang seolah tabu untuk membicarakan persoalan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan tidak mengatur mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik yang berkaitan dengan alasannya maupun prosedur atau mekanisme pemakzulannya. Meskipun demikian, sepanjang berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen), telah terjadi dua kali pemakzulan, yaitu terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Pemakzulan kedua Presiden tersebut tanpa melalui proses hukum, hanya melalui proses politik di MPR. Selain pemakzulan

kedua Presiden tersebut, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia juga pernah terjadi Presiden berhenti dalam masa jabatannya yaitu Presiden Soeharto.

Berdasarkan pengalaman tersebut, maka pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar. MPR yang mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar mengakomodir hal tersebut. Dalam Pasal 7A dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasca amandemen) telah diatur mengenai alasan pemakzulan dan prosedur pemakzulan, serta lembaga negara yang terlibat dalam pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu DPR, MK, dan MPR.

Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hanya melalui proses politik di DPR dan MPR, tetapi harus melalui proses hukum di MK untuk memberikan rasa keadilan, baik bagi pihak yang memakzulkan maupun pihak yang dimakzulkan. Meskipun sudah melalui proses hukum di MK, proses akhirnya tetap pada proses politik di MPR. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pilihan kepada MPR untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Melalui buku ini, penulis akan menguraikan persoalan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan sikap MPR dalam mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Buku ini dibagi dalam enam bab.

Bab Pertama, Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan perihal latar belakang perlunya membahas pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, permasalahan yang berkaitan dengan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden, serta metode penelitian yang digunakan.

Bab Kedua, Sistem Pemerintahan. Pada bab ini diuraikan mengenai sistem pemerintahan presidensiil, sistem pemerintahan

parlementer, sistem pemerintahan campuran beserta dengan kebaikan dan keburukannya, serta sistem pemerintahan Indonesia.

Bab Ketiga, Lembaga Negara dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pada bab ini diuraikan mengenai lembaga kepresidenan, bagaimana hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, DPR sebagai lembaga negara yang dengan fungsi dan hak yang dimilikinya berwenang untuk mengajukan permohonan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewajiban untuk memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR sebagai lembaga terakhir yang akan memutuskan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Bab Keempat, Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Pada bab ini diuraikan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan sistem pemerintahan, sebagaimana diatur dalam konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen), Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasca amandemen)

Bab Kelima, Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Pada bab ini diuraikan dan dianalisis mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam konstitusi yang berlaku di Indonesia mulai dari alasan pemakzulan, proses pemakzulan, sampai pada putusan akhir pemakzulan.

Selesainya penulisan disertasi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu dengan ketulusan, keikhlasan, dan kerendahan hati, pada kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih yang tiada terhingga kepada Fakultas Hukum Unissula, LPPM

Unissula, dan Unissula Press yang telah memberikan dukungan untuk terbitnya buku ini, serta kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan moril untuk penyelesaian penulisan buku ini.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa mencatat kebaikan bapak ibu semua sebagai amal ibadah dan mendapatkan pahala yang berlimpah dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa hasil kajian dalam buku ini masih jauh dari sempurna, tetapi penulis berharap semoga buku ini bermanfaat. Tak ada gading yang tak retak, tak ada mawar yang tak berduri, tak ada lautan yang tak bergelombang, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan untuk lebih baiknya buku ini.

Wassalamu'alaikum Wr.WB.

Semarang, 20 Juni 2020
Widayati

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi	viii
Bab I : Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Isu Pemakzulan.....	8
C. Rumusan Masalah.....	15
D. Metode Penelitian.....	15
Bab II	21
A. Sistem Pemerintahan Presidensiil	23
B. Sistem Pemerintahan Parlementer	27
C. Sistem Pemerintahan Campuran.....	31
D. Sistem Pemerintahan Indonesia	32
Bab III: Lembaga Negara dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden	37
A. Lembaga Kepresidenan.....	37
B. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....	41
C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	45
D. Mahkamah Konstitusi (MK)	51
Bab IV: Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	57
A. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Periode Pertama (Masa Awal Kemerdekaan, Tahun 1945-1949)	58
B. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.....	61

C. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950.....	63
D. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Periode Kedua (Masa Orde Lama, Tahun 1959-1966)	64
E. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Periode Ketiga (Masa Orde Baru, Tahun 1966-1998).....	71
F. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Awal Era Reformasi (Tahun 1998-2004)	77
G. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Tahun 2004-Sekarang)	78
Bab V : Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan Indonesia	81
A. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	85
1. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden	85
2. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden	100
B. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.	120
C. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950....	121
D. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	123
1. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden	123
2. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.....	134

Bab VI : Penutup	163
A. Kesimpulan	163
B. Saran	164

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1998, sampai saat ini sudah berjalan selama dua puluh dua tahun. Selama kurun waktu itu pula, kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia selalu berkembang tiada hentinya. Perubahan sistem pemerintahan, sistem pemilihan umum anggota legislatif, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, kedudukan dan keanggotaan lembaga negara, serta berbagai sistem ketatanegaraan yang lain. Keran demokrasi yang terbuka semakin lebar, semakin memberikan kelesuaan bagi rakyat di segala lapisan untuk menyampaikan aspirasinya. Perkembangan teknologi yang semakin pesat saat ini juga mempengaruhi kehidupan demokrasi Indonesia.

Salah satu tuntutan reformasi adalah dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 digaungkan oleh berbagai elemen masyarakat dan kekuatan sosial politik. Tuntutan perubahan tersebut didasarkan pada pandangan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 dirasa belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga dinilai multitafsir, sehingga

membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, dan tertutup.

Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar, karena pada masa pemerintahan sebelumnya yaitu pemerintahan Orde Baru, tidak dikehendaki adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diberikan kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 justru tidak berkeinginan untuk mengubahnya. Hal ini sebagaimana yang tertuang di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk tidak melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tersebut dinyatakan bahwa, apabila ada kehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat, sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasil sebelum usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara 1945 diajukan ke sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas dan diputus.¹

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 ini dapat dikatakan justru bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri, karena di dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 telah diatur mengenai prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, dan tidak dikenal mekanisme referendum. Tidak ada larangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Justru Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kemungkinan atau peluang untuk dilakukan perubahan. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga sejalan

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sejarah, Realita, dan Dinamika, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hal. 62-63

dengan pidato Ir. Soekarno, Ketua Panitia Penyusun Undang-Undang Dasar dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Pada kesempatan itu Ir. Soekarno menyatakan antara lain, “bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap”.²

Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat (supremasi MPR). Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada lembaga-lembaga negara. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.
2. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*), yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Pada diri Presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut dengan hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif, karena Presiden yang memegang kekuasaan membentuk

² *Ibid.*, hal. 63

undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.

3. Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multitafsir). Misalnya Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali, lebih dari dua periode. Tafsir kedua adalah bahwa Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh memegang jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) yang berbunyi “Presiden ialah orang Indonesia asli”. Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti apakah yang dimaksud dengan orang Indonesia asli. Akibatnya rumusan itu membuka penafsiran yang beragam. Ada yang menafsirkan yang dimaksud dengan orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia.
4. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar

1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang. Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, hak asasi manusia, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat.

5. Rumusan Undang-Undang Dasar 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan otonomi daerah. Hal itu membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain sebagai berikut:
 - a. Tidak adanya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden.
 - b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
 - c. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
 - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka tujuan

perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk:³

1. menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
2. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia, sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar 1945;
4. menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
5. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
6. melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah

³ *Ibid.*, hal. 64-65

negara dan pemilihan umum;

7. menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian memenuhi tuntutan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 menggunakan kewenangannya mengubah Undang-Undang Dasar 1945 dengan empat kali perubahan yang dilakukan tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat kesepakatan dasar yaitu:⁴

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diiadakan, dan hal-hal yang normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”

Perubahan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat diantaranya adalah tentang pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.

Perubahan lainnya adalah tentang pemberhentian

⁴ Panduan Pemasarakatan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta, Cetakan ke-17, April 2018, hal. 24

Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan, di dalamnya tidak mengatur mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Di dalam Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyatakan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. Tidak ada pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden (dan Wakil Presiden), mekanisme pemberhentian Presiden (dan Wakil Presiden), dan lembaga negara mana yang berwenang untuk memberhentikannya. Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur mengenai kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 hanya menjelaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. tidak terdapat pengaturan yang eksplisit mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Meskipun di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan tidak mengatur mengenai alasan dan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, akan tetapi sepanjang berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 telah dua kali dilakukan pemberhentian Presiden, yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid dengan alasan melanggar haluan negara. Proses pemberhentian keduanya hanya melalui proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan pengalaman sejarah tersebut, maka dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan), perlu diatur alasan pemberhentian Presiden

dan Wakil Presiden, dan juga proses atau mekanisme pemberhentiannya.

B. Isu Pemakzulan Presiden

Salah satu materi muatan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan Indonesia menuju kepada sistem pemerintahan presidensiil secara murni. Sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang dasar 1945, sistem pemerintahan Indonesia adalah quasi presidensiil atau presidensiil semu. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar, dan tidak ada perbedaan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Ciri yang lain dari sistem pemerintahan presidensiil adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat ini berkonsekuensi pada pertanggungjawabam secara politik Presiden kepada rakyat yang memilihnya, bukan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dan Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap konstitusi.

Hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di dalamnya mengatur mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat pertama kali pada tahun 2004. Untuk selanjutnya, setiap lima tahun sekali diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudoyono-Yusuf Kalla dengan pemilihan umum yang dilakukan dua putaran. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan dua putaran karena calon Presiden dan Wakil Presiden yang berkompetisi dalam pemilihan umum tersebut terdiri dari lima pasang yaitu pasangan Wiranto-Salahuddin Wahid, Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi, Amien Rais-Siswono Yudo Husodo, Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla, dan pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut, karena dalam pemilihan umum putaran pertama tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara lebih dari lima puluh persen dan dua puluh persennya tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi, maka dilakukan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua diikuti oleh pasangan Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla. Pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua ini, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla mendapat-

kan suara terbanyak dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, Susilo Bambang Yudhoyono kembali terpilih menjadi Presiden untuk kedua kalinya. Pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 ini, Susilo Bambang Yudhoyono berpasangan dengan Boediono dengan satu kali putaran. Pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon yaitu Megawati Soekarno Putri-Prabowo Subianto, Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, dan pasangan Yusuf Kalla-Wiranto. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono memperoleh 60,8% suara dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Kemenangan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono menebarkan aroma yang kurang sedap dengan adanya skandal Bank Century. Hal ini terjadi karena adanya dugaan bahwa salah satu sumber dana kampanye untuk Partai Demokrat sebagai pengusung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono berasal dari Bank Century. Dana Bank Century diduga mengalir ke Partai Demokrat sebagai partai pemenang pemilihan umum legislatif dan partai pengusung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono.

Atas dugaan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi pengawasan dan mempunyai hak angket, pada akhirnya membentuk panitia khusus untuk menggunakan hak angketnya. Multi partai yang dianut dalam sistem kepartaian di Indonesia menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai banyak fraksi. Partai politik yang berkoalisi dengan Partai Demokrat dalam mengusung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono pun mendukung dibentuknya Panitia Khusus Angket. Partai Demokrat sebagai partai politik pemenang pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang pada awalnya enggan untuk

menggunakan hak angket, pada perjalanannya selalu berupaya untuk mengarahkan agar hak angket tidak menuju pada arah pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pada akhir kerja Panitia Khusus Angket, dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang diselenggarakan pada tanggal 2 Maret 2009 berlangsung ricuh. Kericuhan dalam sidang terjadi karena Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Marzuki Ali (yang berasal dari Partai Demokrat) menutup sidang paripurna secara sepihak tanpa kesepakatan dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat yang lain. Padahal masih banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang akan menyampaikan pendapat atau aspirasinya. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Marzuki Ali yang sekaligus bertindak sebagai pimpinan sidang paripurna menutup sidang paripurna dengan alasan Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat sudah menetapkan sidang paripurna untuk persoalan Bank Century dilaksanakan dua kali.

Pada sidang paripurna berikutnya yang diselenggarakan pada tanggal 3 Maret 2010, ada dua opsi yang ditawarkan, yaitu Opsi A yang menyatakan bahwa *bailout* Bank Century tidak bermasalah, dan Opsi C yang menyatakan bahwa *bailout* Bank Century bermasalah. Terdapat dua fraksi, yaitu Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa yang memilih Opsi A, lima fraksi (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya, Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat, dan Fraksi Partai Golongan Karya) memilih Opsi C, sedangkan dua fraksi lainnya, yaitu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dan Fraksi Partai Amanat Nasional abstain. Sidang paripurna akhirnya ditunda, dan pada hasil akhir sidang, hanya tiga fraksi (Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dan Fraksi Partai Amanat Nasional) yang memilih Opsi A, sementara enam fraksi lainnya (Fraksi Partai Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi

Partai Gerakan Indonesia Raya, Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat, Fraksi Partai Golkar, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan) memilih Opsi C.

Hasil akhir sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tersebut menyebabkan isu pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden semakin merebak, terutama pemakzulan terhadap Wakil Presiden Boediono sebagai mantan Gubernur Bank Indonesia yang dianggap bertanggungjawab terhadap *bailout* Bank Century. Meskipun demikian, pada akhirnya tidak ditemukan adanya bukti yang menyatakan bahwa Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono terlibat dalam skandal Bank Century. Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono akhirnya tetap dapat menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun, sesuai dengan masa jabatannya. Meski selama lima tahun, Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono, serta Partai Demokrat selalu dihantam badai skandal Bank Century.

Selain Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla, pada saat ini, ketika kita sedang menghadapi terjadinya wabah pandemi covid-19, isu pemakzulan terhadap Presiden kembali muncul. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya. Masalah penegakan hukum, isu komunisme, pengebirian demokrasi, kebebasan berpendapat, penanganan wabah pandemi covid-19, dan berbagai isu lainnya.

Pembahasan mengenai pemakzulan Presiden semakin menjadi perhatian besar dari berbagai elemen masyarakat menyusul batalnya diskusi virtual tentang “Persoalan Pemecatan Presiden di Tengah Pandemi Ditinjau dari Sistem Ketatanegaraan” yang diselenggarakan oleh mahasiswa Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta yang tergabung dalam “*Constitutional Law Society*” (CLS) yang rencananya akan diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 2020.

Ada yang menilai bahwa tema diskusi ini sangat provokatif,

sehingga panitia diskusi mendapatkan ancaman dari pihak yang tidak bertanggungjawab. Panitia kemudian mengubah judul diskusi menjadi "Meluruskan Persoalan Pemberhentian Presiden Ditinjau dari Sistem Ketatanegaraan." Meskipun tema diskusi telah diubah, ancaman tetap datang kepada panitia dan kepada narasumber.

Narasumber yang diundang dalam diskusi virtual tersebut adalah Prof. Ni'matul Huda, ahli Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Narasumber dan panitia, bahkan anggota keluarga dari panitia mendapatkan teror, mereka mendapatkan ancaman pembunuhan karena dianggap ingin memakzulkan Presiden Joko Widodo. Pada akhirnya, diskusi virtual yang rencananya diselenggarakan tanggal 29 Mei 2020 batal digelar. Pembatalan ini dilakukan karena alasan keamanan.

Membicarakan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden dilihat dari aspek Hukum Tata Negara sebenarnya bukanlah sesuatu yang tabu. Dalam perkuliahanpun materi mengenai pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden diberikan kepada mahasiswa. Perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan pemakzulan Presiden perlu disampaikan kepada mahasiswa, agar mahasiswa memahami alasan dan proses pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden secara konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Persoalan pemakzulan ini sebenarnya juga sudah lama dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebuah kitab dalam kepustakaan Kerajaan Melayu yang ditulis oleh Raja Ali Haji dengan judul *Tsamarat al-Muhimmat* menguraikan secara khusus mengenai pemakzulan dan pemecatan raja-raja. Istilah pemakzulan mengutip dari *Jauharat at-Tauhid*, yaitu "*Falaisu yu'zilu an yazula wasfuhu*", yang artinya tidak boleh diturunkan raja itu daripada kerajaannya jika hilang sifat *dayil*-nya sekalipun.

Dengan demikian, raja hanya dapat dimakzulkan dari jabatannya apabila ia telah kufur, berpaling dari agama Islam, baik pada perkataan, perbuatan, atau menghalalkan yang haram, mengharamkan yang halal, yang membawa kepada kufur.⁵

C. Rumusan Masalah

Proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilakukan. Proses yang ditempuh demikian panjang dan melibatkan berbagai lembaga negara. Ada proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat, proses hukum di Mahkamah Konstitusi, kemudian proses politik lagi di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu diperlukan adanya kajian mengenai pemakzulan Presiden dan /atau Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Permasalahan yang dianalisis adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia?
2. Bagaimanakah pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia?
3. Bagaimanakah prosedur atau mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia?

D. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.⁶

⁵ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 3

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2011, hal. 2

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai suatu tujuan dan kegunaan tertentu, pada umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dan kegunaan penelitian dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh. Demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam suatu penelitian diperlukan metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dicapai dalam penelitian dapat dipertanggungjawabkan.

Tujuan dari suatu penelitian adalah dapat ditemukan suatu kenyataan tentang objek yang diteliti. Penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan dan mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan artinya memperoleh sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan artinya memperluas dan menggali lebih luas dan lebih dalam tentang sesuatu yang sudah ada. Menguji kebenaran dilakukan terhadap apa yang sudah ada atau menjadi diragukan kebenarannya.⁷

1. Obyek Penelitian

Obyek yang diteliti dalam penelitian ini adalah pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia. Pilihan pada obyek penelitian ini dilakukan karena pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi perdebatan berkaitan dengan alasan pemakzulan maupun proses pemakzulannya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sudah mengatur secara jelas mengenai alasan pemakzulan dan prosedur atau mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan pemakzulan yaitu adanya pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁷ Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

Prosedur atau mekanisme pemakzulan dilakukan melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi dan proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi, proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengesampingkan proses hukum di Mahkamah Konstitusi. Seharusnya apabila proses hukum di Mahkamah Konstitusi memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat benar bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat harus menghormati putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Akan tetapi dalam pengaturannya, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Obyek penelitian ini selanjutnya akan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas-asas hukum, maupun doktrin-doktrin hukum dari para ahli untuk mencari konstruksi hukum maupun hubungannya.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Penelitian yuridis normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.⁸

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 36

dihadapi.⁹ Penelitian ini akan menghimpun dan menganalisis norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

3. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literature, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber data lain. Bahan hukum yang digunakan bersumber pada:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949
- 3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- 4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 35

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
 - 8) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang dimaksud di sini adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat. Jenis bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku yang membahas masalah ketatanegaraan, khususnya membahas tentang sistem pemerintahan, sistem kepartaian, makalah-makalah, artikel-artikel, dan bentuk tulisan lainnya yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang dan melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan topik yang terkait dengan topik penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literature, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media

internet).

5. Metode Analisis Data

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif. Hasil penelitian akan disusun dalam sebuah laporan penelitian yang disajikan secara deskriptif.

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya, saling bekerjasama, dan saling mempengaruhi satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.¹⁰

Sistem pemerintahan menurut Jimly Asshiddiqie berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan legislatif. Sedangkan menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan merupakan suatu pengertian yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam suatu tatanan negara demokrasi.¹¹

Sistem pemerintahan yang banyak dikenal adalah sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing negara menerapkan sistem pemerintahannya sendiri. Negara dengan sistem pemerintahan presidensiil yang populer adalah Amerika Serikat, sedangkan negara dengan sistem pemerintahan parlementer merujuk pada negara Inggris. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dewasa ini semakin

¹⁰ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 57

¹¹ *Ibid.*

bervariasi, karena beberapa negara menerapkan sistem pemerintahan tidak murni presidensiil atau parlementer. Mereka mempunyai variasi sendiri dengan menerapkan sistem pemerintahan campuran, artinya sistem pemerintahannya bukan presidensiil dan bukan pula sistem pemerintahan parlementer, tetapi kombinasi atau campuran antara sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer. Apabila sistem pemerintahan campurannya lebih condong ke sistem pemerintahan presidensiil disebut dengan quasi presidensiil, dan apabila condong ke sistem pemerintahan parlementer maka disebut dengan quasi parlementer.

Jimly Asshiddiqie menyampaikan pendapatnya mengenai sistem pemerintahan di dunia, terdapat empat model, yaitu model Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan Swiss. Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan presidensiil. Hampir semua negara di benua Amerika, kecuali beberapa negara seperti Kanada, menerapkan sistem pemerintahan presidensiil meniru model Amerika Serikat. Inggris menganut sistem pemerintahan parlementer. Di benua Eropa dan kebanyakan negara Asia pada umumnya menggunakan model Inggris dengan menerapkan sistem pemerintahan parlementer.

Perancis memiliki model sistem pemerintahan tersendiri yang bersifat campuran atau yang biasa disebut dengan "*hybrid system*". Pada umumnya negara-negara bekas jajahan Perancis di Afrika juga menganut sistem campuran itu. Di satu segi ada perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tetapi Kepala Negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem presidensiil. Sedangkan Kepala Pemerintahan di satu segi bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi di segi lain, ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu ia juga bertanggungjawab kepada

parlemen.¹²

Di samping ketiga model sistem pemerintahan tersebut, sistem pemerintahan yang agak khas adalah yang diterapkan di Swiss yang disebut dengan *collegial system*. Swiss mempunyai Presiden dan Wakil Presiden, akan tetapi mereka dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota Dewan Federasi untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Jadi sebenarnya tujuh orang anggota Dewan Federasi itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss sehingga disebut dengan *collegial system* yang tentunya sangat berbeda dengan model presidensiil atau model parlementer. Sistem pemerintahan Preancis dengan *hybrid system* dan sistem pemerintahan Swiss dengan *collegial system* menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara-negara di dunia tidak selalu menyangkut dua pilihan yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer.¹³

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa di dalam sistem pemerintahan presidensiil ataupun parlementer, selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan di samping kelebihan bawaan yang dimiliki masing-masing.¹⁴

A. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem pemerintahan presidensiil mendudukan badan eksekutif tidak bergantung kepada badan perwakilan rakyat, dan dasar hukum kekuasaan badan eksekutif dikembalikan kepada

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 110

¹³ *Ibid.*, hal. 111

¹⁴ *Ibid.*

pemilihan rakyat. Presiden adalah kepala badan eksekutif dan Presiden berhak membentuk kabinet. Pembentukan kabinet tidak bergantung kepada badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari badan perwakilan rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri yang akan memimpin departemennya masing-masing. Para menteri bertanggung jawab kepada Presiden.

Sistem pemerintahan presidensiil yang populer di dunia adalah sistem pemerintahan presidensiil Amerika Serikat. Sistem pemerintahan presidensiil Amerika Serikat mempertahankan ajaran trias politika dari Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang terpisah satu sama lain secara tajam. Masing-masing cabang kekuasaan tersebut dipegang oleh lembaga negara yang berbeda. Lembaga-lembaga negara pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif saling mengawasi dan mempunyai kedudukan seimbang yang sering dikenal dengan prinsip *checks and balances*.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil Amerika Serikat kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan *Congress*. Presiden Amerika Serikat mempunyai hak veto, yaitu hak untuk menolak undang-undang yang telah dibuat oleh *Congress*. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang berada di tangan Presiden, dan kekuasaan yudikatif berada di tangan Mahkamah Agung (*Supreme Court*).

Sistem pemerintahan presidensiil mempunyai ciri penting yaitu:¹⁵

1. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden tertentu atau

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal 204-205

ditentukan, misalnya empat tahun, lima tahun, dan seterusnya, sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden biasanya dibatasi untuk satu kali atau dua kali masa jabatan berturut-turut.

2. Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat, tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen.
3. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya melalui mekanisme *impeachment* karena melakukan pelanggaran hukum (kriminal) yang merupakan tanggung jawab personal (*individual responsibility*), dan biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang apabila dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya pengkhianatan terhadap negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
4. Lazimnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, atau melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
5. Presiden tidak tunduk kepada parlemen dan tidak dapat membubarkan parlemen, begitu juga sebaliknya parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet.
6. Tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.
7. Tanggung jawab pemerintahan berada di tangan Presiden, dan oleh karena itu pada prinsipnya Presiden yang memiliki wewenang untuk membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil dikatakan bahwa *concentration of governing power and responsibility upon the president.*

Dalam *Fiqih Siyasah*, seperti yang dikemukakan oleh al-Mawardi dalam *al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, di dalam sistem pemerintahan presidensiil, menteri-menteri yang membantu Khalifah adalah *wizarah tanfidz*, yang memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Menteri-menteri tersebut harus bertanggung jawab kepada Khalifah, dan tidak boleh menjalankan kekuasaan tanpa persetujuan dari Khalifah.¹⁶

Negara-negara besar dengan wilayah yang begitu luas dan penduduknya yang beragam atau heterogen, sistem pemerintahan presidensiil ini efektif untuk dapat menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan juga efektif. Akan tetapi sering pula terjadi, karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkaitan dengan dinamika demokrasi. Negara Indonesia dan Filipina merupakan contoh yang penting berkaitan dengan kelemahan yang terjadi sehubungan dengan penerapan sistem pemerintahan presidensiil dalam prakteknya. Hal ini menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat, dan pada akhirnya berhasil menumbangkan rezim yang otoriter di kedua negara tersebut. Oleh karena itu, di negara Indonesia dan Filipina perlu diadakan pembatasan-pembatasan untuk menjamin *strong and effective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sistem pemerintahan presidensiil tentunya mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan sistem presidensiil adalah:¹⁷

1. Badan eksekutif kedudukannya lebih stabil karena tidak

¹⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 121

¹⁷ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, hal. 152

bergantung kepada parlemen.

2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu, misalnya di Amerika Serikat masa jabatan Presiden adalah empat tahun, dan Presiden Indonesia mempunyai masa jabatan selama lima tahun.
3. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya
4. Badan legislatif bukan tempat kaderisasi untuk duduk dalam jabatan-jabatan eksekutif.

Kekuarangan atau kelemahan sistem pemerintahan presidensiil adalah:¹⁸

1. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung badan legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
2. Sistem pertanggungjawabannya kurang jelas.
3. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik pada umumnya merupakan hasil tawar menawar antara badan eksekutif dan badan legislatif sehingga dapat menghasilkan keputusan yang tidak tegas dan membutuhkan waktu yang lebih lama.

B. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan yang parlemennya memiliki peranan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Parlemen mempunyai kewenangan untuk mengangkat Perdana Menteri dan dapat menjatuhkan pemerintahan dengan cara mengeluarkan mosi tidak percaya. Dalam sistem pemerintahan parlementer ini, Presiden hanya sebagai simbol saja, dan berkedudukan sebagai kepala negara, sedangkan kepala pemerintahannya dipegang oleh Perdana Menteri.

¹⁸ *Ibid.*

Sistem parlementer yang populer di dunia adalah sistem parlementer di negara Inggris. Raja atau Ratu Inggris hanya sebagai simbol saja, dan berkedudukan sebagai kepala negara. Seorang Raja atau Ratu tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*).

Dalam sejarah ketatanegaraan, sistem pemerintahan parlementer ini merupakan kelanjutan dari bentuk negara monarkhi konstitusional yang membatasi kekuasaan Raja dengan konstitusi, sehingga kekuasaan Raja tidak absolut.

Menurut Jumly Asshiddiqie, sistem pemerintahan dikatakan parlementer apabila:¹⁹

1. Sistem kepemimpinan terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah.
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen.
3. Kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapatkan dukungan dari parlemen.
4. Parlemen dapat dibubarkan oleh pemerintah apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.

Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati dalam bukunya menuliskan beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:²⁰

1. Raja atau Ratu atau Presiden adalah sebagai kepala negara, dan sebagai kepala negara, ia tidak bertanggung jawab atas segala kebijaksanaan yang diambil oleh kabinet.
2. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Kepala negara hanya berperan sebagai simbol

¹⁹ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal 59-60

²⁰ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan....Op.Cit.*, hal. 154

kedaulatan dan keutuhan negara.

3. Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan yang besar sebagai badan perwakilan dan sebagai legislatif.
4. Badan eksekutif bertanggung jawab kepada badan legislatif. Badan eksekutif adalah kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Kabinet harus meletakkan atau mengembalikan mandatnya kepada kepala negara apabila parlemen mengeluarkan mosi tidak percaya kepada menteri tertentu atau kepada seluruh menteri.
5. Dalam sistem dua partai, pembentuk kabinet sekaligus sebagai Perdana Menteri yang merupakan ketua partai politik pemenang pemilihan umum. Sedangkan partai politik yang kalah akan berperan sebagai oposisi.
6. Dalam sistem multi partai, formatur kabinet harus membentuk kabinet secara koalisi karena kabinet harus mendapat dukungan kepercayaan dari parlemen.
7. Apabila terjadi perselisihan antara kabinet dengan parlemen, kepala negara beranggapan bahwa kabinet berada pada pihak yang benar, dan oleh karena itu kepala negara akan membubarkan parlemen. Selanjutnya kabinet bertanggung jawab untuk melaksanakan pemilihan umum. Sebagai akibatnya, apabila partai politik yang menguasai parlemen menang dalam pemilihan umum tersebut, kabinet akan terus memerintah. Begitupun sebaliknya apabila partai politik oposisi yang menang dalam pemilihan umum, maka kabinet akan mengembalikan mandatnya, dan partai politik pemenang pemilihan umum akan membentuk kabinet baru.

Sistem pemerintahan parlementer mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan sistem pemerintahan parlementer

adalah.²¹

1. Pembuatan kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara badan eksekutif dengan badan legislatif. Hal ini dikarenakan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada satu partai politik atau koalisi partai politik.
2. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
3. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Sedangkan kelemahan sistem pemerintahan parlementer adalah:²²

1. Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat bergantung kepada mayoritas dukungan dari parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
2. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak dapat ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat dibubarkan.
3. Kabinet dapat mengendalikan parlemen, apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai politik mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai politik, maka anggota kabinet pun dapat menguasai parlemen.
4. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen akan dimanfaatkan dan menjadi bekal yang penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

²¹ *Ibid.*, hal. 157

²² *Ibid.*

C. Sistem Pemerintahan Campuran

Dalam sistem pemerintahan campuran,²³ terdapat ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Misalnya Perancis yang dikenal dengan *hibryd System*. Praktek di Perancis, ciri presidensiilnya nampak pada kedudukan kepala negara dipegang oleh Presiden yang dipilih oleh rakyat, dan bertanggung secara langsung kepada rakyat, sedangkan ciri parlementernya nampak adanya kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang didukung oleh parlemen. Kepala pemerintahan di satu segi bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi di segi yang lain, ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilihan umum yang menduduki kursi di parlemen. Oleh karena itu ia juga bertanggung jawab kepada parlemen. Sistem pemerintahan yang diterapkan di Perancis ini dapat disebut pula dengan sistem quasi parlementer.

Dalam sistem pemerintahan yang diterapkan di berbagai negara yang menganut sistem campuran, kadang-kadang sistem presidensiilnya justru yang lebih menonjol, yang disebut dengan sistem quasi presidensiil, misalnya yang dianut Indonesia sebelum Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan.

Sistem pemerintahan campuran juga diterapkan di Swiss yang disebut dengan *collegial system* yang tentunya sangat berbeda dari sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Penerapan *hybrid system* di Perancis dan *collegial system* di Swiss menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan di negara-negara di dunia tidak selalu berkaitan dengan pilihan antara sistem presidensialisme

²³ Jimly Assididqie, *Pengantar....Op.Cit.*,hal 60

atau parlementar.

Di negara-negara yang mayoritas penduduknya muslim, sistem pemerintahan banyak menganut sistem pemerintahan campuran dengan tetap menganut sistem pemerintahan Islam murni. Banyak pula negara yang mayoritas penduduknya muslim, tetapi sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan presidensiil atau sistem pemerintahan parlementer. Terdapat pula negara yang mayoritas muslim, akan tetapi sistem pemerintahannya membentuk pemerintahan dengan model dinasti atau turun-temurun.

Negara Arab Saudi merupakan negara yang penduduknya mayoritas muslim, tetapi sistem ketatanegaraannya terpengaruh oleh banyak sistem pemerintahan. Arab Saudi menerapkan sistem monarki atau kerajaan, sedangkan dalam Islam tidak mengenal sistem kerajaan berdasarkan keturunan. Meskipun demikian, sistem hukum yang diterapkan di Arab Saudi adalah sistem syariat Islam. Di Arab Saudi, kepala pemerintahannya adalah Raja yang sekaligus merangkap sebagai Perdana Menteri. Sedangkan pangeran kerajaannya menangani semua urusan yang berkaitan dengan keamanan.²⁴

D. Sistem Pemerintahan Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia setelah merdeka kita mempunyai Undang-Undang dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan undang-undang dasar yang kilat, yang oleh Soekarno disebut sebagai *revolutiegrondwet*, karena penyusunannya tergesa-gesa agar Indonesia merdeka nantinya mempunyai undang-undang dasar.

²⁴ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *PerbandinganOp.Cit.*, hal. 178

Sejak disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, para pemimpin Indonesia bersepakat untuk membentuk pemerintahan kabinet parlementer pertama di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Syahrir. Pidato pertama Perdana Menteri Syahrir dan Soekarno jelas menggambarkan penilaian bahwa dibentuknya kabinet parlementer adalah untuk menjamin pelaksanaan demokrasi sejati, yang artinya ketentuan mengenai sistem pemerintahan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah dianggap oleh para pemimin bangsa Indonesia dari generasi pertama itu sebagai konstitusi yang menjamin demokrasi.

Sistem pemerintahan parlementer dipraktekkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sampai dengan tahun 1959, karena ketika dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945, maka sistem pemerintahan yang dianut bukan lagi sistem pemerintahan parlementer, akan tetapi sistem pemerintahan campuran.

Penerapan sistem pemerintahan campuran berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1945 dapat dianggap gagal untuk menghasilkan sistem demokrasi. Undang-Undang Dasar 1945 dengan sistem pemerintahan campuran baru dapat diterapkan pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Pemerintahan Orde Baru bertekad menerapkan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Penerapan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen dipraktekkan juga dalam masa jabatan Presiden selama tiga puluh dua tahun, artinya Presidennya tidak diganti-ganti.²⁵ Kekuasaan Presiden yang sangat lama ini tentunya sangat tidak baik bagi perkembangan demokrasi. Presiden yang berkuasa menjadi absolut dan cenderung bertindak sewenang-

²⁵ Jimly Assididqie, *PengantarOp.Cit.*, hal. 113

wenang.

Perjalanan panjang bangsa Indonesia yang pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran, kedua sistem tersebut terbukti gagal dalam membangun demokrasi dan mewujudkan keadilan bagi seluruh warga negara Indonesia.

Masa reformasi saat ini, ketika Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan, format sistem pemerintahan yang dipilih adalah sistem pemerintahan presidensiil. Hal ini dilandasi pengalaman sejarah tentang kegagalan sistem parlementer dan sistem campuran. Dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, salah satu kesepakatan dasar Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil. Oleh karena itu, hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945, negara Indonesia berupaya untuk menerapkan sistem pemerintahan presidensiil secara murni.

Berdasarkan hasil perubahan, ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensiil di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:

1. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau Kepala Pemerintahan sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (1);
2. Presiden sebagai Kepala Negara, sebagaimana ketentuan Pasal 10 sampai dengan Pasal 16;
3. Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (2);
4. Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 17;
5. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 6A
6. Presiden memegang jabatan berdasarkan masa jabatan (yaitu lima tahun), dan dibatasi hanya dua kali masa jabatan berturut-

- turut, sebagaimana ketentuan Pasal 7;
7. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar;
 8. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A, dan Pasal 7B;
 9. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 7C.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia saat ini terlihat bahwa secara politik pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan atau dalam satu paket pemilihan umum. Dengan demikian maka Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di dalam masa jabatannya karena alasan politik. Apabila dapat diberhentikan karena alasan politik, maka keduanya harus berhenti secara bersama-sama, karena pemilihannya dilakukan secara bersama-sama.

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan karena alasan hukum (pidana). Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum, pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individu (*individual responsibility*). Siapapun di antara Presiden dan/atau Wakil Presiden yang melakukan kesalahan secara hukum atau melakukan pelanggaran hukum, maka atas dasar alasan itu ia dapat diberhentikan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila Presiden berhenti atau diberhentikan, maka otomatis Wakil Presiden tidak ikut bersalah atau ikut diberhentikan, dan ia dapat mengambil alih

kursi kepresidenan.²⁶ Begitu pula sebaliknya, apabila Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, maka hanya Wakil Presiden saja yang diberhentikan, dan akan dipilih Wakil Presiden yang baru untuk mendampingi Presiden.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan posisi Presiden dan Wakil Presiden semakin kuat karena tidak mudah dijatuhkan atau diberhentikan di dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, meskipun Presiden dan Wakil Presiden berbeda pendapat atau berbeda pandangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah). Hal ini karena proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui mekanisme hukum terlebih dahulu di Mahkamah Konstitusi. Selama Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak diputus bersalah karena melakukan pelanggaran hukum oleh Mahkamah Konstitusi, maka posisi Presiden dan/atau Wakil Presiden akan aman. Selain itu, Presiden juga tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.²⁷

²⁶ Jimly Asshiddiqe, *Konstitusi danOp.Cit.*, hal. 209

²⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hal. 49

BAB III

LEMBAGA NEGARA DALAM PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

A. Lembaga Kepresidenan

Lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berisi dua jabatan yaitu jabatan Presiden dan jabatan Wakil Presiden. Secara politik, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi yang tidak terpisahkan. Wakil Presiden mempunyai peranan yang sangat penting dalam hubungannya dengan Presiden. Wakil Presiden merupakan pengganti Presiden untuk jangka waktu tertentu atau untuk jangka waktu sampai masa jabatan Presiden yang digantikannya habis atau berakhir. Begitu pentingnya peran seorang Wakil Presiden, maka persyaratan untuk menjadi seorang Presiden dan Wakil Presiden adalah sama, karena sewaktu-waktu Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”

Pengaturan mengenai syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden ada yang bersifat umum (universal) ada yang bersifat khusus yang hanya berlaku di negara-negara yang bersangkutan.

Salah satu syarat yang sebenarnya berlaku umum adalah syarat kesehatan fisik dan mental. Oleh karena itu, dalam wacana yang berkenaan dengan syarat Presiden dan Wakil Presiden, hampir tidak ada lagi yang mempersoalkannya karena sudah dengan sendirinya diakui di dalam praktek. Bahkan, karena kondisi sakitnya seorang kepala pemerintahan dapat dijadikan sebagai alasan untuk memberhentikannya di tengah masa jabatannya, yaitu karena alasan yang disebut dengan *incapacitated* (tidak dapat melakukan kewajibannya sebagai seorang Presiden) sebagai istilah penghalus untuk menyebut keadaan sakit yang diderita oleh seseorang yang menduduki jabatan Presiden. Ketentuan yang demikian ini biasanya dianggap perlu sebagai upaya untuk menyelamatkan negara dari keharusan dipimpin oleh orang yang tidak sehat.²⁸

Iman al-Mawardi (abad ke-10) dalam kitabnya *Al-Hakam al-Sulthaniyat* membedakan antara keadaan sakit fisik anggota badan dan cacat panca indera. Akan tetapi masalah kesempurnaan anggota badan di zaman modern dewasa ini dapat dikatakan tidak lagi signifikan, berkaitan dengan adanya preseden sejak kasus terpilihnya Presiden Amerika Serikat Roosevelt untuk ketiga kalinya. Roosevelt terpilih menjadi Presiden dalam keadaan sakit fisik dan duduk di atas kursi roda. Akan tetapi untuk kasus yang berhubungan dengan cacat panca indera, pada umumnya masih dianggap signifikan. Menurut Imam Al-Mawardi, di antara panca indera yang lima, mata memegang kedudukan yang paling penting. Oleh karena itu, tidak ada perbedaan pendapat di kalangan para ahli hukum mengenai betapa pentingnya persyaratan tidak boleh cacat mata itu.²⁹

Negara Indonesia di dalam Undang-Undang Dasar Negara

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...Op.Cit.*, hal. 211

²⁹ *Ibid.*

Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur mengenai persyaratan untuk menjadi seorang calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu bahwa “Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang 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 kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.” Selanjutnya ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat, saat ini pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden berubah seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sejak tahun 2004 sampai dengan saat sekarang ini, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat ini menandakan pula adanya desakralisasi lembaga kepresidenan. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi hanya milik elite saja, tetapi siapapun dapat bersentuhan dengan lembaga kepresidenan.³⁰

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih

³⁰ Ali Masykur Musa, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009, hal. 163

Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, salah satu konsekuensinya adalah apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden, karena tidak ada lagi hubungan pertanggungjawaban antara Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sebagai gantinya diperlukan adanya pranata *impeachment* dalam hubungannya dengan konsep tindakan terhadap pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden.³¹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.³² Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Karena tidak ada pembatasan berapa periode seseorang dapat duduk dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden, maka Presiden Soeharto berkuasa selama tiga puluh dua tahun. Pembatasan kekuasaan ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Acton bahwa *"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"*

³¹ Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 44

³² Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

(manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolute sudah pasti akan menyalahgunakannya).³³

Pengaturan mengenai lembaga kepresidenan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum bersifat komprehensif. Persoalan yang sering menjadi bahan perdebatan adalah adanya ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenang antara Presiden dan Wakil Presiden. yang sering menjadi pertanyaan adalah, apa sebenarnya tugas Wakil Presiden. dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, mulai dari Presiden Soekarno sampai saat ini Presiden Joko Widodo, tugas dan kewenangan Wakil Presiden tidak ada standar norma hukum dan etika kenegaraan. Artinya, secara hukum tidak ada kewajiban bagi seorang Presiden untuk melimpahkan tugasnya kepada Wakil Presiden apabila Presiden berhalangan sementara. Tugas tersebut dapat diberikan kepada Wakil Presiden, atau dapat juga diberikan kepada menteri triumvirat yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan. Meskipun demikian, mekanisme kinerja pelimpahan tugas sebagaimana dimaksud juga tidak ada pengaturan secara khusus sehingga dipandang telah terjadi kekosongan hukum di dalam praktik penyelenggaraan negara.³⁴ Untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, diperlukan pembentukan Undang-Undang tentang Lembaga Kepresidenan.

B. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan saah satu

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985, hal. 99

³⁴ Ria Casmi Arsa, *Urgensi Pengaturan Lembaga Kepresidenan Dalam Rangka Mewujudkan Konsolidasi Sistem Pemerintahan Presidensiil*, Jurnal Hukum Kenegaraan, Volume II, Nomor 1, Juni 2019, Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur, hal. 97-98

lembaga negara yang keberadaan dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan.

Kewenangan yang diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan amandemen adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
3. Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.³⁵ Majelis Permusya-

³⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

waratan Rakyat, sang mandataris, telah mengembalikan mandatnya kepada rakyat selaku mandant.³⁶ Dapat dikatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan “bunuh diri konstitusional” dengan memangkas kewenangan dirinya sebagai lembaga pemegang supremasi kedaulatan rakyat. Bunuh diri konstitusional itu dilakukan terutama dengan menghilangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang merupakan instrumen yuridis bagi perwujudan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *Revolutiegrondwet*. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga tidak mempunyai kewenangan untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.

Konsekuensi dari perubahan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Presiden sebagai kepala eksekutif dan juga sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya, dengan hubungan yang dijalankan berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan serta mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*).³⁷ Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diresmikan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang baru mengucapkan sumpah/janji.

³⁶ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 27

³⁷ Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegronwet, Tafsir Postkolonial Konstitusi Indonesia*, Jalasutra, Yogyakarta, 2011, hal 153.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat secara lebih rinci diatur di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
3. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
4. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden

dalam masa jabatannya; dan

6. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang keberadaan dan kewenangannya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat saat ini adalah lima ratus tujuh puluh lima orang. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat diresmikan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah lima tahun, dan berakhir pada saat anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang baru mengucapkan sumpah/janji. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Ketentuan mengenai fungsi dan hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur di dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak

menyatakan pendapat.

3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, saat ini dibentuk dan berlaku Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam Pasal 69 dan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dijabarkan sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi yang dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Fungsi anggaran yang dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan oleh Presiden.
3. Fungsi pengawasan atau fungsi kontrol yang dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diantara ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemrakarsa pembentukan undang-undang. Sebagai pengambil inisiatif pembentukan undang-undang, fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat saat ini mengalami kemunduran. Undang-undang yang berhasil dibuat jauh di bawah target yang sudah ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional. Rancangan undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat juga lebih sedikit dibandingkan dengan rancangan undang-undang usul pemerintah.

Sebenarnya, meskipun masih relatif sedikit rancangan undang-undang yang berasal dari usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi apabila dibandingkan dengan masa pemerintahan Orde Baru sudah mengalami kemajuan. Pada masa pemerintahan Orde Baru, Dewan Perwakilan Rakyat hanya dianggap sebagai stempelnya pemerintah saja, karena selalu menyetujui setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah dan tidak pernah sekalipun Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan undang-undang usul inisiatif.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang demikian pesat, salah satu yang terjadi saat sekarang ini yang menyedot perhatian masyarakat adalah berkaitan dengan pemakzulan Presiden. Padahal, untuk memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden bukanlah persoalan yang mudah. Mekanisme atau proses pemakzulan haruslah dimulai dari pelaksanaan fungsi kontrol yang dilakukan melalui hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau hak Dewan Perwakilan Rakyat.³⁸

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik, Dewan

³⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 35

perwakilan Rakyat mempunyai wewenang sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu:

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
4. memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama ;
5. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
6. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

7. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
9. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
11. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
12. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
14. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan Keputusan Presiden.

Selain wewenang sebagaimana di atas, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai tugas sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu:

1. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
2. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
3. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan

daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

4. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
5. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
6. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
7. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
8. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Dilihat dari begitu banyaknya tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka kepada Dewan Perwakilan Rakyat diberikan hak-hak tertentu untuk dapat menunjang pelaksanaan wewenang dan tugas tersebut. Hak-hak yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat adalah hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hak interpelasi adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak angket adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan

suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyatakan pendapat atas:

1. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
2. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau
3. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

D. Mahkamah Konstitusi (MK)

Keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan fenomena baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* atau Mahkamah Agung yang ada di setiap negara. Salah satu contohnya adalah negara Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti fungsi *judicial review* dalam rangka menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti pengujian secara formil maupun pengujian secara materil, dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung. (*Supreme Court*). Akan tetapi di negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari

negara otoritarian menjadi negara demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi itu dapat dinilai cukup populer.³⁹ Salah satu negara yang kemudian membentuk Mahkamah Konstitusi adalah Indonesia, yang dibentuk pada tanggal 13 Agustus 2003 setelah Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan.

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Setidaknya terdapat empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yaitu:

1. sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme;
2. sebagai mekanisme *checks and balances*;
3. penyelenggaraan negara yang bersih;
4. perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, selain sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga merupakan penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter*

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan....Op.Cit.*, hal. 246

of constitution).⁴⁰

Mahkamah Konstitusi bukan bagian dari Mahkamah Agung dalam makna berkaitan dengan struktur *unity of jurisdiction*, seperti halnya dalam sistem hukum *common law* di negara-negara anglo saxon, tetapi berdiri sendiri terpisah dari Mahkamah Agung secara *duality of jurisdiction*. Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan yang setara dengan Mahkamah Agung. Kedua lembaga negara tersebut merupakan penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman.⁴¹

Hakim Mahkamah Konstitusi terdiri atas sembilan orang anggota yang ditetapkan oleh Presiden. Sembilan Hakim Mahkamah Konstitusi diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota hakim konstitusi. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh anggota hakim konstitusi untuk masa jabatan selama dua tahun enam bulan terhitung sejak tanggal pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi yang terpilih dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.

Syarat untuk menjadi Hakim Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (5) dan Pasal 15 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah:

⁴⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006, hal. 119

⁴¹ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan...Op.Cit.*, hal. 83-84

1. harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
2. adil;
3. negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

Selanjutnya di dalam Pasal 15 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi, selain harus memenuhi syarat tersebut di atas, seorang calon hakim konstitusi harus memenuhi persyaratan:

1. warga negara Indonesia;
2. berijazah doktor dan magister dengan dasar sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum;
3. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia;
4. berusia paling rendah 47 (empat puluh tujuh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan;
5. mampu secara jasmani dan rohani dalam menjalankan tugas dan kewajiban;
6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
7. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan
8. mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dan/atau pernah menjadi pejabat negara.

Kelengkapan administrasi yang harus dipenuhi oleh seorang calon hakim konstitusi adalah:

1. surat pernyataan kesediaan untuk menjadi hakim konstitusi;
2. daftar riwayat hidup;
3. menyerahkan fotokopi ijazah yang telah dilegalisasi dengan menunjukkan ijazah asli;
4. laporan daftar harta kekayaan serta sumber penghasilan calon yang disertai dengan dokumen pendukung yang sah dan telah mendapat pengesahan dari lembaga yang berwenang; dan
5. nomor pokok wajib pajak (NPWP)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan empat kewenangan dan satu kewajiban kepada Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. memutus pembubaran partai politik; dan
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yang artinya putusan Mahkamah Konstitusi langsung mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak dapat dilakukan upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut dapat dikatakan bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum, baik upaya hukum yang berupa kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan Mahkamah Konstitusi wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun oleh masyarakat pada umumnya yang terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.⁴²

Di samping empat kewenangan tersebut, Mahkamah

⁴² Ni'matul Huda, Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hal. 142

Konstitusi juga diberikan satu kewajiban sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelanggaran hukum yang diduga dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang. Tindak pidana korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Dan perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sedangkan yang dimaksud dengan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan yang setara atau sederajat, sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.

BAB IV

KEDUDUKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Dalam wacana mengenai kepemimpinan negara, kita mengenal adanya konsep Raja (*King*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the Ruler*), Ketua, Presiden (*President*), dan Perdana Menteri (*Prime Minister*). Berbagai konsep kepemimpinan tersebut di berbagai negara disebut dengan bermacam-macam istilah sesuai dengan bahasa resmi yang digunakan di masing-masing negara yang bersangkutan. Di negara Islam dikenal istilah khalifah yang dimaknai sebagai “seorang laki-laki yang memimpin umat manusia dengan hukum Islam” dan bertindak selaku kepala negara Islam.⁴³

Di beberapa negeri Muslim, istilah Raja kadang-kadang disebut dengan Sultan, misalnya yang dipraktekkan di negara Brunei Darussalam dan negara Malaysia. Di lingkungan negara-negara komunis seperti di negara Republik Rakyat Cina, dikenal istilah Ketua untuk menyebut kedudukan kepala negara. Sedangkan di negara Jerman, kepala pemerintahannya disebut dengan Kanselir. Penyebutan kepala pemerintahan di Jepang adalah Kaisar.

Peristilahan-peristilahan tersebut pada pokoknya dapat

⁴³ Jalal Al-Ansari, *Mengenal Sistem Islam dari A sampai Z*, Pustaka Thariqul Izzah, Bogor, 2006, hal. 98

dibedakan antara konsep kepala negara dan konsep kepala pemerintahan. Di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, kedua konsep tersebut biasa dibedakan, bahkan dipisahkan. Sedangkan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, konsep kepala negara dan kepala pemerintahan tidak dibedakan atau tidak dipisahkan.

Di negara-negara kerajaan yang menganut sistem demokrasi parlementer, selalu diadakan pemisahan antara jabatan kepala negara yang dipegang oleh Raja (laki-laki) atau Ratu (perempuan) dan jabatan kepala pemerintahan yang dipegang oleh Perdana Menteri (*Prime Minister*).⁴⁴

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan yang diterapkan berubah seiring dengan perubahan konstitusi maupun pergantian pemerintahan. Akan tetapi karena bentuk pemerintahan Indonesia adalah republik, penyebutan bagi kepala negara adalah Presiden, mulai Indonesia merdeka sampai saat sekarang ini.

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan sejak Indonesia merdeka sampai dengan saat sekarang ini. Hal ini terjadi karena konstitusi yang berlaku berubah atau berganti, dan sistem pemerintahan yang diterapkan juga berubah.

A. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya UUD 1945 Periode Pertama (Masa Awal Kemerdekaan Tahun 1945-1949)

Satu hari setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 56-57

Indonesia (PPKI) mengadakan sidang untuk menyetujui rancangan Undang-Undang Dasar dan disahkan menjadi Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut *trias plotica* secara murni dalam arti tidak memisahkan secara tegas tiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagaimana *trias politica* yang diterapkan di Amerika Serikat. Masing-masing lembaga negara pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif saling berhubungan dalam menjalankan kekuasaannya. Misalnya dalam menjalankan kekuasaan legislatif, tidak dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sendiri tetapi bersama-sama dengan Presiden. Pembentukan undang-undang di Indonesia dilakukan bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuan rancangan undang-undang, sementara Presiden mengesahkan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan.

Di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatsbegrooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegiallein bei der Majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).

Majelis ini menetapkan undang-undang dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat kepala negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada majelis. Ia adalah “mandataris” dari majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada majelis.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 jelas bahwa Presiden merupakan penyelenggara kekuasaan negara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewajiban untuk menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Kedudukan Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berarti Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Presidenpun tidak bergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada awal kemerdekaan Indonesia, meskipun kita telah memiliki Undang-Undang Dasar, akan tetapi Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat berlaku efektif. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, karena meskipun bangsa Indonesia telah merdeka, akan tetapi penjajahan oleh Belanda terjadi kembali di

beberapa daerah. Selain itu juga lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat belum terbentuk. Jadi meskipun Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak, akan tetapi karena lembaga MPR belum terbentuk, berlaku ketentuan Pasal III Aturan Peralihan yang menyatakan bahwa “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”.

Kedudukan Presiden sebagai mandataris tidak pernah terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 periode pertama tahun 1945 sampai dengan tahun 1949, karena memang kita belum memiliki lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat.

B. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 berlaku berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 48 Tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Pebruari 1950 oleh Menteri Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1950).

Bentuk negara berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 adalah federal. Hal ini diatur di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 yang berbunyi: “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi. Dengan bentuk negara federasi, di Republik Indonesia Serikat

terdapat negara-negara bagian.⁴⁵

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 menganut sistem pemerintahan parlementer. Presiden hanya berkedudukan sebagai kepala negara, sebagaimana ketentuan Pasal 69 yang menyebutkan bahwa Presiden ialah kepala negara. Presiden tidak dapat diganggu gugat. Presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah negara-negara bagian. Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat. Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan orang-orang yang dikuasakan oleh negara-negara bagian yang bersidang dalam rapat umum.

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak

⁴⁵ Pasal 2 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 berbunyi: "Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama:

- a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menganut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948;
Negara Indonesia Timur;
Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta;
Negara Jawa Timur;
Negara Madura;
Negara Sumatera Timur, dengan pengertian bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhanbatu berhubungan dengan negara Negara Sumatera Timur tetap berlaku;
Negara Sumatera Selatan

- b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri:
Jawa Tengah;
Bangka;
Belitung;
Riau;
Kalimantan Barat (daerah istimewa);
Dayak Besar;
Kalimantan Tenggara; dan
Kalimantan Timur

a dan b ialah daerah-daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat, berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini dan lagi daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.

diatur mengenai jabatan Wakil Presiden, yang ada adalah jabatan Perdana Menteri. Hal ini tercantum di dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 yaitu: “Jika perlu karena Presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan perdana menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari.” Undang-Undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang, atau meletakkan jabatannya.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 hanya berlaku sebentar, yang berarti bentuk negara federal atau serikat belum sempat berlaku secara efektif. Tanggal 19 Mei 1950, Republik Indonesia dan Republik Indonesia Serikat bersepakat untuk kembali kepada bentuk negara kesatuan. Pada tanggal 15 Agustus 1950, di hadapan sidang DPR dan Senat, diproklamasikan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia menggantikan negara federasi Republik Indonesia Serikat.

C. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden pada masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berlaku untuk menggantikan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, diumumkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950 oleh Menteri Kehakiman (Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950). Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, negara Indonesia kembali

ke bentuk negara kesatuan.⁴⁶

Kedudukan Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah sebagai kepala negara. Jika di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak mengenal jabatan Wakil Presiden, maka di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 diatur mengenai jabatan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat, bukan di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat karena di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak mengenal adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat.

D. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Periode Kedua (Masa Orde Lama Tahun 1959-1966)

Undang-Undang Dasar 1945 berlaku untuk periode kedua yang pemberlakuannya dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Isi Dekrit Presiden adalah:

1. Menetapkan pembubaran Konstituante
2. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai penetapan dekret ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara.
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

⁴⁶ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berbunyi: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan".

yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Untuk melaksanakan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai berikut: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

Ketika lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sudah terbentuk, maka kedudukan Presiden adalah sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, meskipun pembentukan MPRS tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi di dalam prakteknya, meskipun berkedudukan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, kekuasaan Presiden sangatlah besar.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta konsep demokrasi terpimpin sebagai bagian tidak terpisahkan dari Dekrit Presiden tersebut, benar-benar telah memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden tanpa ada pembatasan. Meskipun demokrasi terpimpin berlandaskan pada konstitusi, akan tetapi karena Undang-Undang Dasar 1945 isinya sangat ringkas dan sifatnya fleksibel, dan memberikan peluang yang sangat besar untuk tumbuhnya negara kekuasaan yang bertumpu kepada Presiden, maka berakibat pelaksanaan kekuasaan dalam demokrasi

terpimpin hanya bertumpu pada Presiden Soekarno.⁴⁷

Bahkan kebijakan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, terdapat materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang hanya merupakan penegasan kembali pidato Presiden Soekarno, misalnya:

1. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara, merupakan penegasan dari pidato Presiden Soekarno dengan judul "Penemuan Kembali Revolusi Kita" yang terkenal sebagai Manifesto Politik Republik Indonesia (merupakan amanat Presiden yang disampaikan pada tanggal 17 Agustus 1959), pidato Presiden dengan judul "Jalannya Revolusi Kita" yang merupakan pedoman pertama dari pada Manifesto Politik Republik Indonesia (merupakan amanat Presiden yang disampaikan pada tanggal 17 Agustus 1960), pidato Presiden dengan judul "*The Build the world a new*" (membangun dunia kembali) yang disampaikan di muka Sidang Umum PBB pada tanggal 30 September 1960.
2. Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan, merupakan penegasan pidato Presiden Soekarno dengan judul "Resopim" (Revolusi-Sosialisme Indonesia Pimpinan Nasional, pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1961) dan pidato Presiden Soekarno dengan judul "Tahun Kemenangan" (Takem, pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1962), "Deklarasi Ekonomi"

⁴⁷ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Tata Negara, Kathahasta Pustaka, Jakarta, 2007, hal. 18-20, sebagaimana dikutip oleh Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 77

(Dekon), diucapkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 28 Maret 1963) dan “Ambeg Parama Arta” (Berwatak pandai mendahulukan urusan yang penting, amanat pengantar Laporan Berkala Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang diucapkan oleh Presiden Soekarno pada waktu pembukaan Sidang kedua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada tanggal 15 Mei 1963 di Bandung).

3. Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS dengan judul “Berdikari” sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia, materi muatannya didasarkan pada amanat politik Presiden Soekarno dengan judul “Berdiri di atas Kaki Sendiri” (Berdikari, merupakan amanat Presiden Soekarno yang disampaikan pada waktu Pembukaan Sidang Umum MPRS Ketiga pada tanggal 11 April 1965).
4. Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di bidang Ekonomi dan Pembangunan, materi muatannya didasarkan pada amanat politik Presiden Soekarno dengan judul “Berdikari”.
5. Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang “GESURI”, “TAVIP”, “The Fifth Freedom is our Weapon”, dan “The Era of Confrontation” sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, materi muatannya berdasarkan pada empat pidato Presiden Soekarno yaitu pertama, pidato berjudul “GESURI” (Genta Revolusi Indonesia, pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1963), kedua, pidato yang berjudul “TAVIP” (Tahun Vivere Pericoloso, pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Presiden pada tanggal 17 Agustus 1964),

ketiga, pidato yang berjudul “The Fifth Freedom is our Weapon” (diucapkan oleh Presiden Soekarno di hadapan musyawarah para menteri negara-negara Asia Afrika pada tanggal 10 April 1964), keempat, pidato yang berjudul “The Era of Confrontation” (diucapkan oleh Presiden Soekarno di Konferensi Tingkat Tinggi nonblok kedua di Kairo pada tanggal 6 Oktober 1964).

Adanya materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ini terjadi karena pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dilakukan dengan Penetapan Presiden sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara bukan sebagai pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Chairul Saleh) diangkat sebagai Wakil Perdana Menteri yang kedudukannya berada di bawah Presiden. Posisi ini jelas menempatkan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berada di bawah Presiden sehingga Presiden tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang berarti sistem ketatanegaraan seperti ini tidak sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945. Meskipun demikian, hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Presiden dapat dikatakan harmonis.

Keharmonisan hubungan antara Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dapat ditandai dengan dibentuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur Hidup.⁴⁸ Pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁴⁸ Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”

Sementara mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup antara lain adalah:

1. Presiden Soekarno telah diangkat menjadi Pemimpin Besar Revolusi Indonesia berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960.
2. Presiden Soekarno telah diangkat menjadi Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan kekuasaan penuh berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960.
3. Selama perjalanan Revolusi Nasional Indonesia, Bung Karno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia telah berhasil memimpin Revolusi hingga mencapai kemenangan-kemenangan.
4. Pribadi Bung Karno merupakan perwujudan perpaduan pimpinan Revolusi dan pimpinan negara serta merupakan pemersatu dari seluruh kekuatan rakyat revolusioner.

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia mencatat, hubungan Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tidak selamanya harmonis. Hal ini dipicu dengan adanya peristiwa G-30S/PKI tahun 1965. Tahun 1967 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atas terjadinya peristiwa G-30S/PKI. Sidang Istimewa ini dilakukan sebagai tindak lanjut dari pidato pertanggungjawaban Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di depan Sidang Umum keempat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tahun 1966. Rakyat yang merasa dikhianati oleh peristiwa pemberontakan G-30S/PKI mengharapkan kejelasan pertanggungjawaban Presiden Soekarno mengenai pemberontakan G-30S/PKI berikut epilognya serta kemunduran ekonomi dan akhlak. Akan tetapi, pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno yang diberi judul

“Nawaksara” ternyata tidak memuaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai pemberi mandat. Ketidakpuasan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara diwujudkan dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor 5 Tahun 1966 yang meminta Presiden Soekarno untuk melengkapi pidato pertanggungjawabannya. Meskipun kemudian Presiden Soekarno memenuhi permintaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan melengkapi pidato pertanggungjawabannya yang tertuang dalam suratnya tertanggal 10 Januari 1967 yang diberi nama “Pelengkap Nawaksara”, tetapi ternyata tidak juga memenuhi harapan rakyat. Setelah membahas surat tersebut, Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkesimpulan bahwa Presiden Soekarno telah alpa dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya.

Sementara itu Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong dalam Resolusi dan Memorandumnya tertanggal 9 Februari 1967 dalam menilai “Nawaksara” beserta “Pelengkap Nawaksara”, berpendapat bahwa “Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional, politis/ideologis membahayakan keselamatan bangsa, negara, dan Pancasila”.

Dalam kaitan itu, Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong meminta kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan memilih/mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.⁴⁹

Peristiwa G-30.PKI berpuncak pada dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor

⁴⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sejarah, Realita, Dan Dinamika, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2009, hal.18-19

XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Kedudukan Presiden Soekarno sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berakhir dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIII/MPRS/1967 tersebut dan digantikan oleh Soeharto.

E. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Periode Ketiga (Masa Orde Baru Tahun 1966-1998)

Sejak Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan terjadinya peristiwa G-30-S/PKI, Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Setelah Orde Lama berganti dengan Orde Baru yang ditandai dengan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar) oleh Presiden Soekarno, Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

Supersemar merupakan Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/PBR/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara kepada Letnan Jenderal Soeharto tertanggal 11 Maret 1966 yang berisi perintah untuk atas nama Presiden/Panglima ABRI/PBR mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Pangti ABRI/PBR/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, demi untuk keutuhan bangsa dan negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala Ajaran Pemimpin Besar Revolusi. Berdasarkan Supersemar Presiden Soekarno tersebut, pada tanggal 12 Maret 1966 Presiden mengeluarkan Keputusan

Presiden Nomor 1/3/1966 tentang pembubaran PKI beserta ormas-ormasnya, serta menyatakannya sebagai organisasi terlarang di seluruh kekuasaan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan Presiden pada masa pemerintahan Orde Baru merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini karena pemerintahan Orde Baru bertekad melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Untuk pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang ada pada awal masa pemerintahan Orde Baru pembentukannya tidak melalui pemilihan umum, tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berposisi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagai pemegang dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai pemegang dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat kemudian mengambil langkah-langkah kritis untuk melakukan koreksi terhadap pemerintah, salah satunya adalah meminta laporan pertanggungjawaban Presiden. Untuk itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang salah satu ketentuan menyatakan bahwa "Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkewajiban melaksanakan putusan-putusan yang ditugaskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara untuk dilaksanakannya. Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkewajiban memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan tersebut.

Sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Calon Presiden yang harus

dipilih tidak pernah berubah dan hanya calon tunggal, sementara calon Wakil Presiden yang berubah. Majelis Permusyawaratan Rakyat selalu memilih Soeharto sebagai satu-satunya calon untuk diangkat sebagai Presiden. Wakil Presiden yang berganti. Hal ini berlangsung sampai pemerintahan Orde Baru berakhir kekuasaannya.

Meskipun Presiden berkedudukan sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, akan tetapi sepanjang masa pemerintahan Orde Baru kekuasaan Presiden sangat besar. Dewan Perwakilan Rakyat mengisi sebagian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan melalui tiga cara yaitu:⁵⁰

1. Melalui pemilihan umum
2. Melalui pemilihan bertingkat
3. Melalui pengangkatan/penunjukan.

Cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dilakukan melalui pemilihan umum dilaksanakan hanya untuk mengisi sebagian kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, yang keanggotaannya berasal dari partai politik sebagai organisasi peserta pemilihan umum, karena ada sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang pengisiannya dengan cara pengangkatan yaitu yang berasal dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

⁵⁰ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hal. 186

Cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berasal dari Utusan Daerah.⁵¹ Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah ini cara pengisiannya dikatakan melalui pemilihan bertingkat karena utusan daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilihan umum.

Sedangkan cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya berasal dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata Republik Indonesia maupun untuk mengisi sebagian kursi di Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

Berkaitan dengan utusan golongan, Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran

⁵¹ Dikatakan "sebagian" karena memang hanya sebagian saja anggota MPR dari utusan daerah dipilih secara bertingkat, sedangkan sebagian yang lain sebagai jabatan *ex officio* (Gubernur). Tidak ada dasar konseptual yang kokoh menentukan Gubernur adalah *ex officio* anggota MPR. Dalam kenyataan, utusan daerah yang dipilih DPRD Tingkat I terutama dari pejabat-pejabat di daerah seperti Panglima Kodam, Rektor Universitas sama sekali tidak ada kaitan mewakili rakyat di daerah. Di MPR, utusan-utusan daerah tidak memperjuangkan kepentingan daerah, melainkan kepentingan penguasa belaka. (Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal 73).

mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut sebenarnya mengandung maksud, bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi dalam praktek pada masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan ini juga mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat.⁵² Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan atau orang yang datang hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.

Cara pengisian keanggotaan sebagaimana tersebut di atas menyebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sulit untuk mengontrol Presiden. keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berasal dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat sebagian besar berasal dari Golongan Karya yang merupakan peserta pemilihan umum pendukung Presiden. Peserta pemilihan umum adalah dua partai politik, (yaitu PPP (Partai Persatuan Pembangunan dan PDI (Partai Demokrasi Indonesia)), dan Golongan Karya. Pemilihan umum yang diselenggarakan sepanjang masa pemerintahan Orde Baru, Golongan Karya selalu memperoleh suara yang paling banyak dan merupakan mayoritas. Ini berarti keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat sebagian besar adalah pendukung Presiden, ditambah dengan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari unsur yang lain yang diangkat oleh

⁵² Bagir Manan, *DPR, DPD...OP.Cit.*, hal.72

Presiden. Dapat dipahami dengan susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan cara pengisian keanggotaan yang demikian mengakibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sulit untuk mengontrol Presiden meskipun Presiden merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Masa pemerintahan Orde Baru berakhir tahun 1998, ketika Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden karena adanya gerakan reformasi yang menuntut Presiden Soeharto mundur dari jabatannya. Tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti, B.J. Habibie sebagai Wakil Presiden kemudian dilantik menjadi Presiden menggantikan Soeharto. B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto seharusnya memegang jabatannya sampai akhir sisa masa jabatan Soeharto yaitu tahun 2002. Akan tetapi publik mendesak agar segera diselenggarakan pemilihan umum untuk mengganti anggota badan perwakilan yang keanggotaannya masih berkaitan dengan pemerintahan Orde Baru.

Pemilihan umum lima tahun sekali seharusnya diselenggarakan pada tahun 2002 kemudian dipercepat penyelenggaraannya pada tanggal 7 Juni 1999. Percepatan jadwal pemilihan umum merupakan sebuah dampak perubahan situasi politik nasional secara fundamental, seiring dengan berhentinya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 dan digantikan oleh Presiden B.J. Habibie.

Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 dalam sidangnya tanggal 19 Oktober 1999 menolak pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie. Dengan adanya penolakan pertanggungjawaban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, B.J. Habibie menyatakan ketidaksediaannya untuk dicalonkan sebagai calon Presiden pada periode 1999-2004.

F. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Awal Era Reformasi (Tahun 1998-2004)

Gerakan reformasi terjadi setelah Soeharto terpilih untuk ketujuh kalinya sebagai Presiden Republik Indonesia oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada saat yang sama terjadi krisis moneter dan krisis keuangan yang dialami bangsa Indonesia. Terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden dan pembentukan kabinet yang dinilai sarat dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme menimbulkan gelombang penolakan dari berbagai kalangan mulai dari masyarakat, mahasiswa dan kalangan akademisi.

Gelombang penolakan terhadap kepemimpinan Presiden Soeharto mencapai puncaknya setelah terjadi peristiwa penembakan di kampus Universitas Trisakti Jakarta pada tanggal 12 Mei 1998 yang menewaskan 4 (empat) orang mahasiswa. Keesokan harinya pada tanggal 13–14 Mei 1998 terjadi huru-hara, pembakaran toko-toko dan penjarahan di berbagai daerah.

Pada awal reformasi, sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Presiden berkedudukan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden masih dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 memilih Abdurrahman Wahid menjadi Presiden dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden untuk masa jabatan 1999-2004.

Presiden berkedudukan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga harus bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada masa ini, Presiden Abdurrahman Wahid dimintai pertanggungjawaban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berkaitan dengan kasus Dana Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunei. Dalam sidang Paripurna

Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meminta pertanggungjawaban Presiden ternyata, Presiden Abdurrahman Wahid tidak hadir. Sidang Paripurna akhirnya memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid sebelum habis masa jabatannya karena Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

G. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Tahun 2004-Sekarang)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil amandemen) berlaku efektif sejak penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2004. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai dampak yang sangat signifikan. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan undang-undang dasar, justru tidak menempatkan dirinya sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.⁵³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, sang mandataris, telah mengembalikan mandatnya kepada rakyat selaku mandant.⁵⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan “bunuh diri konstitusional” dengan memangkas kewenangan dirinya sebagai lembaga pemegang supremasi kedaulatan rakyat. Bunuh diri konstitusional itu dilakukan terutama dengan menghilangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar

⁵³ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

⁵⁴ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan.....Op.Cit.*, hal. 27

Haluan Negara yang merupakan instrumen yuridis bagi perwujudan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *Revolutie-grondwet*. Konsekuensinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Presiden sebagai kepala eksekutif dengan hubungan yang dijalankan berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan serta mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*).⁵⁵

Kedudukan Presiden tidak lagi sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang artinya Presiden juga tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden dipilih dalam pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden bertanggung jawab kepada rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Presiden tidak dapat lagi diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Dengan kedudukan Presiden yang demikian, maka pemberhentian Presiden tidak hanya terjadi di forum Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi harus melalui mekanisme hukum di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan sejak Indonesia merdeka sampai dengan saat sekarang ini. Hal ini terjadi karena sistem pemerintahan yang diterapkan berubah. Undang-Undang Dasar yang berlaku juga berubah. Sistem pemerintahan mempengaruhi kedudukan Presiden, apakah sebagai kepala negara saja, atau sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

⁵⁵ Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945...*, *Op.Cit.*, hal 153.

BAB V

PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Akhir-akhir ini kita banyak mendengar istilah pemakzulan Presiden dengan banyaknya pemberitaan di media massa, terutama di media online. Membahas persoalan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden bukanlah merupakan suatu hal yang tabu, karena memang di dalam Undang-Undang Dasar mengaturnya. Pemakzulan, atau lebih populer disebut dengan *impeachment* adalah proses dimana suatu badan legislatif secara resmi menjatuhkan dakwaan terhadap seorang pejabat tinggi negara. Pemakzulan bukan selalu berarti pemecatan atau pelepasan jabatan, akan tetapi hanya merupakan pernyataan dakwaan secara resmi, mirip pendakwaan dalam kasus-kasus kriminal, sehingga hanya merupakan langkah awal menuju kemungkinan pemecatan. Pada saat seorang pejabat tersebut telah dimakzulkan, maka ia harus menghadapi kemungkinan dinyatakan bersalah melalui sebuah pemungutan suara di badan legislatif yang kemudian menyebabkan pemecatan pejabat yang bersangkutan.⁵⁶

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, makzul artinya

⁵⁶ <http://holistikayasa.wordpress.com/2010/01/31>

berhenti memegang jabatan, turun tahta. Memakzulkan berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan, meletakkan jabatannya sebagai raja, berhenti sebagai raja. Sedangkan pemakzulan berarti proses, cara, perbuatan memakzulkan.⁵⁷ Menurut *Black's Law Dictionary*, *impeachment* adalah “A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called ‘articles of impeachment’”.⁵⁸

Istilah pemakzulan tidak tertulis dalam konstitusi Indonesia. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi baru disebutkan bahwa makzul adalah meletakkan jabatan; turun tahta. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian pemakzulan merupakan serapan dari bahasa Arab yang artinya diturunkan dari jabatan. Atau sama dengan istilah “*impeachment*” yang dikenal dalam konstitusi di negara-negara Barat. Kata *impeachment* dalam bahasa Inggris *to impech* yang berarti mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban.⁵⁹ *Impeachment* menuntut pertanggungjawaban dalam rangka pengawasan yang dilakukan oleh parlemen kepada Presiden, apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum.

Abdul Mukthie Fadjar membahas masalah *impeachment* ini dikaitkan dengan istilah *makar* dan/atau *bughat*. Kedua istilah *makar* dan/atau *bughat* berasal dari bahasa Arab, akan tetapi istilah *makar* lebih populer dari pada istilah *bughat*. Di dalam Ensiklopedia Hukum Islam, istilah *makar* (Arab: *al-makr*) artinya tipu daya, tipu muslihat, yang secara semantik berarti: 1) akal busuk, tipu muslihat; 2) perbuatan dengan maksud hendak

⁵⁷ <https://kbbi.web.id/makzul>

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan.....Op.Cit.*, hal. 19

menyerang orang; dan 3) perbuatan menjatuhkan pemerintah yang sah. Makar di dalam Al-qur'an dimaksudkan sebagai perbuatan (usaha) oleh seseorang atau kelompok untuk menentang atau membunuh seseorang yang tidak disenangi atau dianggap sebagai musuh atau saingan. Baik dalam kaitannya dengan agama maupun dunia, dengan cara tipu daya dan perbuatan lain yang bertentangan dengan ajaran Islam.⁶⁰

Istilah *bughat* diartikan sebagai tindakan penganiayaan/ penyelewengan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang terorganisasi, dengan kekuatan yang perlu dipertimbangkan, dan pemimpin yang kharismatik. Di dalam aksinya, *bughat* menggunakan kekuatan fisik dan senjata untuk menggulingkan pemerintahan yang sah, dan apabila perlu langsung membunuhnya. Jadi, istilah makar lebih menekankan pada aspek tipu daya dengan rencana dan siasat yang licik untuk menjatuhkan seseorang atau pemerintah. Makar dalam aksinya dapat menjurus kepada *bughat*.⁶¹

Impeachment merupakan mekanisme konstitusional untuk menjatuhkan kepala negara dari jabatannya sebelum masa jabatannya berakhir. Konsep *impeachment* lahir pada zaman Mesir Kuno dengan istilah *esasangelia*, yang pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris, dan dimasukkan ke dalam Konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke-18. Secara konsep, *impeachment* tidak hanya diartikan sebagai prosedur pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya, akan tetapi juga pemecatan bagi pejabat tinggi negara lainnya termasuk hakim agung karena melakukan kejahatan atau melakukan

⁶⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006, hal. 226

⁶¹ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006, hal. 229

pelanggaran hukum.⁶²

Di Amerika Serikat, *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden (serta semua pejabat sipil/publik lainnya) tercantum di dalam *Article II Section 4* Konstitusi Amerika Serikat, sedangkan institusi negara yang berwenang untuk melakukan *impeachment* adalah *Senate* sebagaimana yang tercantum di dalam *Article I Section 3* Konstitusi Amerika Serikat. Beberapa Presiden Amerika Serikat menghadapi proses *impeachment*, seperti Andrew Johnson yang dibebaskan dari tuduhan dengan selisih satu suara pada tahun 1868 dengan dakwaan melanggar Undang-Undang Masa Jabatan di Kantor Pemerintah (*Teure of Office Act*, yang disusun untuk mencegah Presiden Amerika Serikat memecat sekretaris kabinet sampai *Senate* menyetujui penggantinya). Richard Nixon mengundurkan diri pada tahun 1974 setelah Dewan Komisi Peradilan (*House Judiciary Committee*) menyetujui *impeachment* baginya untuk menutupi kejahatan yang terkait dengan pembongkaran dan pencurian di *Watergate*.⁶³

Proses *impeachment* pernah dilakukan pula terhadap Presiden Bill Clinton karena diduga telah melakukan skandal seks dengan pegawai Gedung Putih, Monica Lewinsky. Pada saat itu tatanan nilai dan perekonomian bangsa Amerika Serikat tidak terganggu. Meskipun pada akhirnya Bill Clinton tetap aman sampai akhir masa jabatannya, akan tetapi hal tersebut merupakan suatu pelajaran yang sangat berharga bahwa kebenaran haruslah dikedepankan meskipun yang dihadapi adalah seorang Presiden.

Donald Trump, Presiden Amerika Serikat saat ini juga

⁶² Denny Indrayana dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 195

⁶³ *Ibid.*

mengalami proses pemakzulan. Tuduhan yang dialamatkan kepada Presiden Donald Trump adalah ia menggunakan wewenangnya sebagai presiden untuk menekan Ukraina demi kepentingan politik pribadi. Donald Trump dituduh mencari bantuan dari pemerintah Ukraina untuk memuluskan upaya memenangkan pemilihan presiden untuk periode kedua pada bulan November nanti. Donald Trump juga dituduh menghalangi pejabat pemerintahan bersaksi, tidak menyediakan bukti dokumen yang diminta, dan merintangikan penyelidikan Kongres.

A. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan tidak mengatur mengenai pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden secara khusus. Meskipun demikian, bukan berarti Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dimakzulkan. Sistem ketatanegaraan Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengenal adanya lembaga tertinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai lembaga tertinggi negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kekuasaan tertinggi tanpa adanya kontrol dari lembaga tinggi negara yang lain. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat karena Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang sebagai penjelmaan

seluruh rakyat Indonesia.⁶⁴ Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Konsep tentang kedaulatan rakyat dan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat berkaitan dengan pemikiran para pendiri bangsa. Dalam proses penyusunan Undang-Undang Dasar, Muhammad Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 11 Juli 1945 menyatakan bahwa: “Kemudian di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab.” Selanjutnya Muhammad Yamin menyatakan: “memang kedaulatan rakyat akan memuncak sehebat-hebatnya di dalam kekuasaan Majelis Permusyawaratan yang paling tinggi dalam Republik Indonesia.”⁶⁵

Usulan Muhamaad Yamin tersebut kemudian dilanjutkan oleh Soepomo. Dalam sidang BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, Soepomo menyatakan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan

⁶⁴ Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang, 2011, hal. 160

⁶⁵ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal 201-203.

rakyat, yang menjelma dalam “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan lain perkataan: Majelis Pemusyawaratan Rakyat, ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ.” Oleh karena Majelis Permusyawaratan memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Majelis ini bersidang lima tahun sekali sedikit-dikitnya. Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.⁶⁶

Pernyataan Soepomo dalam Sidang BPUPKI tersebut kemudian disampaikan lagi pada saat sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 1945 yaitu: Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.⁶⁷

Meskipun di dalam sidang BPUPKI-PPKI disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah badan yang paling tinggi, tetapi ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada satu pasalpun yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara tertinggi. Istilah lembaga tertinggi negara terdapat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 293-294

⁶⁷ *Ibid.* hal 541

Sebagai lembaga negara tertinggi, maka kekuasaan tertinggi pun ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kekuasaan tersebut kemudian oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Kekuasaan legislatif didistribusikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaan eksekutif didistribusikan kepada Presiden, dan kekuasaan yudikatif didistribusikan kepada Mahkamah Agung. Semua lembaga tinggi negara bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Agar lembaga-lembaga negara di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan pedoman yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara. Pedoman yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut adalah Garis-garis Besar Haluan Negara. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara diatur di dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara."

Majelis Permusyawaratan Rakyat pertama kali menggunakan kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara pada tahun 1960, ketika lembaga ini dibentuk dengan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS),⁶⁸ yaitu Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara. Kemudian pada tahun 1963 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan

⁶⁸ Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966: "Sebelum MPR hasil pemilihan umum terbentuk, maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945."

Haluan Pembangunan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pada masa pemerintahan Orde Baru menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara setiap lima tahun sekali. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-garis Besar Haluan Negara pada masa pemerintahan Orde Baru adalah:

- a. MPR periode 1972-1977 dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- b. MPR periode 1977-1982 dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- c. MPR periode 1982-1987 dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- d. MPR periode 1987-1992 dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- e. MPR periode 1992-1997 dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- f. MPR periode 1997-2002 dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketika Indonesia memasuki Era Reformasi, pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1998, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Pencabutan dilakukan karena setelah reformasi, naskah dan materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1998 dinilai tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga tidak dapat berfungsi sebagai pemberi arah bagi perjuangan dan pembangunan bangsa dalam mewujudkan cita-citanya.

Sebagai ganti Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 membentuk Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 ini merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terakhir yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi Garis-garis besar haluan negara, karena setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen (tahun 1999-2002) Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diberikan kewenangan lagi untuk menetapkan Garis-garis besar dari pada haluan negara.

Pengertian Garis-garis Besar Haluan Negara menurut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam Garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Maksud dan tujuan ditetapkannya Garis-garis Besar Haluan Negara adalah untuk memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.

Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara ditugaskan kepada Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat menganggap Presiden telah sungguh-sungguh melanggar

haluan negara, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewenangan untuk mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya.

Berkaitan dengan pencabutan mandat atau pemakzulan Presiden, Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Presiden yang diangkat oleh majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada majelis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat diartikan bahwa Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila Presiden tidak dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan (kekuasaan eksekutif) di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memberhentikan Presiden apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Pada kurun waktu pertama berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, pada awal kemerdekaan Indonesia, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diberikan kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden belum terbentuk, sehingga ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 belum bisa dilaksanakan. Setelah memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat penyelenggaraan negara apapun. Indonesia belum memiliki pemerintahan, lembaga-lembaga negara, bahkan belum memiliki tentara. Satu-satunya badan yang ada pada saat itu hanyalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dibentuk pada tanggal 9 Agustus 1945 sebagai kelanjutan dari BPUPKI.

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tanggal 18 Agustus 1945 PPKI menyelenggarakan sidang yang diketuai oleh Ir. Soekarno. Dalam sidang PPKI tersebut disetujui dan disahkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”. Setelah Pasal III Aturan Peralihan tersebut disetujui dan disahkan, salah seorang anggota PPKI yaitu Otto Iskandardinata mengusulkan: “Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan Presiden diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. (Tepuk tangan)”⁶⁹ Semua anggota PPKI yang hadir dalam sidangpun secara aklamasi menyetujui Ir. Soekarno sebagai Presiden Indonesia. Setelah disetujuinya Soekarno sebagai Presiden, selanjutnya Otto Iskandardinata mengusulkan Mohammad Hatta sebagai calon Wakil Presiden dengan menyampaikan: “Pun untuk pemilihan Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia”.⁷⁰ Usulan Otto Iskandardinata tersebut disetujui secara aklamasi juga, dan Muhammad Hatta dipilih oleh PPKI sebagai Wakil Presiden. Sejak saat itu, Negara Republik Indonesia merdeka telah memiliki Presiden dan Wakil Presiden.

Setelah melewati perubahan bentuk negara federal pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, sampai kembali ke bentuk negara kesatuan dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, pada tanggal 17 Agustus 1950, Ir. Soekarno diambil sumpahnya kembali sebagai Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia di Yogyakarta. Sementara itu,

⁶⁹ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 563

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 564

sesuai dengan ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Dasar Sementara 1950,⁷¹ dilakukan pemilihan Wakil Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat Sementara pada tanggal 14 Oktober 1950. Dalam pemilihan itu, Drs. Muhammad Hatta terpilih kembali sebagai Wakil Presiden. Kemudian dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1950 tanggal 16 Oktober 1950, Muhammad Hatta ditetapkan sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.⁷²

Pasangan Soekarno-Muhammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia bertahan sampai dengan tahun 1956, karena pada tanggal 1 Desember 1956, Muhammad Hatta mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden Republik Indonesia.⁷³ Setelah Mohammad Hatta berhenti sebagai Wakil Presiden, tidak dilakukan pemilihan atau penunjukan atau pengangkatan Wakil Presiden. Presiden Soekarno yang tidak didampingi oleh Wakil Presiden, kekuasaannya menjadi semakin besar setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Bahkan pada tanggal 22 Mei 1963 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Seumur Hidup. Tentunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden selama lima tahun.

Kekuasaan Presiden Soekarno mulai meredup setelah

⁷¹ Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berbunyi: "Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat".

⁷² Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 199-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 28

⁷³ *Ibid.*

terjadi peristiwa G.30.S/PKI pada tahun 1965, sampai akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 yang mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno serta menarik kembali mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dari Presiden Soekarno serta segala kekuasaan pemerintahan negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pertama kali dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara periode 1966-1972. Soeharto dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan dengan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembal Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 Sebagai Presiden Republik Indonesia. Isi dari Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 adalah Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, yang dikenal dengan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret).⁷⁴

⁷⁴ Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menetapkan 3 (tiga) hal yaitu:

Pertama: menerima baik dan memperkuat kenijaksanaan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia yang dituangkan dalam Surat Perintah tanggal 11 Maret 1966 kepada letnan Jenderal T.N.I. SOEHARTO/Menteri Panglima Angkatan Darat dan meningkatkannya menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Kedua: ketetapan tersebut pada sub pertama mempunyai daya laku sampai terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum. Waktu Pemilihan Umum tersebut ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tersebut, pada tanggal 27 Maret 1968 Jenderal Soeharto secara resmi dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia tanpa didampingi oleh Wakil Presiden, karena pada saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tidak mengangkat seorang Wakil Presiden untuk mendampingi Presiden Soeharto.⁷⁵

Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum terbentuk (pemilihan umum tahun 1971), untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 ini merupakan ketentuan pertama yang mengatur mengenai tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Hal tersebut dapat kita ketahui dalam konsiderans atau dasar pertimbangan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tersebut yang berbunyi: “bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah ada peraturan yang mengatur tentang tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.” Presiden Republik Indonesia perta-

Ketiga: Mempercayakan kepada LETNAN Jenderal T.N.I. SOEHARTO/Menteri Panglima Angkatan Darat, pemegang Ketetapan tersebut, untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung di dalamnya dengan penuh kebijaksanaan demi kebulatan serta kesatuan bangsa dalam mengemban Amanat Penderitaan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

⁷⁵ Untuk membantu tugas-tugas pemerintahan Presiden, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan. Ketetapan MPRS tersebut juga mengamanatkan agar selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968 telah dibentuk Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera. Kemudian pada tanggal 6 Juni 1968 Presiden Soeharto telah membentuk Kabinet Pembangunan sebagai realisasi dari Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968.

ma kali dipilih oleh PPKI,⁷⁶ sampai kemudian keluar Ketetapan MPR Nomor XLIV/MPRS/1968. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selama masa pemerintahan Orde Baru Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tersebut merupakan Ketetapan MPR satu-satunya yang mengatur mengenai tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, karena setelah itu Ketetapan MPR yang ada adalah Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia dan Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 mengatur mengenai:

- a. Syarat-syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Quorum Rapat Paripurna untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- c. Tata Cara Pemilihan Presiden
- d. Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden
- e. Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 menyatakan bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus orang Indonesia asli⁷⁷ dan memenuhi syarat sebagai berikut:

⁷⁶ Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: "Untuk perama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

⁷⁷ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa : "Presiden ialah orang Indonesia asli". Dalam disertasinya J.C.T. Simorangkir setelah melakukan wawancara dengan Sayuti Melik di rumahnya di Kompleks perumahan DPR di Jakarta, menuliskan "sekalipun penulis belum menemukan kepastiannya dalam tulisan-tulisan resminya, namun ada pendapat, bahwa kehadiran orang-orang Jepang sebagai anggota Badan Penyelidik merupakan salah satu alasan hingga kemudian rumusan mengenai Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 nya berbunyi: Presiden ialah orang Indonesia asli". (J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hal 12).

Rumusan awal Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1946 ini adalah "Presiden Republik Indonesia ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam". Dalam

- a. Warga negara Indonesia
- b. Telah berusia 40 tahun
- c. Bukan orang yang sedang dicabut haknya untuk dipilih dalam pemilihan umum
- d. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- e. Setia kepada cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- f. Bersedia menjalankan Haluan Negara menurut Garis-garis Besar yang telah ditetapkan oleh Majelis dan putusan-putusan Majelis
- g. Berwibawa
- h. Jujur
- i. Cakap
- j. Adil
- k. Dukungan dari rakyat yang tercermain dalam majelis
- l. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti Gerakan G-30-S/PKI dan/atau organisasi terlarang lainnya.
- m. Tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan Pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya 5 tahun
- n. Tidak terganggu jiwa/ingatannya

sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 Hatta menyampaikan bahwa kata-kata “yang beragama Islam” dicoret demi menjaga persatuan dan kesatuan nasional. Ketentuan “yang beragama Islam” juga dianggap menyinggung perasaan dan tidak berguna, dan juga supaya Undang-Undang Dasar dapat diterima oleh daerah-daerah Indonesia yang tidak beragama Islam. (Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal 533

Calon Wakil Presiden selain harus memenuhi syarat di atas,⁷⁸ harus juga memenuhi syarat yang lain yaitu menyatakan secara tertulis untuk sanggup dan dapat bekerja sama dengan Presiden.

Kuorum Rapat paripurna untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah. Presiden dipilih terlebih dahulu, baru kemudian diadakan pemilihan Wakil Presiden. Meskipun pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah, akan tetapi tata cara pemilihannya sama. Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, apabila calon Presiden atau calon Wakil Presiden hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan dalam Rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Presiden atau Wakil Presiden. Akan tetapi jika calonnya lebih dari satu orang, maka dilakukan pemungutan suara secara rahasia. Calon yang memperoleh suara terbanyak akan terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pertama yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 1971 dalam sidangnya memilih Soeharto sebagai Presiden berdasarkan musyawarah mufakat. Selanjutnya dengan musyawarah mufakat pula Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Wakil Presiden. Presiden Soeharto lima kali berturut-turut terpilih sebagai Presiden, sementara untuk Wakil Presiden berganti dari periode ke periode setiap lima tahun sekali. Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto menyatakan berhenti dan

⁷⁸ Syarat untuk menjadi calon Wakil Presiden sama dengan syarat untuk menjadi calon Presiden karena berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, sewaktu-waktu Wakil Presiden akan menggantikan kedudukan Presiden sampai habis waktunya jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie yang dilantik pada hari itu juga.

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie, diselenggarakan pemilihan umum pada tanggal 7 Juni 1999. Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999 tersebut mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Melalui mekanisme voting, Majelis Permusyawaratan Rakyat akhirnya memilih K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden,⁷⁹ dan ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999. Melalui mekanisme voting pula Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia,⁸⁰ dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan Nomor VIII/MPR/1999.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden terakhir dilakukan

⁷⁹ Pada proses pencalonan, muncul tiga calon yang diajukan oleh fraksi di MPR. Ketiga calon yang lolos persyaratan itu adalah Megawati Soekarnoputri yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, K.H. Abdurrahman Wahid yang dicalonkan oleh aliansi fraksi yang tergabung dalam Poros Tengah (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan), dan Yusril Ihza Mahendra yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Bulan Bintang. Sebelum voting dimulai, Yusril Ihza Mahendra mengundurkan diri dari pencalonan. Dalam voting, K.H. Abdurrahman Wahid mengungguli perolehan suara Megawati Soekarnoputri dengan selisih 60 suara.

⁸⁰ Pada pencalonan Wakil Presiden muncul empat orang calon yang diusulkan oleh sejumlah fraksi dan individu anggota MPR, yaitu Akbar Tandjung yang diusulkan oleh Fraksi Partai Golkar, Wiranto yang diusulkan oleh F-PDU dan 74 anggota MPR lain, Hamzah Haz yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, dan Megawati Soekarnoputri yang diusulkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Melalui mekanisme lobi, Wiranto dan Akbar Tandjung mengundurkan diri sehingga tersisa dua calon. Dalam pemungutan suara Megawati Soekarnoputri berhasil unggul dan selanjutnya ditetapkan sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.

pada tahun 2001, ketika Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dimakzulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001, dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri. Penetapan Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001. Selanjutnya Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Wakil Presiden untuk mendampingi Megawati Soekarno Putri. Melalui pemungutan suara, Hamzah Haz terpilih sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia,⁸¹ dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2001.

2. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahannya, baik di dalam pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasannya tidak mengatur mengenai pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatannya, baik berkaitan dengan alasan pemberhentiannya, maupun berkaitan dengan prosedur atau tata cara pemberhentiannya.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa BPUPKI maupun PPKI ketika bersidang untuk merumuskan Undang-Undang Dasar, tidak pernah membahas mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur

⁸¹ Setelah pelantikan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia, selanjutnya MPR memilih Wakil Presiden. Terdapat lima calon resmi yang dicalonkan oleh fraksi dan anggota MPR secara perorangan yaitu Akbar Tandjung yang dicalonkan oleh F-PG, Susilo Bambang Yudhoyono yang dicalonkan oleh F-KKI dan sekitar 80 anggota MPR, Hamzah Haz yang dicalonkan oleh F-PPP dan Fraksi Reformasi, Siswono Yudo Husodo yang dicalonkan oleh sekitar 78 anggota MPR, dan Agum Gumelar yang dicalonkan oleh F-PDU

mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena Presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden yang diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan mandat untuk melaksanakan garis-garis besar haluan negara dan putusan-putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat lainnya.

Meskipun tidak mengatur mengenai pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan meskipun kedudukan Presiden kuat, bukan berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya. Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dimintai pertanggungjawaban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara. Presiden yang dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat harus tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini berarti, setiap waktu, setiap saat Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai Presiden tidak dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemakzulan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dimulai dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengawasan terhadap Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan sidang istimewa dengan agenda meminta pertang-

gungjawaban Presiden. Apabila dalam sidang istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memberhentikan Presiden. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan hanya melalui mekanisme dan kesepakatan politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat tanpa melalui proses hukum.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, ketentuan mengenai pemberhentian Presiden diatur di dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.⁸² Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya jika Majelis Permusyawaratan Rakyat menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.⁸³ Alasan pemberhentian Presiden menurut Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut menentukan bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena:

a. Atas permintaan sendiri

⁸² Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 hanya mengatur mengenai pemberhentian Presiden, tidak mengatur mengenai pemberhentian Wakil Presiden.

⁸³ Alasan pemberhentian Presiden karena melanggar haluan negara dapat ditafsirkan secara sangat luas, tergantung pendapat subjektif DPR yang meminta Sidang istimewa MPR. Karena bentuk dan rincian pelanggaran tidak disebutkan secara limitatif, maka dapat disimpulkan bahwa pelanggaran itu bersifat luas dan mencakup apa saja dari ketentuan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Tidak saja pelanggaran yang bersifat pidana, tetapi juga pelanggaran kebijakan politik. Begitu juga pendapat MPR yang dalam Sidang Istimewanya memutuskan menolak atau menerima pertanggungjawaban Presiden, merupakan penilaian subjektif MPR. (Hamdan Zoelva. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 87

- b. Berhalangan tetap
- c. Sungguh-sungguh melanggar haluan negara

Mekanisme untuk memberhentikan Presiden juga diatur di dalam Ketetapan MPR, yaitu dimulai dari Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai fungsi pengawasan. Presiden dalam melaksanakan haluan negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat senantiasa diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh anggotanya juga merupakan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jika dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat akan menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Dalam waktu 3 (tiga) bulan apabila Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat akan menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat yang kedua tidak juga diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan Sidang Istimewa dengan agenda meminta pertanggungjawaban Presiden. Presiden berkewajiban memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan haluan negara.

Presiden mempunyai kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan pelaksanaan haluan negara di hadapan sidang istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sidang istimewa ini diselenggarakan khusus untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Permasalahan pemakzulan Presiden karena melanggar

haluan negara dapat ditafsirkan sangat luas, tergantung pada penilaian Dewan Perwakilan Rakyat yang mengusulkan untuk digelarnya sidang istimewa, dan juga tergantung dari pendapat Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menilai pelanggaran terhadap haluan negara. Ini nanti akan mempengaruhi keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, apakah pertanggungjawaban Presiden diterima, atau malahan ditolak.

Mekanisme pemberhentian Presiden yang diatur di dalam Ketetapan MPR tersebut berhenti pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Ketetapan MPR tersebut tidak mengatur lebih lanjut mengenai bagaimana mekanisme pemberhentian Presiden jika dalam pertanggungjawaban tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Meskipun tidak mengatur mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 telah dua kali terjadi pemberhentian Presiden, yaitu pemberhentian Presiden Soekarno oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada masa pemerintahan Orde Lama, maupun pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Era Reformasi sebelum Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen diberlakukan.

a. Pemakzulan Presiden Soekarno

Pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dilakukan setelah terjadi peristiwa G.3-S/PKI tahun 1965. Sebelum terjadinya peristiwa G.30S/PKI, MPRS mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup dengan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi

Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup. Dasar pertimbangan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 adalah pertama, Revolusi Indonesia belum selesai dan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 Presiden Soekarno diangkat menjadi Pemimpin Besar Revolusi Indonesia. Kedua, dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960 Presiden Soekarno diangkat menjadi Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan kekuasaan penuh. Ketiga, selama perjalanan Revolusi Nasional Indonesia, Bung Karno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia telah berhasil memimpin Revolusi mencapai kemenangan-kemenangan seperti yang sampai kini kita nikmati bersama. Keempat, pribadi Bung Karno merupakan perwujudan perpaduan pimpinan Revolusi dan pimpinan negara serta merupakan pemersatu dari seluruh kekuatan Rakyat revolusioner, sehingga memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden baik ditinjau dari segi Revolusi, maupun Konstitusi 1945 maupun dari segi agama umumnya, khususnya Agama Islam sebagai *Waliyyul Amri*.

Akan tetapi pada tahun 1965, dua tahun setelah pengangkatan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, terjadinya peristiwa pemberontakan G.30.S/PKI. Akibat peristiwa pemberontakan PKI tersebut, munculah tuntutan dari partai-partai politik maupun demonstrasi mahasiswa yang menyampaikan tuntutan kepada Presiden Soekarno untuk membubarkan PKI. Bahkan di berbagai tempat, di berbagai daerah terjadi aksi-aksi kekerasan, pembakaran terhadap gedung dan kantor milik PKI, dan juga aksi balas dendam terhadap pimpinan-pimpinan PKI dan terhadap mereka yang dianggap anggota PKI. Suasana keamanan dan ketertiban dalam negeri sangat kacau, terjadi pertentangan dan berhadap-hadapan antara rakyat di tingkat bawah, yang pada akhirnya memaksa Presiden Soekarno

mengeluarkan Surat Perintah Sebelas Maret Tahun 1966 (Supersemar) kepada Soeharto.⁸⁴ Supersemar berisi penyerahan mandat kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Soeharto.

Berbekal Supersemar tersebut, Soeharto sebagai pengemban Supersemar kemudian mengambil langkah-langkah yang cepat dan tegas membubarkan PKI dan seluruh organisasi massanya dengan mengatasnamakan Presiden Republik Indonesia, mengeluarkan surat perintah untuk menangkap para menteri yang diduga terlibat pemberontakan G.30.S/PKI yang disusul dengan perombakan Kabinet Dwikora. Akan tetapi Presiden Soekarno tidak setuju apabila kabinet dirombak, karena terdapat banyak orang-orang baru yang dianggap kurang dekat dengan Presiden Soekarno.⁸⁵

Tanggal 22 Juni 1966, dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ke-empat, Presiden Soekarno sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, menyampaikan pidato pertanggungjawaban di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang diberi judul "Nawaksara". Rakyat yang merasa telah dikhianati oleh peristiwa pemberontakan G.30.S/PKI 1965 mengharapkan adanya kejelasan pertanggungjawaban dari Presiden Soekarno mengenai terjadinya pemberontakan G.30.S/PKI tersebut berikut epilognya, serta terjadinya kemunduran ekonomi dan akhlak. Akan tetapi, pidato "Nawaksara" sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden Soekarno ternyata tidak memuaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai lembaga pemberi mandat. Atas ketidakpuasan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Keputusan MPRS Nomor 5 Tahun 1966 yang isinya meminta kepada Presiden Soekarno untuk melengkapi

⁸⁴ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 127

⁸⁵ *Ibid.*

pidato pertanggungjawabannya.

Presiden Soekarno memenuhi keinginan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara untuk melengkapi pertanggungjawabannya. Tanggal 10 Januari 1967, Presiden Soekarno melengkapi pidatonya yang diberi judul “Pelengkap Nawaksara”. Akan tetapi ternyata pidato “Pelengkap Nawaksara” juga tidak memenuhi harapan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pun kemudian membahas pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno tersebut, dan dari hasil pembahasan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengambil kesimpulan bahwa Presiden Soekarno dinilai alpa dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya.

DPR-GR juga memberikan tanggapan terhadap pidato “Nawaksara” dan “Pelengkap Nawaksara”, dan DPR-GR berpendapat bahwa Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional, politis/ideologis membahayakan keselamatan bangsa, negara, dan Pancasila. Berdasarkan pendapat tersebut, DPR-GR kemudian meminta kepada MPRS untuk mengadakan Sidang Istimewa dengan agenda memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatannya sebagai Presiden/Mandataris MPRS, dan memilih/mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris MPRS sebagaimana ketentuan Pasal 3⁸⁶ Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, dan

⁸⁶ Pasal 3 Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966: Mempercayakan kepada LETNAN JENDERAL TNI. SOEHARTO Menteri Panglima Angkatan Darat, pemegang Ketetapan tersebut, untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung didalamnya dengan penuh kebijaksanaan, demi pengamanan usaha-usaha mencapai tujuan Revolusi dan demi kebulatan serta kesatuan Bangsa dalam mengemban Amanat Penderitaan Rakyat, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

memerintahkan Badan Kehakiman yang berwenang untuk mengadakan pengamatan, pemeriksaan, dan penuntutan secara hukum.

Berdasarkan permintaan dari DPR-GR tersebut, pada tanggal 7-13 Maret 1967 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara kemudian menyelenggarakan Sidang Istimewa di Istora Senayan. Hasil Sidang Istimewa tersebut Presiden Soekarno dicabut mandatnya berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Dalam Ketetapan MPRS tersebut dinyatakan bahwa pertama, Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggung-jawab konstitusional, sebagaimana layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara), sebagai yang memberikan mandat, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kedua, Presiden Sukarno telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara), sebagaimana layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) sebagai yang memberikan mandat, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketiga, melarang Presiden Soekarno melakukan kegiatan politik sampai dengan pemilihan umum dan sejak berlakunya Ketetapan ini menarik kembali mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dari Presiden Sukarno serta segala Kekuasaan Pemerintahan Negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Keempat, menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) No. XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum. Kelima, Pejabat Presiden tunduk dan bertanggung-jawab

kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara). Keenam, Menetapkan penyelesaian persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Dr. Ir. Soekarno, dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan, dan menyerahkan pelaksanaannya kepada Pejabat Presiden. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 ini mulai berlaku pada hari ditetapkan dan mempunyai daya laku surut mulai pada tanggal 22 Pebruari 1967.

Berdasarkan pertimbangan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, terdapat tiga alasan pokok yang menjadi alasan pencabutan mandat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dari Presiden Soekarno yaitu: pertama, Presiden Soekarno tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang memuaskan rakyat, khususnya para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengenai kebijakan Presiden tentang pemberontakan kontra revolusi G.30.S/PKI beserta epilognya, kemunduran ekonomi dan kemerosotan akhlak; kedua, terdapat petunjuk-petunjuk, Presiden Soekarno telah melakukan kebijaksanaan yang secara tidak langsung menguntungkan G.30.S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh G.30.S/PKI; ketiga, Presiden Soekarno telah menyerahkan kekuasaan pemerintahan negara kepada Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 yaitu Jenderal Soeharto.

b. Pemakzulan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid

Pemakzulan atau pemberhentian Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dalam masa jabatannya dilakukan dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diselenggarakan tahun 2001. Pemakzulan dilakukan keterkaitannya dengan kasus Dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan (Yanatera) Bulog atau yang lebih dikenal dengan Buloggate, dan Dana Bantuan Sultan

Brunei yang dikenal dengan Bruneigate. Dewan Perwakilan Rakyat menduga Presiden K.H. Abdurrahman Wahid terkait dengan kasus Dana Yanatera Bulog dan kasus Dana Bantuan Sultan Brunei.

Berdasarkan dugaan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan untuk menggunakan salah satu haknya, yaitu hak untuk mengadakan penyelidikan terhadap kasus Buloggate dan Bruneigate. Dewan Perwakilan Rakyat kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk mengadakan penyelidikan (angket). Panitia Khusus ini dibentuk tanggal 5 September 2000. Setelah bekerja selama hampir lima bulan, Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat menyelesaikan penielidikannya dalam sebuah laporan yang disampaikan kepada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang diselenggarakan pada tanggal 5 Januari 2001. Dalam laporan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat disimpulkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid patut diduga mempunyai peran dalam proses pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog, dan terdapat inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang bantuan Sultan Brunei Darussalam, sehingga menunjukkan bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak benar kepada masyarakat.⁸⁷

Berkaitan dengan hasil kerja Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat ini, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengeluarkan memorandum (peringatan) kepada Presiden. Peringatan itu diberikan apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Apabila Presiden tidak mengindahkan peringatan tersebut dalam waktu

⁸⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sejarah, Realita, dan Dinamika, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hal. 79

tiga bulan, Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu satu bulan setelah memorandum kedua tersebut, Presiden tetap tidak mengindahkannya, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menerima pertanggungjawaban Presiden, maka sesuai ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat menganggap bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak memperhatikan Memorandum pertama selama jangka waktu tiga bulan, maka sebagai kelanjutannya Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan Memorandum kedua yang diputuskan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, tanggal 30 April 2001. Dalam memorandum kedua itu disebutkan adanya tenggang waktu satu bulan bagi Presiden Abdurrahman Wahid untuk mengindahkannya. Setelah satu bulan berlalu ternyata tidak ada perkembangan yang positif juga, maka dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang berlangsung pada Rabu, tanggal 30 Mei 2001, Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan Memorandum kedua dan meminta kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa dengan agenda meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid.

Hari Kamis, tanggal 31 Mei 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat segera menanggapi permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dengan mengadakan Pertemuan Konsultasi antara Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Pimpinan Fraksi-fraksi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam

pertemuan konsultasi tersebut disepakati bahwa penyelenggaraan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat akan dimulai pada tanggal 1 Agustus 2001. Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertugas mempersiapkan bahan-bahan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menggelar rapat-rapat mulai tanggal 1 Juni 2001. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian membentuk tiga Panitia Ad Hoc.⁸⁸

Menurut jadwal acara rapat-rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, alat kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini baru akan menyelesaikan tugasnya pada hari Selasa tanggal 24 Juli 2001. Akan tetapi perkembangan keadaan tidak memungkinkan karena makin menjurus kearah peningkatan ketegangan sebagai akibat dari serangkaian kebijakan dan putusan Presiden Abdurrahman Wahid yang perlu segera ditanggapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Untuk itu, rapat terakhir Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berlangsung pada Senin, tanggal 9 Juli 2001 dengan agenda penyampaian Pendapat Fraksi-fraksi Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap usulan Perubahan Jadwal Acara atau kemungkinan Percepatan Penyelenggaraan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001. Dalam forum permusyawaratan tersebut, Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat menyetujui kemungkinan percepatan jadwal penyelenggaraan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Untuk menindaklanjuti kesepakatan tersebut, tanggal 21 Juli 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan Rapat Paripurna. Rapat ini dapat segera diselenggarakan karena

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 80

meskipun rencana Sidang istimewa dilaksanakan tanggal 1 Agustus 2001, akan tetapi para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berada di ibu kota sebagai langkah antisipasi sehingga ketika malam itu diputuskan bahwa besok paginya akan diselenggarakan rapat paripurna, mayoritas para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menghadiri sidang. Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diselenggarakan tanggal 21 Juli 2001 itu dalam rangka Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Rapat Paripurna dalam rangka Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut tidak dihadiri oleh Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dan Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa karena menolak hadir, dan kedua fraksi tersebut menyatakan tidak bertanggungjawab atas segala keputusan yang diambil dalam sidang istimewa. Meskipun demikian, anggota Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa yaitu Matori Abdul Jalil dan anggota Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa yaitu Astrid Sutanto tetap hadir dalam Rapat Paripurna dan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut.

Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat secara voting memutuskan untuk mempercepat penyelenggaraan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula dijadwalkan diselenggarakan tanggal 1 Agustus 2001 dipercepat menjadi tanggal 21 Juli 2003, dan dalam voting tersebut sebanyak 537 suara setuju percepatan jadwal Sidang Istimewa, dan tidak ada suara yang menolak maupun abstain.

Diagendakan dalam Rapat Paripurna ke-2 yang diselenggarakan pada hari Senin, tanggal 23 Juli 2001 untuk memberikan kesempatan kepada Presiden Abdurrahman Wahid untuk menyampaikan pertanggungjawaban. Akan tetapi Presiden berpendapat bahwa seluruh persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak sah dan inkonstitusional sehingga Presiden tidak

akan hadir dalam Sidang Istimewa tersebut.

Sehari sebelum pelaksanaan Sidang Istimewa, situasinya menegangkan dan mencekam, baik di Istana maupun di Senayan tempat sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan juga di tempat-tempat lain, di pusat maupun di daerah. Aksi unjuk rasa yang dilakukan di Jakarta maupun di daerah-daerah lain dilakukan oleh kelompok pendukung Presiden. Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat bersiaga terus sepanjang malam di Gedung MPR/DPR untuk mengantisipasi keluarnya dekrit yang sering dikemukakan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Sementara itu di Istana, Presiden bersama dengan pendukungnya berkumpul untuk membahas berbagai kemungkinan langkah yang dapat diambil dalam situasi yang sedang dihadapi.⁸⁹

Presiden Abdurrahman Wahid pada akhirnya mengeluarkan Maklumat Presiden, atau yang kemudian lebih dikenal dengan Dekrit Presiden pada dini hari pukul 01.10 WIB, pada hari Senin 23 Juli 2001. Di Istana, dihadapan para wartawan dan dihadapan pendukung Presiden, Maklumat Presiden tersebut dibacakan oleh juru bicara Presiden yaitu Yahya C. Staquf.⁹⁰

Maklumat Presiden RI

Setelah melihat dan memperhatikan dengan seksama perkembangan politik yang menuju pada kebuntuan politik akibat krisis konstitusional berlarut-larut yang telah memperparah krisis ekonomi, dan menghalangi usaha penegakan hukum dan pemberantasan korupsi yang disebabkan oleh pertikaian kepentingan politik dan kekuasaan yang tidak mengindahkan lagi kaidah-kaidah perundang-undangan.

Apabila hal ini tidak dicegah maka akan menghancurkan

⁸⁹ *Ibid.*,

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 82

berdirinya negara kesatuan RI, maka dengan keyakinan dan tanggungjawab untuk menyelamatkan negara dan bangsa serta berdasarkan kehendak sebagian terbesar masyarakat Indonesia, kami selaku kepala negara RI terpaksa mengambil langkah-langkah luar biasa dengan memaklumkan:

- 1. Membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;*
- 2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan, serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun;*
- 3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golkar sambil menunggu keputusan MA;*
- 4. Untuk itu kami memerintahkan seluruh jajaran TNI/Polri untuk mengamankan langkah-langkah penyelamatan negara kesatuan Republik Indonesia, dan menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk tetap tenang serta menjalankan kehidupan sosial serta ekonomi seperti biasa.*

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa meridhoi negara dan bangsa Indonesia.

Jakarta, 22 Juli 2001

Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

KH. Abdurrahman Wahid

Setelah Maklumat Presiden dibacakan, pada dini hari itu pula pada pukul 02.45 WIB, Pimpinan MPR menggelar konferensi pers. Ketua MPR Amien Rais yang didampingi oleh tujuh Wakil Ketua MPR menyatakan secara tegas menolak Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid dan meminta masyarakat tetap bekerja seperti biasa. Pernyataan Ketua MPR selengkapnya adalah sebagai

berikut:⁹¹

Saudara-saudara sebangsa, senegara, dan setanah air.

Beberapa saat yang lalu, Presiden Abdurrahman Wahid telah mengumumkan sebuah maklumat yang berisi antara lain, pembekuan MPR dan DPR RI; pembekuan Golkar sambil menanti fatwa Mahkamah Agung; dan percepatan pemilu dalam setahun.

Dengan ini kami, menyerukan kepada Saudara-saudara sebangsa, senegara, dan setanah air agar tetap tenang dan masing-masing bekerja seperti biasa.

Maklumat atau dekrit Presiden Wahid yang bertentangan dengan jiwa dan aksara konstitusi tersebut tidak perlu kita indahkan.

Kepada Saudara-saudara kita dari TNI dengan tiga angkatanannya, Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, serta jajaran Polri hendaknya tetap memegang teguh Pancasila dan Saptamarga serta Tribrata dan Catur Prasetya Polri dan tidak perlu mengindahkan Dekrit Presiden yang bertentangan dengan jiwa dan aksara UUD 1945.

Kepada seluruh Anggota MPR yang sedang melaksanakan Sidang Istimewa hendaknya tidak sedikitpun terpengaruh oleh dekrit atau maklumat yang jelas-jelas melanggar konstitusi itu dan tetap menghadiri Sidang Istimewa sampai selesai.

Seluruh Anggota MPR telah diminta hadir sebelum jam 08.00 pagi, berhubung Sidang Paripurna akan dimulai jam 08.00 pagi.

Akhirnya, marilah kita memanjatkan doa kepada Allah SWT selalu melindungi negara dan bangsa Indonesia yang sedang berikhtiar membangun masa depan yang lebih baik. Insya Allah.

Di sisi lain, dengan keluarnya Dekrit Presiden dan pernya-

⁹¹ *Ibid.*, hal. 83

taan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, dini hari itu pula pada pukul 03.00 WIB, Ketua Dewan Perwakilan rakyat Akbar Tandong berkirim surat kepada Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan yang isinya meminta fatwa Mahkamah Agung berkaitan dengan dekrit yang telah dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid.

Sebelum Mahkamah Agung mengeluarkan fatwanya, dengan melihat perkembangan situasi yang terjadi pada dini hari tersebut, Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diagendakan akan dimulai pada hari Senin, tanggal 23 Juli 2001 pukul 09.00, oleh Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dibuka lebih awal, yaitu pukul 08.25 untuk menyikapi keluarnya Dekrit Presiden.

Pidato pengantar dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disampaikan oleh Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Amien Rais menyatakan bahwa Maklumat Presiden pada hakikatnya merupakan Dekrit Presiden yang dikeluarkan tanpa mempertimbangkan Undang-Undang Dasar 1945 serta kondisi obyektif yang ada. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan keluarnya Dekrit Presiden ini serta kondisi-kondisi obyektifnya yang ada tidak mendukung keluarnya Dekrit atau Maklumat Presiden, maka langkah yang diambil Presiden tersebut dinilai sama sekali tidak mempunyai landasan hukum. Dan merupakan suatu tindakan yang tidak mempertimbangkan moralitas, etika, dan kesantunan politik. Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai, keluarnya Maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001 tersebut merupakan suatu pelanggaran Haluan Negara oleh Presiden Abdurrahman Wahid yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan/atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat selanjutnya menegaskan bahwa perkembangan situasi dan kondisi terakhir ini

menjadi titik kulminasi yang mengancam keselamatan bangsa dan negara. Maklumat Presiden jelas-jelas membahayakan bangsa dan negara yang harus disikapi secara tegas dan kuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat yang mempunyai kekuasaan di atas lembaga-lembaga negara yang lainnya, termasuk Presiden.

Sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat harus melindungi keselamatan bangsa dan negara berdasarkan asas *solus populi supreme lex*, keselamatan rakyat itulah hukum tertinggi. Hal ini yang menjadi acuan utama Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2001 ini, yaitu keselamatan rakyat dan keselamatan negara.

Pada hari yang sama dengan Rapat Paripurna yang digelar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung menjawab surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Akbar Tandjung yang meminta fatwa berkaitan dengan keluarnya Dekrit Presiden. Di dalam fatwanya, Mahkamah Agung berpendapat bahwa dikeluarkannya Dekrit Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Maklumat Presiden Republik Indonesia bertentangan dengan hukum. Dalam pertimbangan hukum perihal pembekuan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung antara lain menyatakan sesuai dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan adanya penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk hadir dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan

Rakyat, maka acara rapat yang semula diagendakan adanya penyampaian pertanggungjawaban Presiden dihapus dan dilakukan perubahan jadwal acara. Penentuan sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap pertanggungjawaban Presiden terjadi hari itu juga, tepatnya pada Rapat Paripurna ke-3 Majelis Permusyawaratan Rakyat, pada hari Senin, tanggal 23 Juli 2001, pukul 15.00 WIB sampai dengan selesai. Pengambilan putusan tersebut juga mengenai penetapan Wakil Presiden sebagai Presiden. Hal ini dilakukan karena apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka saat itu pula harus segera diikuti dengan penetapan Wakil Presiden sebagai Presiden agar tidak terjadi kekosongan jabatan Presiden.

Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat menentukan bahwa pengambilan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan dengan cara pemungutan suara. Maka, sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, pengambilan putusan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dilakukan dengan cara pemungutan suara (voting). Dalam pemungutan suara, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan suaranya dengan cara berdiri. Berdasarkan hasil pemungutan suara (voting), sebanyak 591 suara memberikan persetujuan untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid, dan sekaligus menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden menggantikan K.H. Abdurrahman Wahid. Sementara tidak terdapat suara yang menolak pemberhentian ataupun suara yang abstain.

Setelah pemungutan suara dilakukan dan putusannya menyetujui pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian menyatakan, "...dengan berlindung kepada Allah SWT, Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan ini menyatakan bahwa K.H. Abdurrahman

Wahid dinyatakan diberhentikan sebagai Presiden RI sebelum habis masa jabatannya karena sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara". Pernyataan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian dilanjutkan dengan penegasan, "...maka Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia".⁹²

B. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, pengisian jabatan Presiden diatur di dalam Pasal 69 ayat (1) yang berbunyi "Presiden ialah kepala negara". Selanjutnya di dalam Pasal 69 ayat (2) berbunyi "Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat." Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 Soekarno tetap menjadi Presiden Republik Indonesia Serikat. Untuk jabatan Wakil Presiden, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak mengenalnya dan tidak mengaturnya.

Sama halnya dengan Undang-Undang Dasar 1945, di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak ditemukan pengaturan tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik yang berkaitan dengan alasannya maupun mekanismenya. Bahkan Pasal 18 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 menyatakan bahwa Presiden tidak dapat diganggu gugat. Pertanggungjawaban Presiden menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 berkaitan dengan pertanggungjawaban

⁹² *Ibid.*, hal. 83-86

pidana apabila Presiden melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan.⁹³

C. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, pengisian jabatan Presiden diatur di dalam Pasal 45 yang berbunyi:

- (1) Presiden ialah kepala negara
- (2) Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.
- (3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- (4) Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Presiden dan Wakil Presiden harus warga negara Indonesia yang telah berusia 30 tahun dan tidak boleh orang yang tidak dipekenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.

Pengisian jabatan Presiden sebagaimana ditentukan di

⁹³ Pasal 148 ayat (1) Konstitusi RIS mengatur bahwa: Presiden, menteri-menteri, ketua, dan anggota Senat; ketua dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota-anggota Mahkamah Agung; jaksa agung pada mahkamah ini; ketua, wakil ketua, dan anggota-anggota Dewan Pengawas Keuangan; presiden Bank Sirkulasi serta pegawai-pegawai; anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang federal, diadili pada tingkat pertama dan tertinggi, juga di muka Mahkamah Agung, pun sudah mereka berhenti, berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain ditentukan dengan undang-undang federal dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang federal”.

dalam Pasal 45 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 belum dapat dilaksanakan karena tidak mungkin pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan segera. Akan tetapi, untuk pengisian jabatan Wakil Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang dasar Sementara 1950 dapat dilaksanakan karena tidak memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam suatu aturan hukum.

Tanggal 17 Agustus 1950 Ir. Soekarno diambil sumpahnya kembali sebagai Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia di Yogyakarta. Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dilakukan pemilihan Wakil Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat Sementara pada tanggal 14 Oktober 1950. Dalam pemilihan itu, Drs. Muhammad Hatta terpilih kembali sebagai Wakil Presiden. Kemudian dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1950 tanggal 16 Oktober 1950.⁹⁴ Muhammad Hatta ditetapkan sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.⁹⁵

Pasangan Soekarno-Muhammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia bertahan hingga tahun 1956, karena tanggal 1 Desember 1956, Muhammad Hatta mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden Republik Indonesia.⁹⁶ Mulai saat itu, Presiden Soekarno tidak didampingi oleh Wakil Presiden, dan kekuasaannya semakin besar setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Bahkan pada tanggal 22 Mei 1963 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963

⁹⁴ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, Cetakan Kelima, 1983, hal. 198

⁹⁵ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 28

⁹⁶ *Ibid.*

tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Seumur Hidup.

Tidak berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 juga tidak ada pengaturan mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat. Bahkan Presiden diberikan hak untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan memerintahkan untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.⁹⁷ Pertanggungjawaban Presiden menurut Pasal 106 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 juga berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana apabila Presiden melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan.

D. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan tidak lagi memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah melantik pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.⁹⁸ Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Presiden

⁹⁷ Pasal 84 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan bahwa: "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari".

⁹⁸ Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden

dan Wakil Presiden dipilih bersamaan dalam satu pasangan, tidak sebagaimana pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dilakukan secara terpisah. Hal ini sejalan dengan salah satu kesepakatan dasar Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, maka Presiden dan Wakil Presiden haruslah memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat itu hanya bisa diperoleh jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, setidaknya terdapat ciri-ciri:⁹⁹

- a. Adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (*fixed term*)
- b. Presiden disamping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.
- c. Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi.
- d. Adanya mekanisme *impeachment*.

Perubahan ketentuan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat juga didasarkan pada pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Disamping itu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih mempunyai legitimasi yang kuat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih

⁹⁹ Panduan Pemasarakatan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta, Cetakan ke-17, April 2018, hal 83

secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini tercantum dalam ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur di dalam Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengharuskan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Tidak dibuka peluang untuk calon Presiden dan Wakil Presiden dari

unsur peseorangan sebagaimana pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota).

Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menentukan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya. Penjelasan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya” adalah perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau perolehan suara sah, baik yang mempunyai kursi di Dewan Perwakilan Rakyat maupun yang tidak mempunyai kursi di Dewan Perwakilan Rakyat pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terakhir. Partai politik yang mempunyai kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dua puluh persen, dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sendiri tanpa harus bergabung dengan partai politik lain. Partai politik yang tidak memiliki dua puluh persen kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus bergabung dengan partai politik yang lain. Untuk partai politik peserta pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak berhasil mendudukkan wakilnya di kursi Dewan Perwakilan Rakyat, dapat bergabung dengan partai politik lain untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden,

karena suara yang diperoleh dapat untuk menambah perolehan suara dua puluh lima persen.

Syarat untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden ditentukan di dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang 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 kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden ini berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan. Sebelumnya disebutkan salah satu syarat untuk menjadi Presiden adalah “orang Indonesia asli”. Persyaratan ini diubah agar sesuai dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis, egaliter, dan berdasarkan *rule of law* yang salah satu cirinya adalah pengakuan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendelegasikan lebih lanjut untuk diatur dengan undang-undang mengenai syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden, dan tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) dan 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden saat ini diatur bersamaan dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebelumnya, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diatur tersendiri, tidak menjadi satu dengan pengaturan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden juga terpisah dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan setelah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini dilakukan karena adanya ketentuan *presidential threshold*.

Dalam perkembangannya kemudian, pemilihan umum diselenggarakan secara serentak antara pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga pengaturannya juga dijadikan satu undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini merupakan dasar penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019, yang untuk pertama kalinya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan berbarengan dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut ketentuan Pasal 169 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, persyaratan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden adalah:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri.
- c. Suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia;
- d. Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;

- e. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- f. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia’
- g. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- h. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- i. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- j. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela
- k. Tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;
- l. Terdaftar sebagai pemilih;
- m. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama lima tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- p. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- q. Berusia paling rendah empat puluh tahun;

- r. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain 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; dan
- t. Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Penjelasan Pasal 169 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang dimaksud dengan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa adalah calon Presiden dan calon Wakil Presiden taat menjalankan kewajiban agamanya. Warga negara yang menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah warga negara yang telah mengalami akulturasi nilai-nilai budaya, adat istiadat dan keaslian bangsa Indonesia, serta memiliki semangat patriotisme dan jiwa kebangsaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang dimaksud tidak pernah mengkhianati negara adalah calon Presiden dan calon Wakil Presiden tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inskonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara, serta tidak pernah melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan persyaratan status kewarganegaraan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam hal ini termasuk Warga Negara Indonesia yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara Republik Indonesia setempat. Persyaratan tidak pernah melakukan perbuatan tercela adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat, seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina. Persyaratan memiliki nomor pokok wajib pajak dan

melaksanakan kewajiban membayar pajak selama lima tahun terakhir artinya dalam hal lima tahun terakhir bakal calon Presiden dan calon Wakil Presiden tidak sepenuhnya atau belum memenuhi syarat sebagai wajib pajak, maka kewajiban pajak terhitung sejak calon Presiden dan calon Wakil Presiden menjadi wajib pajak.

Berkaitan dengan masa jabatan bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, maksudnya adalah yang bersangkutan belum pernah menjabat dalam jabatan yang sama selama dua kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut, meskipun masa jabatan tersebut kurang dari lima tahun. Persyaratan setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, yang didasarkan atas rekomendasi dan jaminan dari pimpinan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Persyaratan tidak pernah dipidana dikecualikan untuk orang yang dipidana penjara karena kealpaan atau alasan politik.

Berkaitan dengan pendidikan calon Presiden dan calon Wakil Presiden, yang dimaksud dengan sekolah lain yang sederajat antara lain Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB), Pondok Pesantren Salafiah, Sekolah Menengah Theologi Kristen, dan Sekolah Seminari. Kesederajatan pendidikan dengan sekolah Menengah Atas ditetapkan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk persyaratan ketidaktelibatan organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk pula bagi anggota organisasi terlarang lainnya menurut peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengantisipasi kemungkinan diselenggarakannya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang harus

dilakukan dengan dua putaran apabila pemilihan umum diikuti oleh banyak pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan ini dapat mencegah terjadinya politik dagang sapi yang menjadi ciri khas pemilihan-pemilihan Presiden di bawah sistem lama, ketika Presiden masih dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁰⁰

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan dengan dua putaran pernah terjadi pada pemilihan umum tahun 2004. Pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden tahun 2004 ini diikuti oleh lima pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu Hamzah Haz-Agum Gumelar, Amien Rais-Siswono Yudohusodo, Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi, Wiranto-Salahuddin Wahid dan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 6A ayat (3) menentukan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Dari lima pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut, tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden

¹⁰⁰ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan Pustaka, Bandung, 2007, hal. 317

yang memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden, maka pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 ini dilakukan dengan dua putaran.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua diikuti oleh dua pasangan yaitu Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi, dan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla. Pada pemilihan umum putaran kedua, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla memperoleh suara terbanyak dan dilantik menjadi Presiden dan wakil Presiden.

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebelum memangku jabatannya bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

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

Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi yang kuat sehingga Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dalam masa jabatannya karena semata-mata alasan politik. Mereka dapat diberhentikan dalam masa jabatannya hanya apabila melakukan pelanggaran hukum berdasarkan ketentuan yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional, yang dikenal dengan *impeachment* atau pemakzulan.

2. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen didasarkan atau dipengaruhi pengalaman bangsa Indonesia terhadap pemberhentian Presiden Soekarno pada tahun 1967, kejatuhan atau pernyataan berhenti Presiden Soeharto pada

tahun 1998, penolakan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999, serta pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dalam masa jabatannya pada tahun 2001.¹⁰¹ Pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan pemakzulan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid merupakan pengalaman yang luar biasa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Pemakzulan Presiden Soekarno dilakukan setelah adanya peristiwa G.30.S/PKI, dan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid dilakukan bersamaan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedua peristiwa pemakzulan Presiden tersebut sangat mempengaruhi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, terutama peristiwa pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid.

Sebagaimana telah dibahas terdahulu, pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan pemakzulan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid hanya dilakukan dalam proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Alasan pemakzulan adalah karena dianggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Tidak ada proses hukum untuk membuktikan adanya pelanggaran terhadap haluan negara, karena peraturan perundang-undangan yang ada saat itu tidak mewajibkan adanya proses hukum dalam memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Berdasarkan pengalaman tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki adanya proses hukum di samping proses politik. Pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau dalam masa jabatannya yang semula hanya terdapat

¹⁰¹ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden.....Op.Cit.*, hal. 92

dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat menghendaki pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur di dalam Undang-Undang Dasar.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, pemberhentian Presiden hanya diatur di dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978. Ketetapan MPR tersebut mengatur mengenai pemberhentian Presiden melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat agar Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden. Oleh karena mekanisme atau prosedur pemberhentian Presiden ini adalah prosedur politik, maka alasan pemberhentian Presiden bersifat politik pula. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar memandang perlu mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Undang-Undang Dasar.

Ketentuan mengenai pemberhentian dan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atau yang lebih populer disebut dengan *impeachment* atau pemakzulan, merupakan sesuatu yang baru dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembahasan mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dilakukan mulai Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini menunjukkan bahwa, materi muatan Undang-Undang Dasar 1945 setelah dilakukan perubahan yang berkaitan

dengan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ini perlu dirumuskan secara hati-hati dan komprehensif.

Pada Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, pembahasan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan beberapa kali rapat. Rapat ke-2 PAH III BP MPR yang diselenggarakan pada tanggal 8 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda rapat “Membahas Materi Sidang Umum MPR sesuai Bidang Tugas Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR, F-PG secara eksplisit menyinggung mengenai pemberhentian Presiden dengan menggunakan kata *impeachment*. juru bicara F-PG. Andi Mattalatta mengusulkan agar terdapat kejelasan mengenai jenis-jenis sidang yang dilakukan oleh MPR. Andi Mattalatta menyampaikan bahwa:¹⁰²

“...yang dimaksud Sidang Umum itu tidak terkait dengan schedule, bisa lima tahun, bisa setiap tahun, sedangkan yang dimaksud Sidang Istimewa adalah sidang yang istimewa diadakan untuk *impeachment* untuk pertanggungjawaban. Jadi, Sidang Umum itu bisa setiap tahun bisa lima tahun. Jadi, kalau Agustus nanti kita mengadakan Sidang Umum bukan dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden, maka namanya Sidang Umum. Jadi, istilah khusus itu adalah khusus untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, itulah Sidang Istimewa”

Selain dari F-PG, usulan mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden juga diusulkan oleh F-PBB melalui juru bicaranya yaitu Hamdan Zoelva, dan dari F-KKI melalui juru bicaranya yaitu Antonius Rahail. Pada perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, tiga fraksi inilah yang mengusulkan adanya pengaturan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau

¹⁰² Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hal. 488

Wakil Presiden dalam konstitusi.

Pembahasan mengenai pemberhentian dan proses pemberhentian Presiden (dan/atau Wakil Presiden) dalam masa jabatannya dilanjutkan pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945. Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-2 yang diselenggarakan pada tanggal 3 Desember 1999, Valina Singka Subekti dari F-UG mengusulkan agar mekanisme pemberhentian Presiden dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan menyatakan bahwa:

“kemudian juga apa adanya keinginan dari masyarakat agar ada, apa namanya, ketegasan yang jelas di dalam konstitusi kita mengenai wewenang tugas dan wewenang yang diamanatkan oleh MPR. Jadi memang kita sudah tiga pasal di dalam konstitusi yang memberikan tugas dan wewenang kepada MPR, tetapi menurut mereka itu belum cukup harus ada penjelasan-penjelasan yang lebih lengkap mengenai peran dan tugas MPR itu. Mereka juga menganggap belum adanya prosedur dan tata cara pemberhentian Presiden yang jelas juga di dalam konstitusi kita. Jadi mereka ingin ada aturan-aturan juga yang menegaskan mengenai soal bagaimana cara memberhentikan Presiden. Kalau selama ini Presiden itu kan diberhentikan oleh karena sebab-sebab misalnya melanggar konstitusi atau melanggar GBHN, tapi menurut mereka perlu ada mekanisme yang bagaimana supaya Presiden itu bisa, apa namanya, diberhentikan tidak hanya oleh karena sebabnya tapi tatacara aturan itu bagaimana, yang mereka inginkan masuk di dalam konstitusi juga.”¹⁰³

Pada pembahasan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945, persoalan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

¹⁰³ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hal. 491

Presiden juga diusulkan oleh F-PBB. Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-51, yang diselenggarakan pada tanggal 29 Juli 2000, Hamdan Zoelva mewakili F-PBB menyampaikan pandangan fraksinya terkait dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menjadi salah satu kewenangan MPR sebagai berikut:

“dengan pemilihan langsung oleh rakyat ini, maka kewenangan MPR tentunya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden serta melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden manakala Presiden dan Wakil Presiden melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penggelapan dan atau melakukan tindakan yang tercela.”¹⁰⁴

Selain F-UG dan F-PPP, usulan juga disampaikan oleh F-PG melalui juru bicaranya Theo L. Sambuaga, F-PDKB (Gregorius seto Hartanto), Fraksi Reformasi (A.M. Luthfi, Patrialis Akbar), F-KB (Yusuf Muhammad, Ali Masykur Musa), F-PPP (Lukman Hakim Saifuddin, Zaenuddin Isman), F-PDIP (Soetjipno), F-TNI-Polri (Hendi Tjaswadi).

Pembahasan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta *impeachment* terus berlanjut pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Pembicaraan mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden baru muncul pada Rapat PAH I BP MPR Ke-11, yang diselenggarakan pada tanggal 29 Maret 2001 dengan agenda “Laporan dan Klarifikasi Terhadap Hasil Kajian Tim Ahli.” Tim Ahli yang diundang dan hadir adalah Jimly Asshiddiqie yang menyampaikan tiga alasan seorang Presiden turun dari jabatannya. Ketiga alasan tersebut diambilkan dari Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan, yaitu mangkat, berhenti sendiri,

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 496

atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Jimly Ashiddiqie berpendapat bahwa pada masa yang akan datang, karena sistem pemerintahan yang dianut adalah presidensiil murni, pemilihan presidennya dilakukan secara langsung oleh rakyat dan *fixed term*, maka jangan lagi dimungkinkan pemberhentian Presiden itu karena alasan politik, akan tetapi cukup alasan hukum. Pelanggaran hukum dalam hal ini adalah pelanggaran hukum dalam arti luas, pelanggaran norma hukum. Selain itu juga alasan pemberhentian juga karena *incapacity*. Untuk proses pemberhentiannya, ada dua proses pengambilan keputusan, yaitu keputusan politik melalui parlemen, dan keputusan hukum melalui pengadilan.¹⁰⁵

Pada intinya, Jimly Ashiddiqie menyampaikan mengenai alasan pemberhentian Presiden dan prosedur pemberhentian Presiden. Beberapa fraksi menanggapi penjelasan Tim Ahli, misalnya Hamdan Zoelva dari F-PBB berkaitan dengan persoalan bagaimana mengukur ketidakmampuan seorang Presiden sehingga layak untuk diberhentikan.¹⁰⁶ I Dewa Gede Palguna dari F-PDI mengingatkan bahwa konsekuensi menganut sistem pemerintahan presidensiil adalah adanya stabilitas dalam pengertian *fixed executive system*. I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa *impeachment* hanyalah merupakan salah satu pengecualian ketika Presiden melakukan kesalahan atau kekeliruan, akan tetapi bukan dalam rangka mengganggu *fixed executive system*.¹⁰⁷ Hatta Mustafa dari F-PG mempertanyakan kepada Tim Ahli mengenai mekanisme proses hukum yang harus dijalani oleh seorang Presiden sebelum diberhentikan dari jabatannya.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 499-501

¹⁰⁶ *Ibid.*, hal. 503

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 504

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 505

Pembahasan mengenai *impeachment* mengemuka kembali pada Rapat PAH I BP MPR Ke-19, tanggal 29 Mei 2001 bersama dengan Tim Ahli. Pada kesempatan ini Suwoto sebagai Tim Ahli Hukum menjelaskan mengapa timnya mengusulkan Presiden diberhentikan oleh MPR, padahal pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Menurut Suwoto, melihat sistem pemberhentian Presiden di negara-negara lain yang mendekati sistem pemerintahan presidensiil seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat, proses pemberhentian Presiden juga tidak dilakukan oleh rakyat, akan tetapi dilakukan oleh *Senate*.¹⁰⁹

Pendapat yang disampaikan oleh Tim Ahli mendapat tanggapan dari berbagai fraksi, akan tetapi pada intinya sepakat untuk mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, berhasil dirumuskan Pasal 7A dan Pasal 7B.

Jadi, berdasarkan hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden bermula dari ketentuan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar". Berkaitan dengan Pasal 3 ayat (3), untuk alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara,

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 509

korupsi, penyuapan, tidak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan hukum atau melakukan perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat, bukan sekedar alasan politik. Oleh karena itu, untuk dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya harus pula melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi, tidak dapat hanya dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata.

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 7B ayat (1) berbunyi: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang demikian itu adalah dalam rangka *check and balances* antara Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Mahkamah Konstitusi, serta sesuai dengan paham mengenai negara hukum. Usul pemberhentian Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Jika Dewan Perwakilan Rakyat dalam

melaksanakan fungsi pengawasan menduga bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum atau melakukan perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat, Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan agar Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan. Sebelum melalui prosedur politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat, harus dilakukan proses hukum terlebih dahulu di Mahkamah Konstitusi untuk membuktikan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah atau tidak secara hukum.

Pasal 7B ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa pengajuan proses hukum ke Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan jika didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan kuorum kehadiran anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang paripurna dan syarat minimal anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mendukung pengajuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dimaksudkan agar pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Mahkamah Konstitusi yang diberikan kewajiban untuk menilai pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau melakukan perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, diberikan batas waktu selama 90 (sembilan puluh) hari sejak menerima permohonan DPR, untuk memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terbukti atau tidak.

Jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut tidak terbukti, maka

prosesnya akan berhenti, karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, mengikat, dan tidak dapat dilakukan upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Demikian pula sebaliknya, jika Mahkamah Konstitusi itu menyatakan bahwa pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tentang dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden itu terbukti, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan sidang dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut harus sudah diselenggarakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usulan Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹⁰

Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hanya dapat dilakukan jika memenuhi kuorum kehadiran sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diberhentikan jika dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari yang hadir menyetujuinya.¹¹¹

¹¹⁰ Pasal 7B ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

¹¹¹ Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi

Proses di Majelis Permusyawaratan Rakyat ini adalah proses politik, sehingga dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memutuskan memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bisa pula terjadi, meskipun Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terbukti, tetapi apabila dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak disetujui oleh sekurang-kurang 2/3 (dua pertiga) dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak diberhentikan.¹¹²

Alasan dan prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini berbeda dengan alasan dan prosedur pemberhentian pada masa Orde Lama dan pada saat Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen belum diberlakukan.¹¹³ Alasan dan prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur lebih rigid. Hal ini didasarkan pada pertimbangan untuk lebih menjamin kelangsungan (stabilitas) pemerintahan sebagai konsekuensi sistem pemerintahan presidensiil. Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, meskipun didasarkan pada sistem pemerintahan presidensiil, tetapi pertanggungjawaban Presiden seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, yaitu:¹¹⁴

kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna majelis Permusyawaratan Rakyat.

¹¹² Hal ini pernah terjadi di Amerika Serikat, ketika Presiden Bill Clinton terbukti melakukan perbuatan tercela, tetapi Kongres tidak menghendaki Presiden Bill Clinton diberhentikan, maka Bill Clinton tetap menjadi Presiden sampai habis masa jabatannya.

¹¹³ Pada masa pemerintahan Orde Lama Presiden diberhentikan/dicabut mandatnya oleh MPRS, dan pada masa setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen tetapi belum diberlakukan, Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya oleh MPR.

¹¹⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD.....Op.Cit.*, hal. 87

- a. Presiden bertanggung jawab kepada badan perwakilan (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Presiden dapat setiap saat dijatuhkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas alasan melanggar dasar negara dan Garis-garis besar haluan negara.
- b. Presiden tidak hanya dapat diminta pertanggungjawaban akibat pelanggaran hukum, tetapi atas dasar kebijakan pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden seperti pertanggungjawaban kabinet (dewan menteri) dalam sistem parlementer.

Kedua hal di atas, kurang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil yang menghendaki *fixed term* pemerintahan, kecuali didapati pelanggaran serius sebagaimana ditentukan secara spesifik dalam Undang-Undang Dasar. Selain itu, tata cara Dewan Perwakilan Rakyat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dalam praktek ketatanegaraan masa pemerintahan Orde Baru dan sebelum Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen diberlakukan terlalu sederhana. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang meminta pertanggungjawaban semata-mata atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses pemberhentian Presiden melibatkan tiga lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Proses pemberhentian bermula dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Untuk melaksanakan fungsinya tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat.

Fungsi dan hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dijabarkan lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yang dimaksud dengan hak interpelasi adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak angket adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau
- c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hak menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 210 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang berkaitan dengan

dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Usulan tersebut disertai dengan dokumen yang paling sedikit memuat materi dan bukti yang sah atas dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, atau materi dan bukti yang sah atas dugaan tidak dipenuhinya syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Usul para anggota menjadi hak menyatakan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat apabila mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang dihadiri paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir.

Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan menerima atau menolak usul hak menyatakan pendapat. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul hak menyatakan pendapat, Dewan Perwakilan Rakyat membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi Dewan Perwakilan Rakyat dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat.

Panitia khusus yang sudah dibentuk segera melaksanakan tugasnya, dan Panitia Khusus tersebut melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia khusus.

Dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan terhadap laporan panitia khusus. Keputusan harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang dihadiri paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai usul menyatakan pendapat disampaikan kepada Presiden.

Apabila dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat 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, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.

Proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden di Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menentukan bahwa dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Mahkamah Konstitusi legal standing atau pihak yang memohon adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang diwakili oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat menunjuk kuasa hukumnya. Sedangkan pihak yang diduga melakukan pelanggaran adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat didampingi

dan/atau diwakili oleh kuasa hukumnya.

Permohonan kepada Mahkamah Konstitusi diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasa hukumnya, dan ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya. Permohonan dibuat dalam dua belas rangkap. Permohonan wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai pendapat Dewan Perwakilan Rakyat 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.

Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi wajib menguraikan secara jelas dalam permohonannya mengenai dugaan: a) Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau b) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal pendapat Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, permohonan harus memuat secara rinci mengenai jenis, waktu, dan tempat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Begitu pula apabila pendapat Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat, maka Dewan Perwakilan Rakyat dalam permohonannya harus memuat uraian yang jelas mengenai

syarat-syarat apa yang tidak dipenuhi tersebut.

Pengajuan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk itu, Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengajukan permohonannya ke Mahkamah Konstitusi wajib disertakan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disertakan pula risalah dan/atau berita acara rapat Dewan Perwakilan Rakyat, yang disertai dengan bukti mengenai dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Risalah dan/atau berita acara rapat Dewan Perwakilan Rakyat adalah risalah dan/atau berita acara rapat alat kelengkapan DPR maupun rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah berkas permohonan diterima, Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan kelengkapan permohonan. Apabila permohonan telah memenuhi kelengkapan, maka dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Presiden dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Mahkamah Konstitusi menetapkan hari sidang pertama, setelah permohonan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat empat belas hari kerja. Penetapan hari pertama sidang diberitahukan kepada para pihak, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan diumumkan kepada masyarakat agar masyarakat mengetahuinya. Pengumuman kepada masyarakat

dilakukan dengan menempelkan salinan pemberitahuan di papan pengumuman Mahkamah Konstitusi yang khusus digunakan untuk itu. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi.

Sebelum Mahkamah Konstitusi bersidang untuk memeriksa pokok perkara, terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Apabila ada yang harus dilengkapi, maka Mahkamah Konstitusi wajib memberikan nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonannya.

Persidangan di Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim. Persidangan dilakukan oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh tujuh orang Hakim Konstitusi, yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah. Persidangan berlangsung dalam enam tahapan, yaitu:¹¹⁵

- a. Tahap I : Sidang Pemeriksaan Pendahuluan
- b. Tahap II : Tanggapan oleh Presidendan/atau Wakil Presiden
- c. Tahap III: Pembuktian oleh DPR
- d. Tahap IV: Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- e. Tahap V : Kesimpulan, baik oleh DPR maupun oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
- f. Tahap VI: Pengucapan Putusan

¹¹⁵ Pasal 9 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran Hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sidang Pemeriksaan Pendahuluan wajib dihadiri oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan kuasa hukumnya. Presiden dan/atau Wakil Presiden berhak untuk menghadiri Sidang Pemeriksaan Pendahuluan, atau apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat hadir, maka dapat diwakili oleh kuasa hukumnya.

Dalam persidangan Tahap II, Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib hadir secara pribadi dan dapat didampingi oleh kuasa hukumnya untuk menyampaikan tanggapan terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian Mahkamah akan memberikan kesempatan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau kuasa hukumnya untuk memberikan tanggapan balik. Kepada hakim diberikan kesempatan untuk memberikan pertanyaan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam proses pemeriksaan perkara di persidangan Mahkamah Konstitusi, dihadirkan alat-alat bukti pada proses Persidangan Tahap III (Pembuktian oleh Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 36 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 menentukan bahwa alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi terdiri dari:

- a. surat atau tulisan yang harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak; dan
- e. petunjuk, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Mahkamah Konstitusi akan menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan.

Alat-alat bukti yang diajukan ke dalam persidangan akan dinilai oleh Mahkamah Konstitusi dengan memperhatikan

persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap alat-alat bukti yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau kuasa hukumnya untuk mengajukan pertanyaan dan/atau menelitinya.¹¹⁶

Pada Persidangan Tahap IV (Pembuktian oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden), diberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk memberikan bantahan terhadap alat-alat bukti yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan melakukan pembuktian yang sebaliknya. Mahkamah kemudian memberikan kesempatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau kuasa hukumnya untuk mengajukan pertanyaan, meminta penjelasan, dan meneliti alat bukti yang diajukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Persidangan Tahap V (Kesimpulan) diselenggarakan setelah sidang-sidang untuk pembuktian oleh Mahkamah dinyatakan cukup. Kemudian Mahkamah memberikan kesempatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan kesimpulan akhir, yang disampaikan dalam jangka waktu paling lama empat belas hari setelah berakhirnya Persidangan Tahap IV.

Sebelum memutus permohonan Dewan Perwakilan Rakyat ini, dilakukan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) setelah proses pemeriksaan persidangan oleh Ketua Mahkamah dianggap telah cukup. Rapat Permusyawaratan Hakim dilakukan secara tertutup yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tujuh orang Hakim Konstitusi. Pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan

¹¹⁶ Pasal 14 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran Hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

secara musyawarah untuk mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang. Apabila musyawarah sidang pleno setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai mufakat bulat, pengambilan putusan dilakukan dengan suara terbanyak. Pendapat anggota Majelis Hakim yang berbeda dengan putusan dimuat dalam putusan, yang dikenal dengan *dissenting opinion*.

Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat-alat bukti dan keyakinan hakim konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti. Putusan Mahkamah Konstitusi wajib memuat fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus, dan ditandatangani pula oleh panitera.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur di dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak memenuhi syarat, maka amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan membenarkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau

Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat final. Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan upaya hukum.

Permohonan Dewan Perwakilan Rakyat harus sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi ini wajib disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan juga kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terbukti, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 3 ayat (3), Pasal 7B ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Usul Dewan Perwakilan Rakyat harus dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Setelah menerima usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang paripurna untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul Dewan Perwakilan Rakyat.

Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk hadir dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat, agar Presiden dan/atau Wakil Presiden menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir. Hal ini berarti, dalam sidang paripurna dapat memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan

atau tidak diberhentikan. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sidang tidak dilanjutkan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dari $\frac{3}{4}$ dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir, $\frac{2}{3}$ memberikan persetujuan. Akan tetapi apabila yang setuju Presiden dan/atau Wakil Presiden kurang dari $\frac{2}{3}$ dari $\frac{3}{4}$ anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak diberhentikan. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut ditetapkan dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pengaturan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memberikan pilihan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengaturan seperti ini dapat dikatakan tidak adil, karena untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah melalui proses hukum, yaitu proses persidangan di Mahkamah Konstitusi. Dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi tentunya sudah dihadirkan alat-alat bukti yang menjadi dasar bagi hakim Mahkamah Konstitusi ketika memutuskan pendapat DPR. Para pihakpun sudah diberikan kesempatan untuk memberikan keterangannya. Oleh karena itu sudah sepatutnya Majelis Permusyawaratan Rakyat menghargai proses hukum di Mahkamah Konstitusi, dan apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terbukti, yang artinya Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran, maka sepatutnyalah Majelis Permusyawaratan Rakyat memberhentikannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 mengatur pula mengenai persoalan pengganti Presiden. Penggantian Presiden ini diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya. Artinya Wakil Presiden akan dilantik menjadi Presiden, dan terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden. Untuk mengisinya, maka selambat-lambatnya dalam jangka waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden. Calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Wakil Presiden terpilih dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Pelaksanaan tugas ini paling lama adalah tiga puluh hari. Oleh karena itu, selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk

memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Jadi Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini meneruskan jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya. Karena dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maka paling lama tiga kali dua puluh empat jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan calon presiden dan wakil presidennya kepada pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama tujuh hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali. Calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dilaku-

kan dengan cara pemungutan suara. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan sistem pemerintahan presidensiil adalah sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensiil yang dikombinasikan dengan sistem multi partai, telah mengatur secara jelas mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, alasan pemberhentian Presiden dan Wakil presiden, dan juga prosedur atau mekanisme pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Prosedur atau mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah diatur secara konstitusional di dalam Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan Pasal 7B tersebut dilaksanakan lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat

mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi persyaratan dalam masa jabatannya, telah pula membentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Prosedur atau mekanisme yang harus dilalui dalam pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah prosedur politik di Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta prosedur hukum di persidangan Mahkamah Konstitusi. Jadi, proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden ini, ada tiga lembaga negara yang terlibat di dalamnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adanya mekanisme konstitusional mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sebagai konsekuensi logis dianutnya sistem pemerintahan presidensiil dalam negara Indonesia, sebagaimana perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang salah satu kesepakatannya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil, yang tentunya berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer, setiap saat pemerintah dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.

B. Saran

Negara Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai panglimanya. Oleh karena itu, dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat kaitannya dengan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, apabila secara hukum dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi dalam

putusannya membenarkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, yang artinya Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi persyaratan dalam masa jabatannya, maka tidak ada pilihan lain kecuali Majelis Permusyawaratan Rakyat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tidak memberikan pilihan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, 2006

Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2013

_____ dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010

Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme Tata Negara*, Katahasta Pustaka, Jakarta, 2007

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyarah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegronwet, Tafsir Postkolonial Konstitusi Indonesia*, Jalasutra, Yogyakarta, 2011

Ali Masykur Musa, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009

Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang, 2011

Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003

Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan Pustaka, Bandung, 2007

Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007

Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

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

Jalal Al-Ansari, *Mengenal Sistem Islam dari A sampai Z*, Pustaka Thariqul Izzah, Bogor, 2006

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006

_____ dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan

Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984

Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Sejarah, Realita, dan Dinamika*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2010

Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2018

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, Cetakan Kelima, 1983

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 199-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta,

2010

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2003

_____, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018

Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta, Cetakan ke-17, April 2018

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005

Ria Casmi Arsa, *Urgensi Pengaturan Lembaga Kepresidenan Dalam Rangka Mewujudkan Konsolidasi Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jurnal Hukum Kenegaraan, Volume II, Nomor 1, Juni 2019, Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998

Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2011

Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran Hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.



Buku ini ditulis sebagai ungkapan ketidaknyamanan penulis terhadap pandangan masyarakat yang seolah tabu untuk membicarakan persoalan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Padahal sudah dua kali pemakzulan Presiden dilakukan yaitu terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Pemakzulan kedua Presiden tersebut tanpa melalui proses hukum, hanya melalui proses politik di MPR.

Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden saat ini tidak hanya melalui proses politik di DPR dan MPR, tetapi harus melalui proses hukum di MK untuk memberikan rasa keadilan, baik bagi pihak yang memakzulkan maupun pihak yang dimakzulkan. Meskipun sudah melalui proses hukum di MK, proses akhirnya tetap pada proses politik di MPR. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pilihan kepada MPR untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Melalui buku ini, penulis akan menguraikan persoalan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan sikap MPR dalam mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penulis buku ini, Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H. saat ini adalah Dosen Fakultas Hukum Unissula. Pendidikan Sarjana Hukum ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Penulis menyelesaikan pendidikan doktornya pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Buku yang sudah ditulis Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di samping itu penulis juga telah mempublikasikan tulisannya diberbagai jurnal ilmiah.

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

PEMAKZULAN

PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN
Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia

ISBN 978-623-7097-64-8



9

786237

097648