



S A S I

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- Telaah Konstitusional Pengaturan *Impeachment* Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi
J. Sahalessy
- Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon
Dayanto
- Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi
Denny Latumaerissa
- Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis *Restoratif Justice*
Margie G. Sopacua
- Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi
Yetty Patty
- Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (Internet Gambling)
Erwin Ubwarin
- Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik
Agustina Balik
- Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek
Sarah s. Kuahaty
- Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia
Merlien I. Matitaputty

PENGELOLA

Penanggung Jawab	:	Dr. J. Tjiptabudy, SH. M. Hum	(Dekan)
Penasihat	:	1. J. D. Pasalbessy, SH. M.Hum	(PD I)
		2. Dr. A. D. Laturete, SH. MH	(PD II)
		3. N. Tianotak, SH. M.Hum	(PD III)
		4. O. Lawalata, SH. M.Hum	(PD IV)
Pemimpinan Redaksi	:	Ny. S. S. Kuahaty, SH. MH	
Wakil Pemimpin Redaksi	:	Ny. R. D. Daties, SH. MH	
Sekretaris Redaksi	:	E. S. Holle, SH. MH	
Redaksi Ahli	:	1. Prof. Dr. R. Z. Titahelu, SH. MS	
		2. Dr. H. Hattu, SH. MH	
		3. Dr. J. Leatemia, SH. MH	
		4. Dr. S. E. M. Nirahua, SH. M.Hum	
Redaktur Pelaksana	:	1. Ny. Y. A. Lewerissa, SH. MH	
		2. M. A. H. Labetubun, SH. L.LM	
		3. A. D. Bakarbessy, SH. LLM	
		4. S. Peilouw, SH. MH	

EDITORIAL

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya, sering diperhadapkan dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Dinamika dan tuntutan masyarakat yang begitu cepat berubah, ternyata menimbulkan berbagai permasalahan hukum, termasuk masalah tanggungjawab pemerintah dalam memberikan perlindungan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab serta kewenangannya. Dalam edisi “SASI” kali ini beberapa permasalahan hukum yang menjadi sorotan adalah Telaah Konstitusional Pengaturan *Impeachment* Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi, Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon, Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi, Peran Balai Pemasarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis *Restoratif Justice*, Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi, Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (*Internet Gambling*), Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik, Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek, dan Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia

Pemikiran-pemikiran yang dikembangkan di atas sebenarnya didasarkan pada kajian-kajian yang terkait dengan upaya pengembangan dan pembangunan ilmu hukum kedepan, semoga tulisan-tulisan ini bermanfaat.

Redaksi

DAFTAR ISI

Editorial	i
Daftar Isi	ii
• Telaah Konstitusional Pengaturan <i>Impeachment</i> Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi J. Sahalessy	1
• Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon Dayanto	12
• Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Denny Latumaerissa	22
• Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis <i>Restoratif Justice</i> Margie G. Sopacua	32
• Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi Yeti Patty	41
• Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (Internet Gambling) Erwin Ubwarin	48
• Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik Agustina Balik	57
• Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek Sarah S. Kuahaty	65
• Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia Merlien I. Matitaputty	74

Ketentuan Penulisan Jurnal SASI

KETENTUAN PENULISAN JURNAL SASI

Jurnal SASI adalah jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pattimura, sebagai upaya mempublikasikan hasil-hasil pemikiran dan penelitian di bidang ilmu hukum dalam upaya pengembangan ilmu hukum, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah Tulisan bertemakan hukum, bersifat ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain.
2. Sistematika penulisan terdiri dari Abstrak, Pendahuluan, Pembahasan, Penutup, dan Daftar Pustaka
3. Naskah wajib mencantumkan abstrak dalam bentuk bahasa Inggris yang baik.
4. Diketik dengan menggunakan pengolah kata MS Word, spasi rangkap, setebal 10-15 halaman kuarto dalam bentuk naskah dan disket.
5. Margin kiri dan atas 4, margin kanan dan bawah 3. Menggunakan huruf Times New Roman 12.
6. Redaksi berhak menyingkat atau memperbaiki tulisan untuk keseragaman format tanpa mengubah maksud isinya. kandungan tulisan tetap menjadi tanggungjawab penulis.

TELAAH KONSTITUSIONAL PENGATURAN *IMPEACHMENT* PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DALAM MEWUJUDKAN DEMOKRASI

Oleh: J. Sahalessy

ABSTRACT

The President as the holder of power operation of the Republic of Indonesia as mandated by the 1945 constitution, have full responsibility in the case of the head of state and head of government. In running the government, the president is assisted by a vice president. When the president and vice president elected directly by the people in a general election is considered to be incapable of running the state government for reasons that have been determined by the 1945 Constitution, the legislative body that oversees the running of the government led by the president can give a confidence vote in the name parliament is then submitted to the judiciary in this case the Constitutional Court to decide the president and / or vice president deserves to be dismissed from office or not, and then a plenary session of People's Consultative Assembly (MPR), which is a combination of DPR and DPD to determine the dismissal of the President from office. Of course, the President of Indonesia dismissal mechanism which implicitly specified in the 1945 Constitution states that when the president removed from office, the Vice President also dismissed as "a package" is selected in elections democracy. in constitutional system, dismissing the President in the middle of a term called with the power of "impeachment".

The feud between the Parliament and the President in the year 2001, where the House of Representatives after the General Election in 1999 by President Abdurrahman Wahid appointed by the Assembly election results in 1999 suffered a feud that continued confidence vote Parliament on President Abdurrahman Wahid or Gus Dur commonly called. Vote of no confidence on the results of the feud then continued the dismissal or resignation of President Abdurrahman Wahid from the presidency through a Special Session in 2001 the Legislative Act No. III / MPR / 2001. The Act contained in the revocation matter of state power from the hands of President Abdurrahman Wahid who was replaced by Megawati Soearnoputri as Vice President at the time.

Keyword: *impeachment, democracy*

A. PENDAHULUAN.

Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik yang merupakan negara hukum. Pengertian tersebut ialah salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam UUD 1945 sebagai prinsip negara hukum. Prinsip tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Secara historis, negara hukum adalah negara yang diidealkan oleh

para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara Republik Indonesia seperti diamanahkan konstitusi UUD 1945 memiliki tanggung jawab penuh dalam hal kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh seorang wakil presiden yang kemudian bertindak sebagai lembaga eksekutif negara. Pembagian kekuasaan di Indonesia menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislatif dan menempatkan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yudikatif yang dilengkapi Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga negara pengawasan. Pembagian kekuasaan negara tersebut bertujuan memenuhi mekanisme *check and balances*. Mekanisme ini berwujud saling mengawasi satu sama lain sehingga pertanggungjawaban setiap lembaga negara kepada rakyat lebih transparan. Berlakunya mekanisme saling mengawasi antar lembaga negara di Indonesia juga untuk mengurangi penyalahgunaan wewenang (*detournement*) yang kiranya sering terjadi dewasa ini.

Ketika presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum dinilai sudah tidak mampu menjalankan pemerintahan negara karena sebab-sebab yang telah ditentukan oleh UUD 1945, lembaga legislatif yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan yang dipimpin presiden dapat memberi mosi tidak percaya atas nama parlemen yang kemudian diajukan ke lembaga yudikatif dalam hal ini Mahkamah Konstitusi untuk diputuskan presiden dan/atau wakil presiden pantas untuk diberhentikan dari jabatannya atau tidak,

kemudian sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan gabungan DPR dan DPD untuk menentukan pemberhentian Presiden dari jabatannya. Tentu saja mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia yang secara tersirat ditentukan dalam UUD 1945 menyatakan bahwa ketika Presiden diberhentikan dari jabatannya maka Wakil Presiden juga diberhentikan karena “satu paket” dipilih dalam pemilihan umum yang demokratis.

Melihat ke belakang, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia telah terjadi pemberhentian presiden sebanyak dua kali yaitu pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Hal yang menjadi penyebab terjadinya peristiwa ketatanegaraan tersebut ialah sengketa antara dua lembaga negara yakni DPR yang di satu sisi berhadapan dengan Presiden di sisi yang lain. Sejarah mencatat persetujuan antara DPR dengan Presiden di Indonesia yang pertama kali terjadi adalah pada tahun 1966-1967 dimana Presiden Soekarno memberi *progress report* kepada MPRS. Secara *de facto*, perkembangan situasi kenegaraan yang terjadi pada waktu itu memang tidak memihak kepada Presiden Soekarno. Dengan kata lain, secara politis dukungan kepada Presiden Soekarno sangat kecil atau hampir habis. Sehingga dalam Sidang Istimewa MPRS tahun 1967, MPRS mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden Soekarno dengan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967. Substansi ketetapan MPRS tersebut juga termuat yang menggantikan kedudukan Presiden yaitu Jenderal Soeharto.

Persetujuan antara DPR dengan Presiden yang kedua kalinya terjadi pada tahun 2001 dimana antara DPR hasil

Pemilihan Umum tahun 1999 dengan Presiden Abdurrahman Wahid yang diangkat oleh MPR hasil Pemilu 1999 mengalami perseteruan yang berlanjut mosi tidak percaya DPR atas Presiden Abdurrahman Wahid atau yang biasa disapa Gus Dur. Atas mosi tidak percaya hasil perseteruan tersebut kemudian berlanjut pemberhentian atau lengsernya Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatan kepresidenan melalui Sidang Istimewa MPR tahun 2001 dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001. Dalam TAP MPR tersebut dimuat materi pencabutan kekuasaan negara dari tangan Presiden Abdurrahman Wahid yang digantikan oleh Megawati Soearnoputri sebagai Wakil Presiden saat itu. Kemudian jabatan Wakil Presiden digantikan oleh Hamzah Haz berdasarkan ketetapan tersebut¹.

Dari sejarah ketatanegaran yang diuraikan diatas, pemberhentian jabatan Presiden di tengah masa jabatan dari kedua peristiwa tersebut seringkali dalam ilmu hukum tata negara menyebutnya dengan kekuasaan "*impeachment*". Pranata kekuasaan *impeachment* dalam sistem ketatanegaran di beberapa negara belahan dunia seringkali digunakan untuk melakukan pemberhentian jabatan yang berada pada kekuasaan eksekutif (*executive of power*). Kebiasaan kenegaraan yang sering terjadi dalam pelaksanaan pemberhentian jabatan dari kekuasaan eksekutif yang disebabkan oleh pranata *impeachment* adalah karena melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, pemberhentian Presiden dari jabatannya juga dapat disebabkan oleh aspek-aspek lain yang

sangat kuat namun tidak sepenuhnya tersurat dalam peraturan perundang-undangan. Melihat fenomena pemberhentian Presiden Soeharto di awal era reformasi yang tatkala itu berhenti dari jabatannya bukan disebabkan karena diberhentikan atau di-*impeachment* oleh MPR, melainkan mengundurkan diri dari jabatan Presiden akibat adanya desakan dari seluruh rakyat Indonesia yang tidak percaya lagi terhadap kepemimpinannya sehingga Presiden Soeharto harus berhenti dari jabatannya. Namun pemberhentian Presiden Soeharto menimbulkan makna yaitu dilanggarnya ketentuan konstitusi UUD 1945 atau dengan kata lain menyalahi konstitusi (*inkonstitusional*).

Dimulainya era reformasi dilakukan pula amandemen konstitusi yaitu UUD 1945 yang kemudian dimunculkan beberapa gagasan dan pemikiran untuk memperkuat kekuasaan yudikatif negara. Terkait hal tersebut maka mutlak diperlukan pembentukan lembaga negara yang dapat menjadi pengawal dan penjaga UUD 1945 dari penyimpangan-penyimpangan kekuasaan (*abuse of power*). Karena seringkali terjadi konflik antar lembaga negara yang sebenarnya dilatarbelakangi kepentingan penguasa yang berakibat saling menjatuhkan satu sama lain sebagaimana pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dengan dibubarkannya DPR. Selain itu juga terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang dengan mudahnya seorang Presiden diberhentikan oleh MPR².

Sampai dengan saat ini masih diperlukan kajian yang mendalam mengenai

¹ Soimin. 2009. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. Hal. 2

² Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 67-68

impeachment ketika terjadi kasus yang sangat besar dan diduga melibatkan pejabat negara misalnya dugaan keterlibatan Wakil Presiden Boediono dalam kasus *bailout* Bank Century senilai 6,7 triliun rupiah. Kasus yang mencuat dan menjadi perdebatan hampir seluruh elit negara pada medio awal tahun 2010 tersebut sangat menyita perhatian seluruh masyarakat di Indonesia karena dugaan adanya tindakan menyimpang yang diduga dilakukan oleh Wakil Presiden Boediono sebelum menjabat sebagai Wakil Presiden yaitu ketika menjabat Gubernur Bank Indonesia. Kasus tersebut menjadi perhatian seluruh elit politik negara yang sebagian besar berkesimpulan bahwa Wakil Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya karena diduga kuat terlibat kasus *bailout* Bank Century tersebut yang dianggap merugikan negara triliunan rupiah. Desakan *impeachment* yang begitu kuat oleh sebagian besar partai oposisi pada Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Wakil Presiden Boediono sebenarnya masih terlalu dini dan tergesa-gesa. Proses *impeachment* dalam konstitusi Republik Indonesia memang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil dengan jelas secara tersurat. Namun kita juga harus melihat secara sistematis proses Presiden dan Wakil Presiden yang di Indonesia dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia dalam “satu paket”. Apabila Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya, secara etika kenegaraan memiliki konsekuensi bahwa Presiden juga harus diberhentikan dari jabatannya. Apabila benar Presiden dan Wakil Presiden telah diberhentikan maka akan berakibat hukum yang kiranya lebih berbahaya bagi negara yaitu “*facum of power*” karena untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden harus menyelenggarakan Pemilihan Umum yang

memerlukan waktu yang lama dengan biaya yang tidak sedikit pula ditanggung oleh negara. Hal ini mengakibatkan perdebatan panjang jika hanya untuk meminta pertanggungjawaban presiden ataupun wakil presiden serta merta harus dilaksanakan dengan mekanisme *impeachment*. Proses *impeachment* yang hanya terdapat aturannya dalam konstitusi itu kiranya lebih bersifat sebagai langkah terakhir dalam meminta tanggung jawab negara yang diemban oleh pemimpin negara khususnya presiden dan wakil presiden. Sejarah ketatanegaraan Indonesia menyatakan bahwa dasar dilakukannya *impeachment* oleh lembaga-lembaga negara yang mengakomodasinya cenderung kepada penilaian subjektif sebagai alasan presiden diberhentikan dari jabatannya. Namun dapat dimaklumi bahwa pada saat terjadi *impeachment* itu, konstitusi negara yakni UUD 1945 sebelum amandemen sama sekali tidak mengatur mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

Problematika ketatanegaraan tentang *impeachment* diatas memberikan pemahaman bahwa perlu adanya negara pembanding guna menilai secara konstitusional pengaturan *impeachment* dalam hal penentuan kepastian hukum. sehingga permasalahan yang penulis ketengahkan dan hendak diketemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah Bagaimana seharusnya pengaturan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden dalam Konstitusi Republik Indonesia sebagai negara demokrasi?

B. PEMBAHASAN

1. Praktik *Impeachment* Presiden dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Proses pemberhentian Presiden dari jabatannya atau yang dikenal dengan istilah pemakzulan (*impeachment*), di dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu alat kontrol lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif ketika pemerintahan berjalan. Kiranya dalam menjalankan kekuasaan negara ketika pemerintahan berjalan seringkali terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang (*detournement*) yang dilakukan oleh pejabat eksekutif negara dalam hal ini Presiden. Permasalahan ini merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensiil yang dianut Indonesia dengan menempatkan seorang Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia memaparkan penyimpangan dan penyelewengan kekuasaan negara yang dilakukan oleh kepala eksekutif negara untuk mempertahankan kekuasaannya menjadi pemantik pranata *impeachment*. Pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru yang menganut konstitusi UUD 1945 dapat ditarik makna bahwa akibat dari penyimpangan dan penyelewengan kekuasaan itu terkadang menimbulkan ekses buruk bagi penyelenggaraan negara karena adanya suatu pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif. Dan bukti yang diperoleh dari sejarah bangsa Indonesia itu, dalam sistem ketatanegaraannya juga pernah memberhentikan seorang Presiden dari kursi kekuasaannya, yakni pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno dengan sistem Demokrasi Terpimpinnya. Kemudian pada masa pemerintahan Orde Reformasi di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid dengan sistem demokrasi

konstitusionalnya. Dan kedua pemimpin Republik Indonesia yang pernah menjabat sebagai Presiden harus berakhir karena diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Berikut penulis kemukakan proses *impeachment* presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid.

a. Proses *Impeachment* Presiden Soekarno

Awal mula terjadinya proses *impeachment* terhadap Presiden Soekarno adalah karena situasi dan kondisi politik negara yang instabilitas nasional disebabkan karena adanya peristiwa G.30S/PKI, disusul kemudian terjadinya krisis ekonomi nasional yang disebabkan karena tidak menentunya sistem politik negara, ditambah lagi dengan krisis moralitas masyarakat yang terjadi dengan maraknya kriminalitas di hampir seluruh wilayah negara Indonesia. Kekacauan situasi dan kondisi negara seperti itu memicu perseteruan antara Presiden Soekarno dengan MPRS yang pada akhirnya memunculkan pertanggungjawaban Presiden Soekarno di hadapan sidang MPRS dengan sebutan "Pidato Nawaksara" yang disampaikan pada tanggal 22 Juni 1965. Penyampaian laporan pertanggungjawaban Soekarno di hadapan sidang MPRS tersebut, sesungguhnya merupakan permintaan Presiden sendiri tanpa ada permintaan dari MPRS.

Dalam rapat pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan tanggal 20-21 Januari 1967, menyimpulkan antara lain Presiden Soekarno alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional yang dibuktikan dalam Surat Presiden No.01/Pres/67, yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai GBHN saja. Di samping itu, MPRS juga menganggap bahwa Surat Presiden No.01/Pres/67 lebih merupakan surat jawaban atas Nota Pimpinan MPRS No.2/Pim.MPRS/1966, bukan pelengkap

Nawaksara yang ditentukan oleh Keputusan MPRS No.5/MPRS/1966.

Kemudian dalam gagasannya, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) menganggap bahwa Presiden setidaknya-tidaknya telah melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 dengan dasar bahan-bahan dan fakta-fakta yang terungkap. Atas pertimbangan itulah DPR GR meminta MPRS untuk menetapkan penyelenggaraan Sidang Istimewa MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 7-11 Maret 1967 di Jakarta. Proses hasil Sidang Istimewa MPRS dengan berbagai pertimbangan MPRS dengan Keputusan Pimpinan MPRS No.13/B/1967, menolak Pidato Pelengkap Nawaksara dengan alasan-alasan pokok sebagai berikut :

1. Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS.
2. Presiden Soekarno telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS, sebagaimana layaknya seorang mandataris terhadap MPRS.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka dalam Sidang Istimewa MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dengan alasan-alasan sebagaimana tercantum dalam pertimbangan antara lain :

1. Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya dan anggota MPRS pada khususnya karena tidak memuat secara jelas pertanggungjawaban tentang kebijaksanaan Presiden mengenai pemberontakan kontra revolusi G.30 S/PKI beserta epilognya, kemunduran ekonomi dan kemerosotan akhlak bangsa.
2. Pengumuman penyerahan kekuasaan oleh Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto pada tanggal 20 Februari 1967.
3. Adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno telah melakukan gerakan politik yang secara tidak

langsung menguntungkan G.30 S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh G.30 S/PKI sesuai laporan tertulis Panglima Operasi Keamanan dan Ketertiban tanggal 1 Februari 1967 dan dilengkapi pidato laporan di hadapan Sidang Istimewa MPRS.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan TAP MPRS tersebut telah mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno dan MPRS juga menetapkan pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia. Dari proses pemberhentian Presiden Soekarno diatas, kiranya selama berlakunya kembali UUD 1945 setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga jatuhnya Presiden Soekarno tahun 1967, pengaturan mengenai *impeachment* belum memiliki kejelasan secara konstitusional karena pemberhentian Presiden Soekarno lebih disebabkan oleh alasan subjektivitas mayoritas anggota MPRS yang tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Berhentinya kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno pada saat itu menunjukkan pranata *impeachment* yang terkesan “dipaksakan” oleh MPRS dikarenakan tidak ada aturan dalam konstitusi negara mengenai *impeachment* itu sendiri.

b. Impeachment Terhadap Presiden Abdurrahman Wahid

Dalam proses *impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid ini merupakan eksekusi dari konflik politik yang rumit (*complicated*) sehingga Presiden diberhentikan dari jabatannya. Beberapa masalah yang muncul sebelum Presiden Abdurrahman Wahid atau akrab disapa Gus Dur dicabut mandatnya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001 diantaranya indikasi penyalahgunaan dana bulog dan dana Brunei Darrussalam yang dilakukan Presiden. Penyalahgunaan wewenang lainnya yang dianggap MPR kesalahan konstitusional Presiden adalah melakukan pergantian

jabatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri)

Jenderal (Pol) S. Bimantoro tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Konflik politik lain yang memanas dalam hal ini adalah Presiden Abdurrahman Wahid sering mengeluarkan *statement* yang bernada ancaman akan mengeluarkan Dekrit Presiden jika tidak tercapai kompromi politik yang terjadi antara Presiden dan DPR/MPR.

Kemudian atas dasar alasan-alasan kesalahan Presiden yang telah dilakukan, DPR mengajukan memorandum pertama yang berisikan tentang dugaan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam Kasus Bulog (*Buloggate*) dan Kasus Brunei (*Bruneigate*). Berdasarkan hasil kerja dan kesimpulan Panitia Khusus DPR yang menduga adanya keterlibatan Presiden dalam kasus tersebut, maka dalam Sidang Paripurna DPR RI memutuskan untuk menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk ditindaklanjuti dengan menyampaikan "memorandum" untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara, yaitu :

1. Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan.
2. Melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Atas dasar pertimbangan tersebut, DPR meminta MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Kemudian MPR menetapkan jadwal Sidang Istimewa yang akan dilaksanakan pada tanggal 1 Agustus 2001. Namun yang terjadi ternyata justru MPR mengajukan jadwal sidang istimewa menjadi tanggal 21 Juli 2001, sepuluh hari lebih cepat dari jadwal semula. Percepatan jadwal sidang istimewa ini dilakukan karena alasan perkembangan situasi dan kondisi politik yang semakin memburuk yang mengancam integritas bangsa dan negara.

Hal ini disebabkan juga karena ternyata Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 23 Juli 2001 dini hari pukul 01.05 WIB mengumumkan Maklumat Presiden Gus Dur³.

Dilakukannya langkah politik Presiden yang mengejutkan itu kemudian dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Maklumat Presiden tersebut dan kemudian melakukan memorandum yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden Gus Dur. Sehingga Sidang Istimewa digelar dengan agenda memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dari rangkaian peristiwa tersebut, MPR RI memutuskan untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001. Hal yang mengejutkan dilakukan MPR RI dalam diktum putusan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid ini, yaitu alasan yang ditulis bukan didasarkan pada memorandum DPR RI, melainkan alasan lain yakni ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR serta dikeluarkannya Maklumat Presiden Gus Dur. Meskipun demikian, dari pertimbangan dalam Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI K. H. Abdurrahman Wahid tetap dicantumkan pula adanya pelanggaran haluan negara sebagaimana yang tertuang dalam memorandum DPR RI.

Akhirnya Hasil Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001 dikeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Pemberhentian

³ Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal. 174-175

Jabatan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam TAP MPR tersebut termuat materi pencabutan kekuasaan negara dari tangan Presiden Abdurrahman Wahid yang digantikan oleh Megawati Soekarnoputri yang menjabat Wakil Presiden saat itu. Kemudian jabatan Wakil Presiden digantikan oleh Hamzah Haz berdasarkan ketetapan tersebut. Dengan demikian, pemberhentian Presiden dan mekanisme serta proses pemberhentiannya dapat disimpulkan unsur utama yang dijadikan alasan *impeachment* Presiden adalah adanya pelanggaran haluan negara yang dilakukan oleh Presiden, apakah itu melanggar konstitusi, pelanggaran terhadap TAP MPR maupun pelanggaran UU serta peraturan-peraturan lainnya⁴.

Paparan tentang peristiwa pemberhentian Presiden Republik Indonesia sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia tercatat bahwa apa yang terjadi pada pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid di atas menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai alasan hukum (*legal reasoning*) dan mekanisme *impeachment* menimbulkan akibat yang bermakna pelaksanaan *impeachment* cenderung ditentukan oleh penafsiran subjektif. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno tidak didasarkan pada ketentuan yang jelas untuk melakukan *impeachment* tersebut, tetapi hanya berdasarkan bahwa MPRS sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan negara memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan Presiden dan MPRS dapat setiap saat memberhentikan Presiden manakala Presiden dinilai telah melakukan penyimpangan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Pengalaman *impeachment* terhadap presiden Abdurrahman Wahid memang telah dilandasi aturan yang sedikit lebih formal dan maju dibandingkan dengan proses *impeachment* terhadap Presiden Soekarno.

Lebih formal disini ialah digunakannya dasar hukum dalam mendakwa Presiden Abdurrahman Wahid yaitu dengan TAP MPR No. VII/MPRS/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan dan TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

2. Prosedur Mekanisme *Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca amandemen, mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden harus bermula dari proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian proses hukum di Mahkamah Konstitusi, dan proses politik penentu di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD 1945 pasca amandemen ini, proses politik dan proses hukum berjalan sekaligus dengan alur yang telah ditentukan konstitusi. Permulaan proses *impeachment* dimulai dengan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sesuai yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen Pasal 7A. DPR kemudian meminta kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah bersalah karena melakukan pelanggaran hukum dan ini merupakan kewajiban MK untuk memberikan kepastian hukum (*rechtsmatigheid*) sesuai Pasal 7B ayat (4) UUD 1945 amandemen dan Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 amandemen serta Pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) UUD 1945 amandemen maka MK

⁴ Hamdan Zoelva, *Op. Cit*, hal.104

wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 amandemen. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut maka tahapan *ketiga* proses *impeachment* berada di MPR. UUD 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.

Kemudian yang menjadi fokus perhatian dalam proses *impeachment* di MK adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* yang ditujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketika proses *impeachment* berlangsung di MK, namun MK berarti tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden atas tuduhan *impeachment* karena yang menjadi objek dalam proses *impeachment* di MK adalah pendapat DPR. Pendapat DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna adalah lebih bernuansa politis. Oleh sebab itu proses *impeachment* di MK adalah untuk melihat tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perspektif hukum. Karena MK merupakan institusi peradilan sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman dalam fungsinya sebagai *judicial power* maka putusan yang dijatuhkan MK atas pendapat DPR adalah untuk memberi justifikasi secara hukum. Karena DPR adalah satu-satunya pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk beracara di MK dalam rangka tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disebutkan secara eksplisit dalam pasal 80

ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa "Pemohon adalah DPR". Akan tetapi, permasalahan yang muncul adalah siapakah yang akan mewakili DPR dalam persidangan di MK atau dapatkah DPR menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kepentingannya di persidangan MK. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu untuk dilihat ketentuannya dalam hal penunjukkan kuasa hukum yaitu Pasal 43 dan 44, UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi secara umum mengatur bahwa setiap pemohon dan/atau termohon yang beracara di MK dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya. Berarti DPR sebagai pemohon dalam perkara tuduhan *impeachment* di MK juga dapat menunjuk kuasa untuk mendampingi atau mewakilinya dalam beracara di MK. Namun jika dengan pertimbangan untuk memberikan keterangan selengkap-lengkapnya kepada Majelis Hakim Konstitusi tentu lebih baik bilamana DPR menunjuk anggota-anggotanya yang terlibat secara intens dalam rapat-rapat di DPR ketika penyusunan tuduhan *impeachment*. Misalnya anggota-anggota yang mengusulkan hak menyatakan pendapat maupun anggota Panitia Khusus yang dibentuk untuk melakukan pembahasan tuduhan *impeachment* di DPR. Pertanyaan selanjutnya yang muncul ialah bagaimana dengan kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment* di MK. Dari seluruh ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan dan kewajiban MK yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa hanya ada satu ketentuan hukum acara pelaksanaan kewenangan MK yang secara eksplisit menyebutkan adanya termohon yaitu kewenangan MK memutus sengketa antar lembaga negara. Hal ini berarti bahwa selain kewenangan memutus sengketa lembaga negara, seluruh pelaksanaan hukum acara kewenangan dan kewajiban MK bersifat adversarial. Kehadiran atau pemanggilan pihak-pihak selain pemohon dalam persidangan bukanlah

untuk saling berhadapan dengan pemohon namun untuk dimintai keterangan bagi Majelis Hakim Konstitusi melakukan pemeriksaan silang (*cross check*) ataupun memperkaya data-data yang dibutuhkan.

Dengan demikian, dalam proses *impeachment* di MK kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK bukanlah sebagai termohon. Dan kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam persidangan MK adalah hak, bukan kewajiban. Hak Presiden dan/atau Wakil Presiden yang mengalami tuduhan *impeachment* untuk memberikan keterangan dalam persidangan MK menurut versinya bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden menganggap bahwa pendapat maupun keterangan yang diberikan oleh DPR dalam persidangan MK tidak benar. Dalam hal penunjukan kuasa hukum dalam persidangan MK maka Presiden dan/atau Wakil Presiden juga memiliki hak untuk didampingi atau diwakili oleh kuasa hukum. Namun untuk mencegah adanya distorsi akan lebih baik bilamana Presiden dan/atau Wakil Presiden hadir dalam persidangan MK sebagaimana Presiden dan/atau Wakil Presiden diwajibkan hadir untuk memberikan keterangan dalam rapat pembahasan Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR⁵.

Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum merupakan pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPR yang termaktub dalam Pasal 7B ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam hal sebagai fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh seorang Presiden dengan dibantu oleh seorang Wakil presiden beserta para menteri kabinetnya. Maka apabila dalam perjalanannya dianggap dan diduga

oleh sebagian anggota DPR bahwa pelaksanaan dan penyelenggaraan negara yang dipimpin oleh Presiden melakukan perbuatan melawan hukum. Proses dugaan DPR yang diajukan oleh sebagian anggota DPR harus dimintakan keabsahannya kepada Mahkamah Konstitusi yang didukung sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. Namun jika pengajuan oleh sebagian anggota DPR atas dugaannya terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden masih belum mencapai quorum maka belum dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

C. PENUTUP

Di Indonesia, lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* menurut UUD NRI 1945 amandemen adalah DPR, MK, dan MPR. Perbedaan selanjutnya terletak pada keseimbangan wewenang lembaga negara legislatif dalam mengakomodasi proses *impeachment*. Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menjadi alasan yang kuat untuk diberikan wewenang yang seimbang dengan DPR dalam mekanisme *impeachment*. Sejak amandemen UUD 1945, tugas pokok dan fungsi DPD dalam konstitusi memang sangat terbatas jika dibandingkan dengan DPR yang secara struktur ketatanegaraan sejajar kedudukannya. DPR dapat menyatakan pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan karena telah memenuhi rumusan Pasal 7A UUD 1945 amandemen. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa DPR berfungsi dalam hal penuntutan sebagai pihak yang menuntut (*prosecutor*) *impeachment*. DPD memiliki peran dalam hal menyetujui untuk diselenggarakannya sidang istimewa MPR dan memberikan suara terhadap penentuan berhenti atau tidaknya presiden dan/atau wakil presiden setelah proses *impeachment* dilakukan di DPR dan MK. Karena jika tanpa DPD, maka

⁵ Jimly Asshiddiqie. 2005. Laporan Penelitian. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, hal. 73-75

MPR tidak bisa terbentuk apalagi untuk menyelenggarakan sidang istimewa. Karena itulah DPD seharusnya diberikan wewenang yang strategis pula ketika dalam proses *impeachment*. Artinya bahwa DPD tidak harus menyetujui diadakannya Sidang MPR untuk penentuan putusan *impeachment*. Selanjutnya untuk idealisasi konsep *impeachment* ditentukan pula kedudukan hukum putusan MPR sebagai kata akhir proses *impeachment*. Memang MPR saat ini memiliki Tata Tertib MPR dan Keputusan sebagai produk hukumnya, namun itu hanya bersifat protokoler untuk mengatur sistem kerja di lingkungan MPR saja. Sebelum amandemen UUD 1945, ditentukan bahwa putusan MPR memiliki bentuk yuridis yang berkekuatan eksekutorial yaitu Ketetapan MPR atau TAP MPR. Namun setelah amandemen UUD 1945, TAP MPR dicabut sebagai peraturan perundang-undangan sehingga Ketetapan MPR tidak lagi termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan Undang-Undang di bawahnya pun juga tidak ada yang mengatur mengenai kedudukan hukum putusan MPR penentu *impeachment*. Maka dari itulah, perlu adanya peraturan hukum yang jelas mengenai peran DPD dan bentuk hukum putusan MPR sebagai idealisasi konsep *impeachment* di negara demokratis.

- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Firmansyah Arifin, dkk . 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.
- Dahlan Thaib. 1989. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.
- Miriam Budiharjo. 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Moh. Kusnardi dan Bintang Siragih. 2000. *Ilmu Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Gaya Media Pratama
- Jimly Asshiddiqie. 2005. Laporan Penelitian. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung.
- Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

DAFTAR PUSTAKA

- Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Soimin. 2009. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.