



Memahami Pemakzulan Presiden Pasca-Amandemen Konstitusi

Oleh

Bawono Kumoro

Kepala Departemen Politik dan Pemerintahan di The Habibie Center
bowokumoro@habibiecenter.or.id

Pendahuluan

Indonesia telah bertransformasi menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Salah satu ciri dari demokrasi adalah keteraturan dalam suksesi kepemimpinan nasional melalui pelaksanaan pemilihan umum (pemilu). Dalam konstitusi yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ditetapkan bahwa presiden dan wakilnya dipilih secara langsung untuk masa jabatan lima tahun, dan periode masa jabatan presiden dibatasi hingga dua periode saja.

Dengan aturan main politik ketatanegaraan seperti itu, seorang konstitusionalis akan memahami bahwa seseorang yang telah terpilih sebagai presiden harus diberikan waktu dan kesempatan untuk memimpin dan menjalankan roda pemerintahan hingga habis masa periode. Apabila terdapat pelanggaran serius yang dilakukan oleh seorang presiden, maka dapat dilakukan pemakzulan (*impeachment*). Meskipun terdapat ruang bagi pemakzulan terhadap presiden, tetapi ketentuan mengenai hal tersebut telah diatur secara jelas dalam UUD 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut, deklarasi Koalisi Aksi Menyelamatkan Indonesia (KAMI) yang diprakarsai oleh sejumlah tokoh nasional beberapa hari lalu, harus diletakkan secara tepat dalam konteks sistem politik ketatanegaraan yang berlaku saat ini agar tidak memunculkan pemahaman liar dan keliru bahwa gerakan tersebut memiliki potensi untuk menjatuhkan Presiden Joko Widodo di tengah jalan.

Amandemen Konstitusi dan Purifikasi Sistem Presidensial

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Perubahan pertama terjadi pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002.



Perubahan pertama disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah perubahan pertama tersebut dapat dinilai sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kelompok yang cenderung menjadikan UUD 1945 bagaikan suatu hal suci dan tidak boleh disentuh oleh gagasan perubahan sama sekali. Perubahan pertama ini mencakup perubahan atas sembilan pasal UUD 1945 (Asshiddiqie, 2015: 262-263).

Salah satu fokus utama pada perubahan pertama terletak pada pembatasan periode masa jabatan presiden, agar di masa mendatang tidak ada lagi presiden yang menjabat hingga 32 tahun seperti Presiden Soeharto. Untuk itu, dilakukan perubahan terhadap Pasal 7 UUD 1945 yang secara jelas menegaskan bahwa seseorang dapat menjadi presiden Indonesia untuk maksimal dua kali masa jabatan saja.

Sebagai lanjutan dari amandemen pertama, pada amandemen kedua dilakukan perubahan terhadap tiga hal mendasar lainnya. Pertama, memberikan landasan yang lebih kokoh terhadap keberadaan pemerintahan daerah. Kedua, melanjutkan usaha penguatan terhadap peranan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses penyelenggaraan negara. Ketiga, memberikan penambahan lebih luas terhadap ketentuan hak asasi manusia (HAM).

Kemudian, agenda perubahan dilanjutkan kembali dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001. Naskah perubahan ketiga UUD 1945 disahkan oleh MPR pada 9 November 2001. Berbeda dengan amandemen pertama dan kedua, perubahan-perubahan dalam amandemen ketiga lebih ditujukan pada lembaga-lembaga negara, seperti pergantian proses pemilihan presiden dan wakil presiden dimana sebelumnya dilakukan oleh MPR menjadi proses pemilihan langsung, pergantian sistem unikameral menjadi bikameral, dan mengakomodasi kehadiran Mahkamah Konstitusi.

Perubahan terakhir dalam rangkaian agenda reformasi konstitusi ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Perubahan keempat lebih berupa penuntasan terhadap bagian-bagian yang masih tersisa dalam tiga amandemen terdahulu, yakni perubahan terhadap aturan peralihan dan aturan tambahan serta pencabutan terhadap penjelasan UUD 1945.

Secara ringkas, terdapat empat substansi perubahan mendasar dari proses amandemen konstitusi yang mengarah pada penguatan sistem presidensial. Pertama, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat atau tidak lagi melalui MPR. Kedua, pelembagaan masa jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap selama lima tahun dengan maksimal dua periode masa jabatan. Ketiga, pengalihan fungsi legislasi dari semula di era Orde Baru yang menitikberatkan



pada lembaga eksekutif, menjadi kewenangan lembaga legislatif meskipun tetap harus dibahas dan mendapatkan persetujuan presiden. Keempat, penghapusan kedudukan dan peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Berbagai perubahan mendasar yang dihasilkan melalui empat tahap amandemen konstitusi tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Arend Lijphart bahwa terdapat tiga elemen pokok sistem presidensial, yaitu (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan bersifat tetap (*fixed term*), (2) presiden dipilih secara langsung, dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif bersifat tunggal (Lijphart, 1994:91-105). Konsekuensi masa jabatan yang bersifat tetap tersebut adalah presiden terpilih tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen sebagai lembaga legislatif. Proses pemakzulan terhadap presiden dan wakil presiden harus dilakukan melalui sebuah proses peradilan.

Hal-hal pokok dari sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dikatakan oleh Lijphart tersebut juga tercantum di dalam konstitusi hasil amandemen. Selain mengatur pembatasan masa jabatan presiden dan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dalam satu paket pencalonan, konstitusi hasil amandemen juga mengatur pemakzulan terhadap presiden dan wakil presiden melalui mekanisme hukum. Mengutip istilah yang disebutkan oleh Hanta Yudha, amandemen konstitusi di awal reformasi merupakan usaha untuk mewujudkan purifikasi sistem pemerintah presidensial di Indonesia (Yudha, 2010:78).

Ketentuan Pemakzulan

Ketentuan mengenai pemakzulan diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945. Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan bila terbukti secara hukum melakukan pelanggaran. Adapun yang dimaksud dengan pelanggaran adalah sebagaimana disebutkan di Pasal 7A sebagai berikut: (1) Pengkhianatan terhadap negara; (2) Korupsi; (3) Penyuapan; (4) Tindak pidana berat lain, dan (5) Perbuatan tercela.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945, prosedur pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sebagai berikut: (1) Ada pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum; (2) DPR mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan; (3) Mahkamah Konstitusi menyampaikan putusan kepada DPR; (4) DPR mengajukan usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR, dan (5) MPR mengadakan rapat paripurna untuk memutuskan usul DPR.

Lima prosedur pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dapat dijelaskan lebih



lanjut. Pertama, pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pendapat DPR mengenai dugaan adanya pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden ini baru dapat dijadikan dasar untuk mengajukan usul *impeachment* ketika sudah mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna, yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah total anggota DPR. Jika keberlanjutan dugaan DPR ini harus didasarkan pada banyak tidak dukungan politik dari anggota DPR, maka berarti proses usul pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden di rapat paripurna DPR tersebut bukanlah merupakan proses hukum, tetapi proses politik.

Kedua, DPR mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan. Setelah dugaan DPR mengenai adanya pelanggaran hukum dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden telah mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna dan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah total anggota DPR, maka dugaan tersebut dapat diajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi oleh DPR untuk diperiksa, diadili, dan diberikan putusan berdasarkan bukti-bukti terungkap di persidangan. Hal ini sesuai dengan aturan di Pasal 7B ayat (3) UUD 1945.

Ketiga, Mahkamah Konstitusi menyampaikan putusan kepada DPR. Berdasarkan pengajuan permintaan DPR, maka Mahkamah Konstitusi wajib sudah memberikan putusan atas pendapat DPR paling lama 90 hari sejak Mahkamah Konstitusi menerima pengajuan permintaan DPR tersebut. Hal itu sesuai dengan aturan pada Pasal 7B ayat (4) UUD 1945.

Kemudian, apabila pendapat DPR tersebut terbukti di persidangan Mahkamah Konstitusi, maka di dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi akan mengatakan “membenarkan pendapat DPR”. Namun, jika pendapat DPR tidak terbukti di persidangan Mahkamah Konstitusi, maka di dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi akan mengatakan “permohonan ditolak”.

Keempat, DPR mengajukan usul pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Setelah Mahkamah Konstitusi memberikan putusan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dengan amar putusan menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut kepada MPR. Hal ini sesuai dengan aturan di Pasal 7B ayat (5) UUD 1945.

Kelima, MPR mengadakan rapat paripurna untuk memutuskan usul DPR. Ketika MPR telah menerima usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari DPR, maka MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari. Hal itu sesuai dengan



aturan pada Pasal 7B ayat (6) UUD 1945.

Pengambilan keputusan MPR mengenai diberhentikan atau tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil di rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Hal itu sesuai dengan aturan pada Pasal 7B ayat (7) UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, prosedur pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui dua tahapan. Pertama, tahap proses pemeriksaan hukum oleh Mahkamah Konstitusi tentang pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kedua, tahap pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui proses di rapat paripurna MPR.

Tidak Sederhana

Walaupun aturan konstitusional telah sangat jelas mengatur tentang pemakzulan, tetapi dalam perjalanan politik pemerintahan sejak era pemilihan langsung, selalu saja ada pikiran dan gerakan untuk menurunkan presiden di tengah jalan. Sejarah politik ketatanegaraan di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa pergantian kepemimpinan nasional seringkali dilakukan dalam kondisi penuh huru-hara atau tidak dalam kondisi normal.

Presiden Soekarno diturunkan setelah diadakan Sidang Istimewa MPRS tahun 1967. Presiden Soeharto terpaksa mengundurkan diri karena kehilangan dukungan dari parlemen dan juga menteri-menteri di kabinet ketika gerakan reformasi tahun 1998 bergulir. Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie memilih untuk tidak mencalonkan diri kembali setelah pidato pertanggungjawabannya ditolak dalam Sidang Umum MPR tahun 1999. Presiden Abdurrahman Wahid juga diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPR tahun 2001 karena dinilai telah melakukan tindakan inkonstitusional.

Berbagai pengalaman dan preseden politik seperti ini turut menginspirasi segelintir kalangan untuk menginisiasi gerakan untuk menurunkan seorang presiden di tengah jalan, yang seolah tidak sabar menunggu datangnya pemilihan umum untuk berkompetisi memperoleh kekuasaan. Contohnya pada tahun 2007, terdapat sebuah gerakan "Cabut Mandat" yang dimotori oleh mantan aktivis mahasiswa tahun 1970-an, Hariman Siregar. Gerakan ekstraparlementer tersebut menuntut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk turun dari kursi kekuasaan karena pemerintah dinilai gagal membawa kesejahteraan.

Satu hal mendasar yang seringkali dilupakan ialah gerakan-gerakan ekstraparlementer seperti itu





tidak bekerja sendiri, tetapi membutuhkan kehadiran struktur politik dan sistem ketatanegaraan yang mendukung. Namun, seiring dengan keinginan untuk menyempurnakan kehidupan demokrasi di Indonesia, maka kewenangan untuk memilih dan menurunkan presiden pun dihilangkan sehingga tidak lagi melekat dalam diri MPR. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh semangat untuk menciptakan keseimbangan kewenangan antar berbagai cabang kekuasaan.

Melalui empat kali amandemen konstitusi, sebagaimana disampaikan di bagian awal tulisan, MPR telah mengalami pengurangan kewenangan secara signifikan. Saat ini MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih dan menurunkan presiden. Perubahan besar pun terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia: MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara. Maka tidak mengherankan apabila segala usaha untuk melakukan pemakzulan terhadap pemerintahan Presiden SBY maupun Presiden Joko Widodo selama ini tidak mendapatkan dukungan struktural dari lembaga-lembaga politik yang memiliki kewenangan terhadap hal tersebut, terutama dengan tidak dipenuhinya unsur-unsur pelanggaran konstitusi maupun sumpah jabatan.

Referensi

- 1 Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press
- 2 Lijphart, Arend (1994) "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations" dalam Juan Linz and Arturo Valenzuela (ed.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press
- 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 4 Yudha, Hanta (2010). *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama





THC INSIGHTS

THC Insights are timely and policy-relevant analysis of current political, economic and socio-cultural issues affecting Indonesia and the region. The expert observations and recommendations are produced by researchers at The Habibie Center. Disclaimer: The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily represent those of The Habibie Center.

The Habibie Center was founded by Bacharuddin Jusuf Habibie and family in 1999 as an independent, non-government, non-profit organisation. The vision of The Habibie Center is to create a structurally democratic society founded on the morality and integrity of cultural and religious values. The mission of The Habibie Center are first, to establish a structurally and culturally democratic society that recognizes, respects, and promotes human rights by undertaking study and advocacy of issues related to democratization and human rights, and second, to increase the effectiveness of the management of human resources and the spread of technology.

Contact:

The Habibie Center

Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta 12560

Tel: +62 21 781 7211 | Fax: +62 21 781 7212

Email: thc@habibiecenter.or.id

Website: www.habibiecenter.or.id