

Ag 27-07
Ag Pemb. IT
WWS

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pada awal Reformasi, ada beberapa tuntutan yang berkembang dan didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk kalangan mahasiswa dan pemuda yang disebut 'enam hentakan reformasi', yaitu:¹

- a. Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945,
- b. Penghapusan Dwi fungsi ABRI,
- c. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),
- d. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah),
- e. Mewujudkan kebebasan pers,
- f. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Enam hentakan tersebut telah banyak mempengaruhi berbagai aspek kehidupan di Indonesia seperti aspek politik, ekonomi, hukum dan sebagainya. Salah satu hasilnya di bidang hukum adalah dilakukannya Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Bagir Manan, misi amandemen tersebut ialah sebagai pembaharuan secara integral seluruh tatanan kehidupan rakyat Indonesia dalam bermasyarakat berbangsa dan bernegara.²

Secara konseptual dan strategis, enam hentakan reformasi dijadikan acuan dalam berbagai pembaharuan dibidang hukum, yang antara lain: Pertama

¹ Panitia Ad Hoc I BP MPR, "Panduan dalam memasyarakatkan UUD 1945: latar belakang, proses, dan hasil perubahan UUD 1945", Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, Hlm 8

² Bagir Manan, Pengantar dalam Selamat Effendi Yusuf dan Umar Basalim, "Reformasi konstitusi Indonesia: perubahan pertama UUD 1945", Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, Hlm. xviii

mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala perikehidupan masyarakat. Karena dalam demokrasi, setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan masyarakat.³ Kedua, pengalaman selama dua pemerintahan sejak UUD 1945 berlaku (pemerintahan Presiden Soekarno dan pemerintahan Presiden Soeharto), menunjukkan pemerintahan yang otoritarian dan penyelenggaraan negara yang terbalik dari asas kedaulatan rakyat, dan asas-asas negara berdasarkan kedaulatan asas hukum.⁴

Banyak faktor yang menyebabkan permasalahan sebelum diamandemennya UUD 1945. Sebagai contoh, sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum diamandemennya UUD 1945 menunjukkan dasar kuat penyimpangan pada arah pemerintahan yang *executive heavy* dan kurangnya mekanisme *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara.⁵ Ditambah dengan materi muatan Undang-Undang Dasar yang terlalu umum, kurang lengkap, dan interpretable, menjadikan banyaknya peluang untuk mereduksi prinsip-prinsip demokrasi, perlindungan atas hak asasi manusia, tidak berjalannya supremasi hukum dan lain-lain.⁶

Amandeman Undang-Undang Dasar itu tentunya membawa konsekuensi dan perubahan yang mendasar dalam aturan bernegara, hubungan antar lembaga tinggi negara dan juga struktur ketatanegaraan. Konsekuensi struktur ketatanegaraan negara kesatuan RI yang baru setelah perubahan ke IV, sebagai berikut:

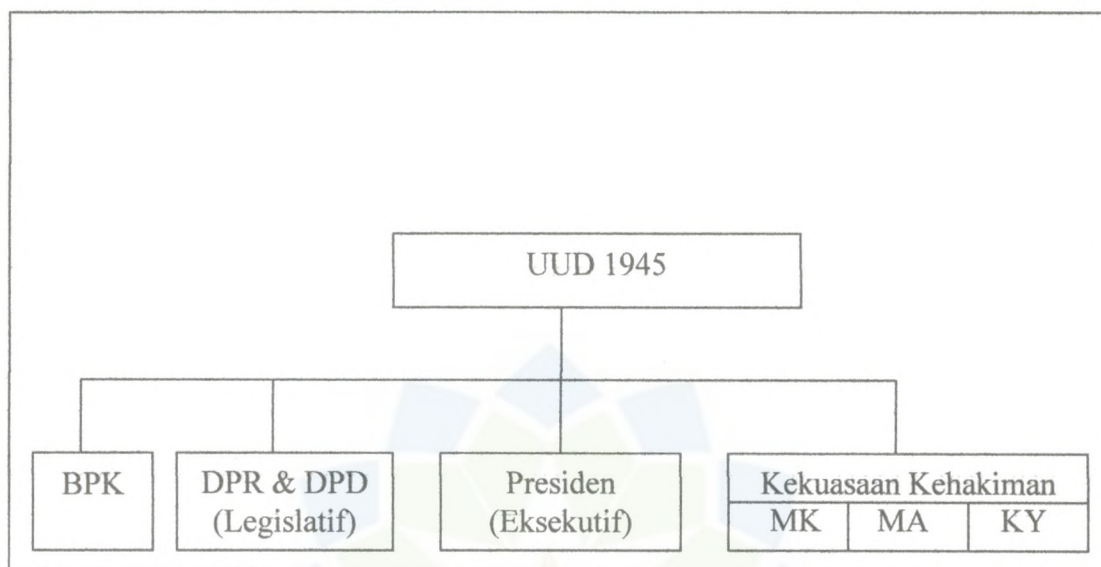
³ ibid. Hlm. xviii

⁴ Bagir Manan, "DPR, DPD, Dan MPR dalam UUD 1945 baru", FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. v-vi

⁵ Bagir Manan, "Reformasi konstitusi Indonesia: perubahan pertama UUD 1945", op.cit., Hlm. xix

⁶ ibid. Hlm. vii

BAGAN 1



Sumber data: Amandemen UUD 1945, CV.Pustaka Setia, Bandung 2000.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memperkokoh sendi-sendi yang telah menjadi konsensus nasional seperti dasar negara, bentuk negara kesatuan dan bentuk republik. Kemudian, dalam hal proses hukum dan pelanggaran politik yang dilakukan presiden, dalam UUD 1945 tidak diatur secara eksplisit mengenai mekanisme pertanggungjawaban presiden. Oleh karena itu diperlukan usulan-usulan mengenai mekanisme pemberhentian presiden dalam hal presiden melakukan pelanggaran terhadap haluan negara. Secara khusus penulisan ini menyikapi mekanisme pemberhentian presiden yang memasuki era baru di Indonesia, lebih lagi dalam proses pengadilannya, kemudian membandingkannya dengan Amerika Serikat.

Seiring bergulirnya waktu ditengah berbagai tantangan pro dan kontra, amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dilaksanakan, hingga yang ke-4 kalinya saat ini. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, hasil akhir yang ingin

dicapai adalah reformasi institusional dari lembaga-lembaga negara. Dari pembangunan institusi ini tentu kita akan mendapatkan manfaat dari terciptanya sistem yang demokratis.

Dalam UUD 1945 yang mengatur sistem presidensial, prinsip pemisahan kekuasaan biasanya membagi kekuasaan antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif dimana yang satu tidak boleh rendah daripada yang lain. Sistem presidensial pun biasanya membuat jelas deskripsi mengenai kekuasaan presiden. Sistem presidensial merupakan sistem yang berpengaruh secara mendunia. Inti dari sistem ini adalah kekuasaan di distribusikan ke tiga lembaga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Konsep pemberhentian presiden ditengah masa jabatannya oleh suatu badan perwakilan dengan alasan presiden telah melakukan kesalahan berupa melanggar haluan negara disebut *Impeachment*.

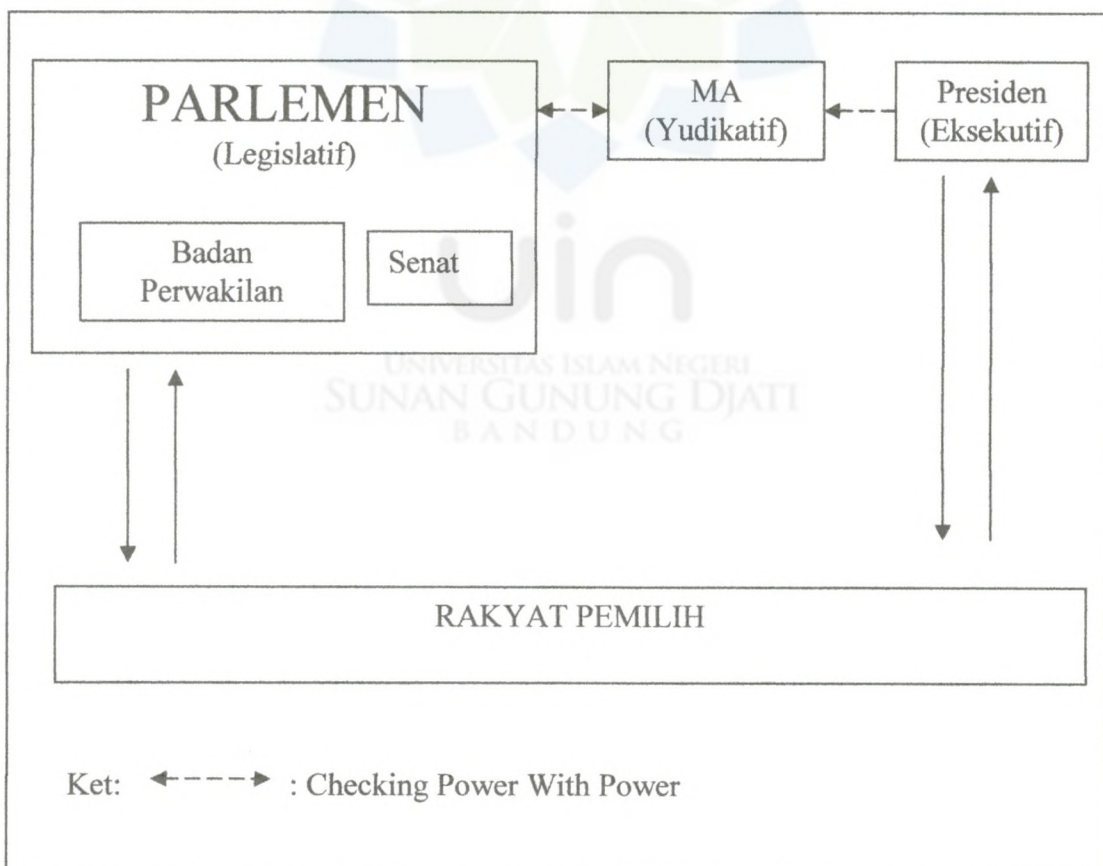
Perubahan besar terjadi dalam ketatanegaraan Indonesia setelah dilakukan perubahan ketiga UUD 1945, yang merubah mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang sebelumnya dilakukan oleh MPR, sekarang akan dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga presiden tidak lagi perlu menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR. Hal ini merupakan konsekuensi logis pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. MPR tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban presiden, kecuali kalau ada usulan dari DPR.⁷

⁷ Ni'matul Huda, "*politik ketatanegaraan Indonesia*", FH UII press, yogyakarta, 2003., hlm 93

Konsep *Impeachment* pada dasarnya adalah sistem trias politica yang coba diterapkan oleh Indonesia. Maksudnya, walaupun ada pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun tetap harus ada sistem saling mengawasi yang ketat antar cabang-cabang kekuasaan tersebut.

Sistem pemerintahan di Amerika Serikat sesuai dengan konstitusinya bermaksud menegakkan demokrasi dan kebebasan warga negara. Oleh karena itu pula sistem tersebut diarahkan untuk menjawab tantangan-tantangan yang datang dari paham komunisme dan anti demokrasi. Lebih jelasnya dapat kita amati dari bagan sistem pemerintahan di Amerika Serikat berikut ini:

BAGAN 2



presidensial kedepannya akan menghadapi kendala dan tantangan dalam pelaksanaan hubungan antara kedua lembaga tersebut dan pelaksanaan mekanisme pemberhentian presiden.

Legislatif yang kuat tentunya diperlukan untuk mengimbangi eksekutif yang mendapat legitimasi langsung dari rakyat. Hal tersebut diperlukan untuk mencegah kekuasaan eksekutif semena-mena dalam menjalankan kebijakan-kebijakan negara. lebih penting lagi adalah terciptanya hubungan yang harmonis antara eksekutif dan legislatif dalam pembuatan UU sehingga segala perundang-undangan yang dihasilkan berpihak kepada dan untuk mensejahterakan rakyat.

Dengan kondisi perubahan yang baru saja dilakukan tentu akan banyak kendala dalam proses hubungan tersebut. Maka tak salah kiranya perlu untuk meninjau negara yang lebih dahulu menerapkan sistem pemerintahan presidensial sebagai bahan perbandingan.

Berdasarkan hal tersebut penulis mengadakan penelitian perbandingan mekanisme pemberhentian president. Penulis mengambil Amerika Serikat sebagai perbandingan dikarenakan negara ini merupakan penganut utama sistem presidensial., dan karenanya dijadikan contoh oleh negara lain. Atas dasar tinjauan sistem pemerintahan, konstitusi, dan kekuasaan presiden maka hasil penelitian ini akan penulis tuangkan ke dalam bentuk skripsi : **“Mekanisme Pemberhentian Presiden (studi perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)”**.

Sumber data: Inu K.S, Ilmu Pemerintahan. PT Mandar Maju 1994:300

Sistem pemerintahan demokrasi di Amerika Serikat yang sejak konstitusinya tahun 1878 berdiri sebagai negara federal. Dalam pembagian kekuasaan negara, titik berat diletakkan ditangan presididen yang dipilih langsung oleh rakyat di semua negara bagian untuk masa jabatan 4 tahun lamanya (*article II section 1 the constitution of US*). Presiden kedudukannya ialah sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang tidak bertanggungjawab kepada parlemen, menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada parlemen melainkan kepada presiden yang mengangkatnya.

Parlemen terdiri atas dua badan legislatif yakni *house of resenatif* dan *senat* (*article I section 1 the constitution of US*). Dimana kedua lembaga ini mempunyai kekuasaan legislatif dan budgetair dan juga tidak dapat mencampuri kekuasaan eksekutif. *House of resenatif* dipilih oleh penduduk tiap-tiap negara bagian atas dasar pemilihan berimbang dan merupakan perwakilan seluruh penduduk negara serikat. Senat dipilih menurut perwakilan negara bagian yang bersangkutan dengan tidak mengindahkan jumlah penduduknya yakni tiap-tiap negara bagian besar kecil mengirim 2 orang senator. Sidang bersama antara dua badan legislatif ini merupakan kongres dan berhak memperbincangkan hal-hal kenegaraan yang dianggap penting.

Pelaksanann hasil amandemen Undang-Undang Dasar bagi sistem pemerintahan Indonesia tentunya menciptakan hubungan baru dilihat berdasarkan kewenangannya antara badan eksekutif dan badan legislatif. Tetapi bagi negara yang masih mengalami musim semi demokrasi seperti Indonesia dengan penerapan sistem

B. Identifikasi Masalah

Skiprisi ini akan dibatasi pada permasalahan-permasalahan yang dapat dirumuskan :

1. Bagaimanakah mekanisme pemberhentian presiden di Amerika?
2. Bagaimanakah mekanisme pemberhentian presiden di Indonesia?
3. Bagaimanakah persamaan dan perbedaan mekanisme pemberhentian presiden di AS dan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian presiden di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian presiden di Amerika Serikat.
- c. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan mekanisme pemberhentian presiden di Indonesia dan Amerika Serikat.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan sebagai berikut :

- a. Kegunaan Teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya pada perkembangan ilmu hukum tata negara dalam rangka membangun konsep ketatanegaraan yang sesuai dengan UUD 1945.
 - b. Memberikan informasi yang bersifat akademis mengenai mekanisme pemberhentian presiden di Indonesia.

- c. Diharapkan hasil penelitian ini menjadi data sekunder bidang hukum, khususnya bidang hukum tata negara guna menunjang bahan pustaka bagi penelitian yang relevan
2. Kegunaan Praktis
 - a. Memberikan bahan informasi kepada masyarakat tentang mekanisme pemberhentian presiden di Indonesia dan Amerika Serikat.
 - b. Memberikan masukan bagi para anggota dewan perwakilan rakyat sebagai masukan akademis dalam mengetahui bagaimana seharusnya mekanisme pemberhentian presiden di Negara Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Negara modern ditandai dengan kuat oleh adanya cabang-cabang kekuasaan negara yang memiliki fungsi dan wewenang tersendiri dalam penyelenggaraan kekuasaan. Masalah penyelenggaraan kekuasaan negara oleh lembaga-lembaga negara untuk kepentingan rakyat serta legitimasi kekuasaan, akan menjadi persoalan utama dalam pembahasan ketatanegaraan. Hal ini kemudian mendorong terbentuknya berbagai konsepsi mengenai kekuasaan.

John Locke menyatakan pemikirannya dalam buku *The Two Treaties of Government*, yang menyatakan bahwa pemerintahan yang sah bertumpu pada *persetujuan yang diperintah*⁸. Pendapat tersebut bertolak dari pemikiran mengenai

⁸ C.F. Strong, "Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang sejarah dan bentuk-bentuk konstitusi dunia", Penerbit Nuansa dan Nusa Media, Bandung, Hlm 48.

pembatasan kekuasaan raja terhadap hak-hak dasar warga masyarakat di Inggris pada saat itu.

Kemudian secara tidak langsung, gagasan tersebut menimbulkan keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak dasar tersebut secara efektif, yang diwujudkan melalui pembagian fungsi-fungsi penyelenggaraan negara ke dalam lembaga-lembaga negara⁹.

Selanjutnya diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan atas cabang-cabang kekuasaan negara, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power). Gagasan ini dikembangkan oleh Montesquieu¹⁰.

Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif dikaitkan dengan peran lembaga parlemen, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran presiden dan pemerintahannya, dan fungsi yudikatif yang dikaitkan dengan lembaga-lembaga peradilan¹¹.

Namun demikian, teori Montesquieu dianggap sebagai utopis oleh sebagian pakar hukum tata negara. Karena dalam kenyataan, tidak satupun negara di Eropa, Amerika, dan bahkan perancis sendiri yang menerapkan teori itu secara murni seperti yang semua yang dibayangkan¹².

⁹ Ibid. Hlm 49

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, "Reposisi tiga cabang kekuasaan negara", makalah dalam lokakarya tentang peraturan daerah dan budget bagi anggota DPRD se-propinsi Banten, 14 April 2004

¹¹ Ibid. Hlm 2

¹² Ibid. Hlm 3

dengan istilah *ieasangelia*, yang pada abad ke 17 diadopsi pemerintahan Inggris dan dimasukkan ke konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke 18¹⁶.

Geoffrey Marshall dalam bukunya *Constitutional Theory* menyatakan, impeachment adalah pelaksanaan fungsi yudikatif (hukum) oleh lembaga legislatif. Pendapat senada dikemukakan Clinton Rossiter dalam bukunya *The American Presidency* yang bahkan lebih tegas lagi mengatakan bahwa, impeachment bukanlah suatu proses politik ataupun suatu proses penyelidikan oleh *house of representatives* dan senat sebagai lembaga legislatif, tetapi impeachment adalah suatu proses hukum, suatu persidangan atas presiden karena melanggar hukum. Dalam proses itu *house of representatives* bertindak sebagai penuntut umum, senat bertindak sebagai juri dan ketua mahkamah agung sebagai hakim yang memimpin jalannya persidangan. Terlepas dari kedua pendapat itu yang secara tegas mengklasifikasikan impeachment sebagai proses yuridis, dan bukan politis, tidak banyak pihak di amerika yang berusaha membantah bahwa proses impeachment selalu didasari oleh motif politik.¹⁷

Karena arti pentingnya konsep impeachment tersebut maka founding fathers amerika serikat menempatkan enam aturan yang khusus membahas tentang impeachment didalam konstitusinya yaitu: pertama, presiden dan wakil presiden dan para pejabat negara amerika serikat diberhentikan dari jabatannya melalui proses impeachment karena terbukti bersalah melakukan pengkhianatan kepada negara. Kedua, majelis rendah (*house of representatives*) adalah satu-satunya lembaga negara

¹⁶ Ni'matul Huda, "politik ketatanegaraan indonesia" FH UII Press Yogyakarta, Hlm 195

¹⁷ Deny Indrayana. Op cit Hlm 2

yang mempunyai kekuasaan untuk memulai proses impeachment. ketiga, majelis tinggi(senat) adalah satu-satunya lembaga negara yang mempunyai kekuasaan untuk mengadili suatu proses impeachment. keempat, hukuman dalam suatu perkara impeachment hanyalah berupa pemberhentian dari jabatan yang sedang disandanginya dan dilarang untuk memegang jabatan pemerintahan amerika serikat yang lainnya di masa yang akan datang. kelima, presiden memiliki kekuasaan untuk memberikan penundaan atau pengampunan hukuman, kecuali dalam kasus impeachment. keenam, semua kasus kejahatan disidangkan dengan sistem juri, kecuali dalam kasus impeachment.¹⁸

filosofi dicantumkannya *other high crimes and misdemeanors* di dalam konstitusi amerika tersebut adalah tidak lain agar klasifikasi kesalahan yang dilakukan presiden yang dapat di impeach lebih bersifat terbuka(*open clause*). Penerapan definisi *other high crimes and misdemeanors* adalah suatu permasalahan interpretasi yang dalam praktiknya tidak pernah terselesaikan. Pendefinisian atas klausula dalam konstitusi tersebut agaknya tidak akan pernah tuntas dan sangat tergantung pada kasus yang mendasari proses impeachmennya.

Kasus impeachment atas presiden di amerika serikat hanya tercatat tiga kali dalam sejarah amerika sejak berlakunya konstitusi tersebut pada tahun 1787. Selama masa 213 tahun tersebut hanya presiden amerika serikat ke 17,Andrew Johnson, presiden ke 37,Richard Nixon,dan presiden ke 42 Bill Clinton yang sempat

¹⁸ Ibid.

disibukkan oleh masalah impeachment. Dari ketiga pengalaman presiden itu proses impeachment belum pernah berhasil memecat presiden amerika serikat.

Dalam kaitannya dengan indonesia, sejak dimulainya perubahan konstitusi(1999), para perumus perubahan dan MPR mempunyai komitmen untuk mempertegas sistem presidensil yang dianut Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu, yang dilakukan adalah menyeimbangkan kedudukan dan wewenang lembaga negara dalam kekuasaan legislatif,eksekutif dan yudikatif dalam suatu sistem *checks and balances* yang lebih sepadan¹⁹.

Dari hasil perubahan konstitusi, masa jabatan presiden adalah *fixed term* selama lima tahun dan ia tidak dapat diberhentikan kecuali melanggar hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat.dengan demikian, tidak mungkin lagi terjadi pemberhentian presiden sebagaimana dialami oleh Bung Karno dan Gusdur oleh MPR karena kebijakan politiknya. Demikian pula DPR tidak dapat dibubarkan presiden sehingga tidak dapat terulang lagi pembubaran DPR oleh presiden²⁰.

Terkait dengan pemberhentian presiden, konstitusi menegaskan bahwa hanya MPR yang berwenang memberhentikan presiden pertimbangannya adalah mengingat presiden mempunyai legitimasi kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, maka pemberhentiannya hanya dapat dilakukan lembaga negara yang juga mempunyai legitimasi yang kuat. Dalam hal ini dibanding lembaga negara lainnya, hanya MPR

¹⁹ Lukman Hakim S, "Mengukuhkan sistem pesidensil", kompas, Kamis 28 Agustus 2003.

²⁰ Ibid.

yang memiliki legitimasi yang kuat sebanding dengan presiden karena seluruh anggotanya yang nota bene adalah anggota DPR dan anggota DPD dipilih rakyat²¹.

Proses impeachment pun jauh lebih sulit karena walaupun telah ada pendapat DPR bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum, maka tidak serta merta presiden akan jatuh karena pendapat itu terlebih dahulu harus dibuktikan melalui pintu mahkamah konstitusi, artinya, presiden hanya dapat diberhentikan MPR berdasarkan putusan mahkamah konstitusi yang membuktikan dugaan DPR mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan presiden atau presiden tidak lagi memenuhi syarat. Adanya mahkamah konstitusi mengukuhkan supremasi hukum, juga menghindarkan adanya politicking dalam impeachment presiden, sekaligus menciptakan keseimbangan antar cabang kekuasaan negara.

Sebagai lembaga baru yang secara logika tidak pernah terkontaminasi oleh penyakit kronis lembaga negara dan lembaga pemerintah lainnya, mahkamah konstitusi mempunyai modal politik yang kuat untuk dapat menjadi penjuror bagi penegakan hukum (*legal enforcement*) dan ketaatan terhadap hukum (*rule of law*).²²

Konsep pemecatan yang kedua adalah *forum privilegium*, yaitu konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk presiden melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceedings*). Kekhususan tersebut berarti presiden yang telah dianggap melanggar konstitusi dapat diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pengadilan konvensional dari tingkat bawah.

²¹ Ibid.

²² John Fresly, "Mahkamah konstitusi unjuk gigi" *kompas*, 28 april 2005.

Indonesia pernah mengadopsi konsep forum privilegium ini pada masanya berlakunya UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 dinyatakan bahwa presiden tidak dapat di ganggu gugat, tetapi dalam prerogatif ini tidak termasuk pertanggungjawaban criminal.²³

Praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini menunjukkan dalam pemberhentian presiden di tengah masa jabatan sampai turunnya presiden Abdurahman Wahid, nampak memiliki kecenderungan ke arah proses impeachment. Tetapi setelah UUD 1945 dilakukan perubahan ketiga melalui sidang tahunan MPR agustus 2001 nampak lebih mendekati ke bentuk forum privilegium. Hal ini terlihat dengan munculnya lembaga mahkamah konstitusi yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden²⁴.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam membahas permasalahan dalam skripsi ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian yang menekankan kepada ilmu hukum sehingga data yang digunakan dalam membahas skripsi

²³ Ni'matul Huda, "politik ketatanegaraan Indonesia" FH UII Press Yogyakarta. Hlm 199

²⁴ Ibid. Hlm 200

Studi lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer untuk menunjang data sekunder. data primer diperoleh secara langsung dari orang, lembaga atau berbagai pihak terkait.

4. Analisis Data

Setelah memperoleh data yang menunjang dalam penulisan skripsi ini, maka dilakukan analisis secara kualitatif. analisis kualitatif dilakukan untuk mengungkapkan kenyataan berupa penjelasan-penjelasan mengenai masalah yang terkait.

