

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan nasional negara Republik Indonesia, seperti dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sejak berakhirnya orde baru di Indonesia, maka lahir era reformasi sekarang ini. Sejalan dengan terus berjalan era reformasi, maka harus pula diikuti reformasi disegala bidang. Mengingat Indonesia sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan sebagai suatu negara yang berdasar kekuasaan belaka (*matchsstaat*), reformasi di bidang sistem kelembagaan negara, legislasi yang menyangkut pengaturan tentang perundang-undangan lebih diutamakan.

Reformasi pada tahun 1998 telah membawa perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini telah mengalami perubahan yang sangat penting dan mendasar. Perubahan tersebut merupakan hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan,

mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Perubahan itu juga mencakup kedudukan Presiden Republik Indonesia dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, kedudukan seorang Presiden yang cenderung disakralkan yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan diturunkan dari kekuasaannya. Presiden bisa diberhentikan pada masa jabatannya, atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelumnya mendapat pertimbangan dari Mahkamah Konstitusi pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemberhentian Presiden Soekarno oleh Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang mencabut mandat Presiden dari kursi kepresidenan pada tahun 1967, majelis mencabut mandat Presiden Soekarno setelah adanya Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang menuduh Presiden Soekarno terlibat dalam gerakan 30 september 1965 yang merupakan tindak pidana makar dan Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 dari kursi kepresidenan melalui Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mencabut mandat dari kedudukannya sebagai Presiden, Abdurrahman Wahid dianggap telah melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis mempunyai anggapan bahwa ketidakhadiran Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tahun 2001 merupakan suatu tindakan yang sungguh-sungguh melanggar Undang-undang dan Haluan Negara.

Kedua sejarah ketatanegaraan tersebut membuktikan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal istilah pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Walaupun kedua presiden tersebut telah berhenti, namun tidak pernah dilakukan peradilan terhadap Presiden yang telah dihentikan dari jabatannya. Pemberhentian presiden sebelum adanya perubahan amandemen mempunyai kecenderungan politis yang mengikuti pergulatan politik didalam parlemen.

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, telah merubah sistem ketatanegaraan secara mendasar, yakni Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung serta Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia hal ini ditegaskan dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar 1945.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tidak lagi menjadi Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Presiden tidak dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan alasan bahwa Presiden telah melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dan

Garis-Garis Besar Haluan Negara. Hal ini dikarenakan proses pemilihan Presiden dilakukan secara langsung dipilih oleh rakyat.

Dengan penjelasan diatas penulis bermaksud meneliti tentang bagaimana “PELAKSANAAN PEMBERHENTIAN TERHADAP PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945 PASCA AMANDEMEN”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimana mekanisme pemberhentian Presiden pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ?

C. Tinjauan Pustaka

1. Presiden

Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, demikian bunyi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1). Ketentuan ini memuat konsep, yaitu mengenai bentuk negara (Negara Kesatuan) dan bentuk pemerintahan (Negara Republik)¹ Istilah Presiden dipergunakan dalam dua pengertian, yakni Presiden dalam lingkungan jabatan dan dan pejabat dalam negara yang menganut bentuk pemerintahan republik. Istilah jabatan dan pejabat lebih dikenal dengan istilah lembaga kepresidenan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, penggunaan kata “Presiden” menunjukkan pejabat. Hal ini tampak dari rumusan-rumusan yang menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia ialah orang Indonesia asli”, “Presiden dipilih dengan suara terbanyak”. Tetapi karena “Presiden” adalah pemangku jabatan

¹ Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media kerja sama dengan Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, hlm. 19

kepresidenan, dengan sendirinya dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai Presiden sekaligus mengandung makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan.²

Menurut Jimly Assiddiqie, yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden.³ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4 menjelaskan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Institusi kenegaraan dalam sistem republik mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum. Untuk mewujudkan paham republik sebagai suatu bentuk pemerintahan dari dan untuk kepentingan umum, sistem ketatanegaraan Indonesia dilengkapi dengan berbagai prinsip-prinsip, yaitu prinsip negara berkedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum, negara kesejahteraan rakyat, negara berpaham konstitusi.⁴ Seorang Presiden selaku Kepala Negara yang memangku jabatan dalam pemerintahan republik harus mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak rakyat. Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa "dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden".

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 menegaskan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu

² *Ibid*, hlm. 2

³ Jimly Assiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII, Yogyakarta, hlm. 59

⁴ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 21-22

kali masa jabatan". Sistem presidensiil yang dianut oleh ketatanegaraan Indonesia, kedudukan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang tidak mengenal pemisahan antara kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.⁵

Dalam sistem presidensiil terdapat lima prinsip penting, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
3. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.
4. Para Menteri adalah pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen.
5. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensiil sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.⁶

Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum.

2. Mekanisme Pemberhentian Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum adanya perubahan, tidak mengatur secara tegas pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya baik mengenai alasan maupun mekanismenya. Dalam Undang-Undang Dasar 1945

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 59

⁶ Ni'matul Huda, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 14-15

hanya menegaskan bahwa "jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya". Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 angka VII alinea ketiga, menegaskan "jika dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka majelis itu dapat mengundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawab Presiden".

Pemberhentian Presiden dapat lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VI/MPR/1973 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/1978, yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat berkewajiban mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Undang-undang dan Haluan Negara. Dari ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan Presiden sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan dapat mengajukan Memorandum Pertama dan Memorandum Kedua untuk memperingatkan Presiden atas kebijakan yang telah dilakukan oleh Presiden, dalam Memorandum tidak ada perubahan dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak untuk mengusulkan Sidang Istimewa pada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meminta pertanggungjawabannya sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

D. Tujuan Penelitian

Dengan melihat permasalahan diatas penulis mempunyai tujuan sebagai berikut: Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pemberhentian Presiden Undang-Undang Dasar 1945.

E. Manfaat Penelitian

1. Untuk menambah kekayaan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan saran bagi pemerintah dalam rangka penegakan dan penerapan supremasi hukum di Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis data sekunder yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku, dokumen-dokumen, majalah, surat kabar dan data lainnya yang diperoleh dari internet.

2. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh penulis dari data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh berdasarkan studi pustaka, dimana dapat di bagi menjadi dua kelompok yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari:

- i. Undang-Undang Dasar 1945

- ii. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan.
 - iii. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/ 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara
 - iv. Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan (MPR, DPR, DPD dan DPRD)
 - v. Undang-undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
 - vi. Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- b. Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum yang membantu menganalisa dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari:
- i. Buku yang terkait dengan pemberhentian pada Presiden di Indonesia
 - ii. Buku yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat
 - iii. Majalah, surat kabar, dokumen, tulisan ilmiah yang relevansi dengan masalah pemberhentian Presiden.
 - iv. Data yang diperoleh dari internet

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer maupun hukum sekunder, terdiri dari:

- 1) Kamus Bahasa Indonesia
- 2) Kamus Bahasa Inggris

3) Kamus Hukum

a. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum yaitu, studi dokumen/studi pustaka dengan melakukan suatu penelitian dan mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundangan, buku-buku, dokumen-dokumen, surat kabar, majalah dan data yang diperoleh dari internet serta tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut disusun secara sistematis, logis dan yuridis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran umum tentang pelaksanaan pemberhentian terhadap Presiden di Indonesia.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data menggunakan analisis yuridis deskriptif :

- a. Yuridis, artinya dari data yang diperoleh berasal dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Deskriptif, artinya menganalisa data yang diperoleh dari hasil penelitian yang bersifat uraian teori dan pandangan maupun argumentasi hukum dari orang-orang yang berkompeten untuk memperoleh kesimpulan yang sistematis dan komprehensif sesuai dengan permasalahan yang diangkat penulis.