

STUDI PERBANDINGAN KONSTITUSIONAL ANTARA INDONESIA DENGAN JERMAN TENTANG PENGATURAN *IMPEACHMENT* PRESIDEN

Ihsan Rizqi Maulana

UIN K.H Abdurrahman Wahid Pekalongan, rizqi5355@gmail.com

ABSTRAK

*Sistem impeachment di Negara Jerman diterapkan sedikit berbeda dengan yang diterapkan di Indonesia. Sistem impeachment di Negara Jerman dieksekusi oleh Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final, yang artinya tidaklah mendapat usulan 2/3 dari Bundestag dan Bundesrat terkait pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden layaknya di Indonesia. Pengaturan sistem impeachment di sebuah negara perlu dikaji dengan melibatkan negara pembanding untuk mengetahui apakah sistem impeachment di sebuah negara berjalan secara optimal dan ideal. Perbandingan *Impeachment* antara Indonesia dan Jerman, mekanisme pemberhentian presiden yang diatur dalam konstitusi adalah penegasan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum, ini adalah suatu langkah maju dalam perspektif ketatanegaraan agar pemakzulan presiden yang didasari faktor non yuridis semata tak terjadi kembali dimasa yang akan datang. Dalam mekanisme pemberhentian presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena dalam mekanisme impeachment, putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR tidak bersifat mengikat.*

Kata Kunci: Pemberhentian Presiden, Hukum Konstitusi, Perbandingan Hukum

PENDAHULUAN

Negara Hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahannya didasarkan atas hukum. Indonesia adalah Negara Hukum yang memiliki konstitusi berupa Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dijadikan sebagai dasar Peraturan untuk mengatur tingkah laku masyarakat. Presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara republik Indonesia seperti diamanahkan konstitusi Undang-undang Dasar 1945 memiliki tanggung jawab penuh dalam hal kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kekuasaan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan memang tampak luas walaupun demikian, kekuasaan presiden bukan tanpa batas sebagaimana yang dijelaskan pada penjelasan Undang - undang Dasar 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan bahwa kekuasaan presiden tidak tak terbatas.

Untuk mengimbangi kekuasaan Presiden tersebut maka diadakan suatu mekanisme pengawasan yang bisa berhujung kepada proses pemberhentian presiden (*impeachment*). Proses *impeachment* tidak serta – merta akan selalu diakhiri dengan pemakzulan terhadap Presiden yang bersangkutan, *impeachment* Presiden merupakan proses awal dari suatu proses untuk menuju pemakzulan, atau dengan kata lain, *impeachment* bukanlah suatu pemakzulan, melainkan baru bersifat penuntutan dengan dasar dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden Terkait.

Pada Pasal 7A Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi bahwa “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik 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 sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Mekanisme Impeachment di Indonesia tercantum dalam Pasal 7B diatur dalam Undang - undang Dasar 1945 berbunyi bahwa “atas usulan DPR kepada MPR untuk membuat dakwaan yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus atas dakwaan yang diusulkan DPR bersama MPR. Dan apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran itu berupa pengkhianatan terhadap Negara korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau tindakan tercela lainnya, sebagaimana dalam putusan Mahkamah Konstitusi selanjutnya DPR menyelenggarakan sidang Paripurna untuk meneruskan usulan pemberhentian kepada MPR. Selanjutnya MPR wajib menyelenggarakan rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Proses tersebut terlihat mempunyai dua mekanisme yaitu mekanisme hukum dan politik”. Mekanisme hukum sudah harusnya ditempuh untuk memperoleh kepastian hukum dan keadilan. Sementara mekanisme politik harus diteliti lagi apakah Undang - undang dibutuhkan atau tidak dalam mekanisme impeachment di Indonesia. Sejarah Indonesia pernah melakukan impeachment terhadap Presiden Indonesia yang ke 4 yakni Abdurrahman Wahid, dengan kasus Yanatera Bulog sebesar Rp 35 miliar pada Mei tahun 2000. Dimana Abdurrahman Wahid dilengserkan dari jabatannya sebagai Presiden pada tahun 2000 saat itu.

Pengaturan mekanisme impeachment juga diterapkan di Negara Jerman pada Pengaturan Sistem impeachment Jerman dengan yang diterapkan di Indonesia berbeda namun ada satu persamaan yang dapat ditarik dengan Pengaturan Sistem impeachment di Negara Jerman yaitu persamaan dalam hal lembaga yang terlibat dari proses Impeachment yaitu lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Yang membedakan sistem Impeachment di jerman di eksekusi oleh Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final, yang artinya tidaklah mendapat usulan 2/3 dari Bundestag dan Bundesrat terkait pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden layaknya di Indonesia.

Sejarah Ketatanegaraan sistem impeachment di atas memberikan pemahaman bahwa perlu adanya Negara pembanding, oleh karena itulah maka pengaturan sistem impeachment di sebuah negara perlu dikaji dengan melibatkan negara pembanding untuk mengetahui apakah sistem impeachment di sebuah negara berjalan secara ideal. Oleh sebab itu maka di sini penulis ingin membandingkan sistem impeachment Indonesia dengan sistem impeachment di negara jerman, guna mengetahui sistem manakah yang berjalan secara ideal diterapkan di Indonesia sesuai dengan konstitusional.

PEMBAHASAN

John Murphy mengatakan bahwa secara garis besar *impeachment* dapat diartikan sebagai tuduhan atau dakwaan terhadap seorang pejabat publik yang melakukan kesalahan atau pelanggaran. Sebagaimana yang dikatakan Charles L. Black, “Strictly speaking, ‘impeachment’ means ‘accusing’ or ‘charge’.” Artinya, kata Impeachment itu dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan. Lebih jelas, menurut Marsilam Simanjuntak impeachment adalah: “Suatu proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah quasi pengadilan politik, karena ada tuduhan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan Undang Undang Dasar.”¹

¹ Yoga Partamayasa, “Kewenangan Impeachment Oleh DPRD Terhadap Kepala Daerah,” Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan, 23.01 (2020), Hal. 49–66.

Sedangkan di Indonesia konsep impeachment dan pemakzulan jelas berbeda, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merumuskan kata makzul berhenti memegang jabatan; turun takhta. Sedangkan Memakzulkan Meletakkan jabatannya (sendiri) Undangundang Dasar 1945 tidak menggunakan kata makzul, pemakzulan atau memakzulkan tetapi istilah diberhentikan, pemberhentian, sebagaimana tercantum pada Pasal 7A dan 7B Undang – undang Dasar 1945.

Mekanisme Konstitusional Pemakzulan Pada Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Kelemahan Sistem Impeachment Di Negara Indonesia ada beberapa hal

Mekanisme pemakzulan di Indonesia cenderung tidak menunjukkan karakternya sebagaimana negara hukum secara sempurna, yaitu tidak terdapat supremasi hukum, seperti keputusan hukum MK yang bersifat final dan mengikat (Finally binding) dilaksanakan oleh kesepakatan politik di MPR. Suatu masalah dapat timbul, bahwa Hukum Acara Impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden ternyata belum lengkap. Paling tidak kewenangan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama dalam proses Impeachment, belum ada ketentuan yang jelas. Dalam UUD 1945 juga belum diatur secara jelas, tentang tindak lanjut proses pemeriksaan pidana terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah diberhentian dari jabatannya. Sesuai asas persamaan hukum di negara hukum Republik Indonesia, keadaan ini perlu diantisipasi secara proporsional, adil, terbuka, dan manusiawi. Alasan-alasan impeachment kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur secara rinci oleh Undang – undang Dasar 1945. Hanya saja contoh-contoh perbuatan atau penafsiran atas bentuk-bentuk perbuatan yang diatur dalam Undang – undang Dasar 1945 tersebut yang tidak dijelaskan dengan detail alasan pemberhentian tersebut. Mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau wakil presiden di Indonesia ini merupakan titik kelemahan UUD 1945 ketika kedaulatan hukum dikalahkan dengan praktik politik. Setelah praktik politik oleh DPR berhasil dilakukan dengan membawa presiden dan/atau wakil presiden kepada MK, dan kemudian MK memutus bahwa Presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran, maka presiden tidak berhenti atas jabatannya sejak putusan MK dibacakan.

Untuk selanjutnya putusan hukum dilaksanakannya MPR dengan keputusan politik yang semakin mengamburkan konsep negara hukum di Indonesia Persoalan yang terjadi kemudian adalah sejauh mana putusan MK tersebut diberlakukan secara efektif untuk memerintahkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil presiden jika terbukti telah dilakukannya pelanggaran hukum seperti yang sebutkan pada konstitusi. Hal ini menjadi penting karena tidak ada satu ketentuanpun didalam undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 maupun ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain yang mengharuskan Majelis Permusyawaratan Rakyat mematuhi dan melaksanakan secara efektif putusan MK tersebut. Sebagai dasar hukum Impeachment, ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pada Pasal 24C (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945). Kesepakatan politik yang melatarbelakangi pembentukan pasal ini adalah demokrasi dan sistem pemerintahan presidensial. Kedua aspek ini diwujudkan dengan Pilpres Langsung yang mengarahkan adanya legitimasi yang kuat dari rakyat terhadap Presiden dan Wakil

Presiden. Dengan demikian, rakyat yang jelas-jelas memiliki kedaulatan terhadap Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam sistem presidensil, setidaknya terdapat ciri-ciri antara lain sebagai berikut:²

- a) Masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (fixed term) yang didalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditetapkan selama 5 (lima) tahun
- b) Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan
- c) Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances)
- d) Adanya mekanisme impeachment.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pemakzulan Presiden

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi bisa disebut sebagai the guardian of the constitution atau lazim dikenal sebagai pengawal konstitusi. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, Mahkamah Konstitusi dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, sebagaimana yang tercantum pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan.

Menurut Zain Badjeber, yang merupakan mantan ketua badan legislasi DPR ketika Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disusun, diungkapkan bahwa alasan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebetulnya didorong oleh adanya peristiwa ketetanegaraan pemberhentian (impeachment) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Juli 2001 silam.³

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 Undang- Undang No. 24 Tahun 2003 Jo Undang- Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan lebih lanjut dan terperinci lagi, masing-masing wewenang tersebut dijelaskan masing-masing pada Peraturan Mahkamah Konstitusi. Adapun maksud tindakan pelanggaran hukum oleh Presiden dan atau Wakil Presiden, yaitu berupa:

- a) Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b) Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c) Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d) 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.

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang tersebut, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memanggil pejabat Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan, baik berupa keterangan lisan dan tertulis, termasuk dokumen yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa. Impeachment (pemakzulan), merupakan suatu tindakan untuk menghentikan secara paksa terhadap Presiden atau pejabat lainnya dari jabatan yang sedang disandangnya, sebenarnya bertujuan sangat bagus agar para pejabat

² Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sistem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22.2 (2010), Hal. 391–407.

³ Lisdhani Hamdan Siregar, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden di Indonesia," Jurnal Konstitusi, 9.2 (2016), 287–312.

pemerintah tidak melakukan tugasnya secara sewenang-wenang. Maka pranata impeachment dapat juga dipandang sebagai suatu alat operasional dari konsep pengawasan antar cabang-cabang pemerintahan.⁴

3. Prosedural Agar Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final Dan Mengikat Untuk Menciptakan Kepastian Hukum;

Memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atas pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden pada masa jabatannya merupakan kewajiban dari Mahkamah Konstitusi dimana sifat putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi pada perkara ini berbeda dengan kewenangannya yang lainnya. Hal sebagaimana dapat dilihat pada rumusan Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan salinan Pasal 24 c ayat (1) dan ayat (2) Undang- Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“ayat (1) : Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

“ayat (2) : Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Pada ayat (2) dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR tersebut dimana tidak ada disebutkan secara eksplisit bahwa putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR tentang adanya pelanggaran Presiden dan atau Wakil Presiden merupakan tingkat pertama dan terakhir dan bersifat final sehingga menyebabkan putusan Mahkamah Konstitusi masih boleh ditinjau kembali dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Rumusan tersebut juga lahir akibat tidak membedakannya proses impeachment di Mahkamah Konstitusi sebagai proses yang bersifat yuridis dengan adanya nuansa politis, dimana proses tersebut diawali dengan politik di DPR dan diakhiri juga dengan proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Proses politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan apakah dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang diawali dengan pendapat DPR tentang pelanggaran Presiden dan atau Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat memandang cukup untuk dijadikan dasar untuk menghentikan Presiden.

Rumusan pembedaan antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 24C tersebut juga didukung dengan adanya rumusan Pasal 7B mengenai proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya di Mahkamah Konstitusi yang merupakan implikasi dari adanya Pasal 24c ayat (2) tersebut.

Keunikan putusan Mahkamah Konstitusi terletak pada sifatnya yang relatif atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi, kecuali dalam hal penyelenggaraan rapat paripurna sebagaimana usulan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang- Undang Mahkamah Konstitusi membedakan mengenai

⁴ Fuady Munir, *Teori Negara Hukum modern* Bandung: Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, 2009, hlm. 199

wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat DPR. Hal ini dapat dilihat dari pengaturannya yang diatur dalam ayat yang berbeda. Kemudian muncul penafsiran atas pemisahan pencantuman tersebut adalah bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan. Disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir. Selain itu, sifat putusan Mahkamah Konstitusi atas empat kewenangannya yang diatur dalam ayat (1) tersebut bersifat final.

Sedangkan ketentuan yang mengatur tentang kewajibannya hanya disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan. Muncul pertanyaan, apakah kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memberi putusan atas pendapat DPR tidak pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final. Terdapat macam pendapat yang menafsirkan atas pertanyaan tersebut di atas. Pendapat pertama sebagaimana yang dinyatakan Maruarar Siahaan dalam bukunya bahwa Memutus pendapat DPR atas pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tetap merupakan kewajiban Mahkamah Konstitusi dan sifat putusan Mahkamah Konstitusi secara yuridis tetap merupakan peradilan pertama dan terakhir serta final karena dalam peraturan perundang-undangan lain, baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ataupun perundang-undangan yang lainnya, tidak ada lembaga lain yang diberi wewenang untuk melakukan review atas putusan yang telah dijatuhi Mahkamah Konstitusi tersebut.

Selain itu, adapula pendapat kedua yang menyatakan bahwa akibat dipisahkannya empat kewenangan dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi dengan menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, hanya sepanjang menyangkut pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga Negara, pembubaran partai politik, dan perselisihan hasil pemilihan umum.

Adapun terkait kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR, disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memutusnya apakah hal tersebut mempunyai akibat hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sehingga dalam hal tersebut putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kekuatan mengikat dan masih dapat dipersoalkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena dalam Pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memberi kesempatan kepada Presiden dan atau Wakil Presiden yang telah dinyatakan melakukan perbuatan melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi untuk menyampaikan penjelasan. Oleh karena itu, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa penentuan kuorum dalam Sidang Istimewa MPR tersebut, kemungkinan besar Presiden dan atau Wakil Presiden yang telah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi melanggar hukum tidak berhasil diberhentikan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak bersifat final.

Terkait kedua pendapat di atas, pendapat kedua demikian tidaklah tepat karena dalam hal ini harus dibedakan secara tegas antara proses politik dengan proses hukum. Sebagai satu proses hukum, meskipun dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang memuat sifat final putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyangkut empat kewenangan, sedangkan terhadap proses impeachment yang diatur dalam ayat (2) tidak disebutkan secara tegas, namun ukuran untuk menentukan apakah putusan satu peradilan telah bersifat final dan mengikat adalah ada tidaknya badan yang berwenang secara hukum melakukan review putusan pengadilan tersebut serta ada tidaknya mekanisme dalam hukum acara tentang siapa dan bagaimana cara peninjauan ulang tersebut dilakukan. Namun, kedua ukuran pendapat tersebut tidak ditemukan secara baik didalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam Undang-

Undang Mahkamah Konstitusi. Kalau demikian keadaannya, maka putusan Mahkamah Konstitusi tentang impeachment Presiden dan atau Wakil Presiden tersebut secara yuridis telah final dan karenanya Pasal 47 Undang- Undang MK yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum berlaku terhadapnya.

Mengacu pada pendapat Van Apeldoorn yang menyatakan bahwa wujud hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat namun juga menjelma dalam putusan-putusan hakim yang juga bersifat mengatur dan memaksa, maka sudah tepat jika putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, yang amarnya menyatakan “membenarkan pendapat DPR”, dalam perkara impeachment ini nantinya dipatuhi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berwenang memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya.⁵

Mengenai masalah impeachment, penulis juga mengemukakan pemikiran Suwoto Mulyosudarmo mengenai impeachment yang telah dikemukakannya sejak sebelum hingga sesudah disahkannya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Awalnya Suwoto menyatakan bahwa proses pemilihan Presiden secara langsung dan pemberhentian melalui proses peradilan jika Presiden terbukti melanggar hukum merupakan karakteristik pemerintahan sistem Presidensil demi mewujudkan check and balances. Suwoto pernah melontarkan gagasan sebagai berikut, yaitu: Presiden dapat diberhentikan atas dasar putusan Mahkamah Agung karena melakukan kejahatan yang disebut dalam konstitusi. Proses peradilan dalam kasus kejahatan yang dilakukan oleh Presiden, jangan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Peradilan juga tidak dibenarkan langsung dilakukan oleh MPR, karena MPR adalah lembaga politik. DPR dapat diberikan kewenangan melakukan dakwaan kriminal setelah memperoleh pertimbangan aspek yuridis dari lembaga independen.

Selain itu, Suwoto juga mengemukakan bahwa penyerahan perkara kepada MA dilakukan oleh MPR segera setelah MPR menerima dakwaan kriminal (criminal proceedings) dari DPR. MA diberikan kewenangan memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir pada kasus kejahatan yang dilakukan oleh Presiden. Berdasarkan putusan MA inilah MPR menetapkan pemberhentian Presiden. Pada perkembangan berikutnya ketika muncul perdebatan seputar wewenang Mahkamah Konstitusi untuk melakukan impeachment Presiden dan atau Wakil Presiden, Suwoto menjelaskan bahwa pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden harus diputuskan berdasarkan putusan lembaga peradilan. Pemberhentian Presiden hendaknya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam kasus pelanggaran Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan prinsip sistem Presidensil dan atas dasar putusan MA terhadap kejahatan yang disebutkan dalam Undang- Undang Dasar 1945.

Pelibatan proses hukum dalam perkara impeachment dimaksudkan agar pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tidak sewenang-wenang melainkan dilakukan secara objektif dan transparan. Namun disisi lain, mekanisme ini berpotensi menimbulkan masalah pula. Misalnya tidak adanya jaminan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah maka akan diikuti Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ada kemungkinan putusan Mahkamah Konstitusi akan disimpang oleh proses politik di Majelis

⁵ Fajar Nurhardianto, “*Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*,” Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam, 11.1 (2015), Hal. 33–44.

Permusyawaratan Rakyat karena proses politik berjalan berdasarkan dukungan suara, bukan berdasarkan kebenaran materiil.

Apabila putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah, tetapi dalam sidang pleno MPR situasi politik berubah dan Presiden tidak diberhentikan, maka wibawa Mahkamah Konstitusi selaku institusi hukum tentunya akan jatuh. Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya memiliki akibat hukum karena Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pemeriksaan perkara pidana tertentu memeriksa pembuktian, akan menjadi tidak tegas. Begitu pula seandainya putusan Mahkamah Konstitusi dikuatkan oleh putusan MPR, namun ketika mantan Presiden dan atau Wakil Presiden menjalani proses hukum di pengadilan umum yang ternyata memutuskan tidak bersalah atau bebas, tentu kredibilitas Mahkamah Konstitusi dan MA sebagai dua institusi hukum dipertanyakan.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dan satu kewajiban diatur dalam pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 semua putusannya bersifat final dan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat indonesia. Putusan final dan mengikat adalah putusan terakhir dan tidak ada upaya hukum kembali setelah putusan itu dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam hal Mahkamah Konstitusi memutus pendapat DPR atas pelanggaran-pelanggaran hukum yang yang telah dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945 putusannya hanya bersifat final dan mengikat bagi DPR sebagai pihak yang mengajukan permohonan, sebagaimana diatur dalam pasal 19 ayat (5) peraturan Mahkamah Konstitusi nomor 21 tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam memutus pedapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dan pelanggaran Hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden seharusnya putusan Mahkamah Konstitusi ketika memutus pendapat DPR atas mengenai dugaan pelanggaran Hukum Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden telah meilitimatisasi berlakunya putusan MK tersebut sehingga MPR biasa mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi.

Untuk mewujudkan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil presiden, maka perlu ada perbaikan dalam substansi hukum itu sendiri seperti merumuskan dalam pasal 24C ayat (2) bahwa putusan Mahkamah Konstitusi ketika menangani permohonan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum putusannya bersifat final dan mengikat, sehingga semua orang harus mematuhi putusannya tersebut, termasuk yang paling penting adalah MPR sebagai lembaga pemutus terakhir dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil, ataupun ketika tidak merubah ketentuan Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Putusan final dan mengikat ini bisa dimasukan dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi dan diatur lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga dengan adanya pengaturan tersebut akan adanya suatu kepastian hukum baik dalam prosesnya maupun dalam implementasinya, hal ini tidak lepas karena adanya jaminan kepastian hukum dalam suatu negara yang menganut negara hukum seperti Indonesia sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang- Undang Dasar 1945, maka adanya kepastian merupakan suatu kewajiban bagi suatu negara untuk mewujudkannya.

Diperkuat oleh pendapat Abdul Rasyid Thalib dalam bukunya, menyatakan bahwa perbuatan hukum yang terumus dalam Pasal 7A Undang- Undang Dasar 1945 yang merupakan alasan dari pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, terutama mengenai “tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden”, MPR harus terikat dan

mengikatkan diri pada putusan Mahkamah Konstitusi.⁶ Karena persyaratan tersebut merupakan persyaratan utama yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang harus dipenuhi oleh seorang Presiden dan atau Wakil Presiden dalam menjalankan tugas kepresidenannya, maka putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya bersifat final dan MPR sebagai pelaksana putusan atau sebagai eksekutor terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

4. Sistem Mekanisme *Impeachment* di Jerman

Menurut konstitusi Jerman, ketentuan mengenai prosedur impeachment diatur dalam Bab V pasal 61 mengenai Presiden. Pasal 61 (1) menentukan bahwa impeachment terhadap presiden dapat diajukan oleh $\frac{1}{4}$ (satu per empat) anggota bundestag (house of representatives) atau $\frac{1}{4}$ jumlah suara dalam bundesrat (senat). Sidang impeachment dilakukan oleh bundestag atau bundesrat didepan Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutuskan apakah Presiden melanggar konstitusi atau Undang-Undang Federal lainnya. Keputusan untuk meng-*Impeach* Presiden ditetapkan sedikitnya $\frac{2}{3}$ anggota Bundestag atau $\frac{2}{3}$ jumlah suara di bundesrat. Pengumuman *Impeachment* dilakukan oleh seseorang yang ditunjuk oleh badan yang meng-*Impeach*.

Article 61 (Impeachment)

- (1) *The house of representatives (bundestag) or the senate (bundesrat) may impeach the president before the federal constitutional court for willful violation of this constitution or any other federal statute. The motion of impeachment is filed by at least one quarter of the votes of the senate (bundesrat). A decision to impeach requires a majority of two thirds of the votes of the senate (bundesrat). The impeachment, it may issue an interim order preventing the president from exercising his functions.*
- (2) *Where the federal constitutional court finds the president guilty of a willfull violation of this constitution or of another federal statute, it may declare order preventing the president from exercising his functions.*

Dalam Pasal 61 (2) ditentukan pula bahwa, Bila Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden bersalah telah melanggar konstitusi atau Undang-Undang Federal lainnya, Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan Presiden telah dicopot dari jabatannya. Setelah *Impeachment*, Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan perintah pengadilan interim untuk mencegah presiden menjalankan fungsi kepresidenannya.

Dalam ketentuan konstitusi Jerman tersebut, prosedur *Impeachment* yang diberlakukan kepada presiden diberikan dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan bersalah atau tidaknya presiden. Meskipun perkara *Impeachment* diajukan dan diputuskan oleh parlemen, namun lebih sebagai keputusan politis saja sementara keputusan hukum berada di Mahkamah Konstitusi. Dalam konstitusi sudah ditentukan bahwa pasal *impeachment* presiden hanyalah atas dasar pelanggaran konstitusi atau Undang-Undang Federal, tidak bisa *impeachment* didasarkan pada dakwaan lain. Ketentuan Pasal 61 (2) lebih mempertegas status hukum dari keputusan Mahkamah Konstitusi, karena kalaupun parlemen memutuskan yang berbeda dengan hasil temuan Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi diberi instrument hukum untuk secara administratif memberhentikan presiden dari jabatannya dan secara efektif “membekukan” fungsi kepresidenan.

⁶ Abdul Rasyid Thalib dan M SH, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 478.

Sedangkan kanselir tidak dapat diberhentikan dengan prosedur yang sama karena kanselir dipilih oleh bundestag dari calon yang diajukan oleh presiden. Apabila terbukti melakukan pelanggaran, kanselir dapat ditarik oleh partainya di Parlemen atau diberhentikan dengan mosi tidak percaya dari anggota parlemen. Prosedur pemberhentian kanselir melalui mekanisme mosi tidak percaya terdapat dalam Bab IV Pasal 67 konstitusi Jerman mengenai Pemerintahan. Pasal 67 ayat (1) memuat ketentuan bahwa Bundestag (Majelis Rendah/DPR) dapat menunjukkan rasa tidak percaya terhadap kanselir hanya dengan memilih kanselir pengganti dengan suara mayoritas anggotanya dan dengan meminta Presiden untuk membebaskan kanselir yang lama. Presiden menyetujui permintaan tersebut dengan menunjuk kanselir yang di pilih Bundestag sebagai kanselir yang baru, dengan jangka waktu 48 jam antara mosi tidak percaya dan pemilihan kanselir baru. Dalam hal kewenangan yang berkaitan dengan impeachment.⁷

PENUTUP

Mekanisme pemberhentian presiden yang diatur dalam konstitusi adalah penegasan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum, ini adalah suatu langkah maju dalam perspektif ketatanegaraan agar pemakzulan presiden yang didasari faktor non yuridis semata tak terjadi kembali dimasa yang akan datang. Namun di lain sisi, prinsip negara hukum yang menghendaki suatu kekuasaan peradilan yang merdeka , yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lain yang akan menyimpangkan hakim dari kewajiban serta semangat untuk menjadikan hukum sebagai putusan akhir yang beribawa dan dihormati seolah dikesampingkan dalam mekanisme pemberhentian presiden sebagaimana diatur dalam pasal 7A sampai pasal 7B ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945, karena dalam mekanisme impeachment, putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR tidak bersifat mengikat. Sedangkan Ketentuan mengenai prosedur pemberhentian Presiden di Jerman diatur dalam Pasal 61 Konstitusi Jerman, Menurut ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan jika melanggar konstitusi (basic law) atau undang- undang federal.

Dalam hal pemberhentian, Bundestag (*House of Representatives*) atau Bundesrat (*Senate*) memiliki peran yang sama, yaitu dapat membuat mosi untuk memberhentikan Presiden. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dan satu kewajiban diatur dalam pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 semua putusannya bersifat final dan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat indonesia (*erga omnes*). Putusan final dan mengikat adalah putusan terakhir dan tidak ada upaya hukum kembali setelah putusan itu dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

SUMBER BUKU:

Thalib, Abdul Rasyid, dan M SH, 2006. “Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, Citra Aditya Bakti.

⁷ Misranto Misranto, “Mahkamah Konstitusi Dalam Konstruksi Sistem Peradilan Impeachment,” Perspektif, 19.3 (2014), 153–65.

Munir, Fuady, 2009. "Teori Negara Hukum modern", Bandung: Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama.

Aritonang, Dinoroy Marganda, 2010. "Penerapan Sistem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22.2.

SUMBER LAIN:

Misranto, Misranto, "Mahkamah Konstitusi Dalam Konstruksi Sistem Peradilan Impeachment" , Perspektif, 19.3 (2014).

Nurhardianto, Fajar, "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia". Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam, 11.1 (2015).

Siregar, Lisdhani Hamdan, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden di Indonesia" , Jurnal Konstitusi, 9.2 (2016).

Partamayasa, Yoga, "Kewenangan Impeachment Oleh DPRD Terhadap Kepala Daerah", Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan, 23.01 (2020).