



Determinasi Politik dalam Proses Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden

Fatahilla Alim

Universitas Islam Indonesia, Indonesia

Alamat: Jl. Kaliurang No.Km. 14,5, Krawitan, Umbulmartani, Kec. Ngemplak, Kabupaten Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta 55584

Korespondensi penulis : alimfatahilla@gmail.com*

Abstract. *The discourse regarding political determination in the process of impeaching the president and/or vice president is very interesting and deserves to be taken seriously. The author's hypothesis states that the process of impeaching the president and/or vice president is a political forum where at any time the MK has decided that the DPR's allegation that the President has committed a violation of the constitution is true, but to fully execute it will return to the MPR. This article tests this hypothesis using the normative juridical method, which involves analyzing legal norms, principles and doctrines through a positive legal approach. This study concludes that although the main characteristic of impeaching the president and/or vice president in a presidential system is a difficult clause, the choice to prioritize the legitimacy of the political forum must also be followed by a rational process and composition.*

Keywords: *Impeachment, Presidential Impeachment, Political Determination*

Abstrak. Diskursus mengenai determinasi politik dalam prose pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden sangat menarik dan patut untuk diseriui. Hipotesis penulis menyatakan bahwa proses pemakzulan presiden dan atau wakil presiden merupakan forum politik yang yang sewaktu-waktu apabila MK telah memutuskan bahwa dugaan DPR terhadap Presiden melakukan pelanggaran konstitusi adalah benar tetapi untuk mengeksekusi itu sepenuhnya akan kembali kepada MPR. Artikel ini menguji hipotesis tersebut dengan menggunakan metode yuridis normatif, yang melibatkan analisis norma hukum, prinsip, dan doktrin melalui pendekatan hukum positif. Kajian ini menyimpulkan bahwa Meskipun sifat utama dari pemakzulan presiden dan atau wakil presiden dalam sistem presidensial merupakan klausul yang sulit, namun pilihan untuk mengedepankan legitimasi forum politik juga harus diikuti dengan proses dan komposisi yang rasional

Kata Kunci: Impeachment, Pemakzulan Presiden, Determinasi Politik

1. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Salah satu bentuk proses *checks and balances* adalah proses pemberhentian Presiden atau yang biasa dikenal dengan impeachment Presiden. Pengaturan *impeachment* Presiden di Indonesia secara rinci baru ada setelah amandemen UUD 1945. Sebelumnya, proses *impeachment* Presiden lebih mengedepankan proses politik dibandingkan dengan proses hukum. Proses pemakzulan Presiden/Wakil Presiden sebelum perubahan Pasal 7 UUD 1945 adalah melalui DPR yang kemudian mengusulkan kepada MPR agar melakukan Sidang Istimewa (SI) untuk memberhentikan Presiden/wakil Presiden, karena mekanisme yang diambil adalah mekanisme politik, maka alasan pemberhentiannya juga bersifat politik. Hal ini tentu tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan sistem presidensial yang dianut UUD 1945.

Politik hukum ketentuan pemakzulan tersebut dapat ditemukan dalam penjelasan UUD 1945, yang menyatakan bahwa DPR mengusulkan sidang istimewa kepada MPR dan kemudian

MPR meminta pertanggungjawaban presiden, oleh karenanya pemberhentian presiden pada saat itu sangat mudah dilakukan, kondisi seperti ini tentu saja bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Dengan demikian, politik di MPR hanya menjatuhkan putusan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden sehubungan dengan adanya permintaan DPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Inilah uniknya ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen, lebih bercorak sistem pemerintahan Quasi Presidentsial. Sebab meski pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden memakai sistem presidensial, namun proses memberhentikan Presiden menggunakan sistem parlementer, dimana DPR/MPR lebih dominan dalam memberhentikan Presiden. Kenyataan ini dapat dilihat dari pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid, Begitu juga dengan berhenti atas kehendak sendiri Presiden Soeharto dan Presiden B.J. Habibie belum menggunakan demokratisasi dan supremasi hukum, hanya didasarkan oleh adanya proses politik yang sarat dengan kepentingan sesaat.

Rumusan Masalah

Penelitian yang dilakukan oleh penulis mencoba memeberikan perspektif baru yaitu

- a. Bagaimana politik hukum pemakzulan Presiden di Indonesia
- b. bagaimana determinasi politik dalam proses pemakzulan Presiden/Wakil Presiden.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode pengkajian hukum dengan pendekatan terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas, prinsip-prinsip, dan doktrin hukum. Melalui pendekatan ini, penelitian bertujuan untuk memahami fenomena yang ada berdasarkan kondisi hukum yang berlaku saat ini. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui pengkajian terhadap hukum positif, asas-asas hukum, dan teori hukum yang berkaitan dengan politik hukum pemakzulan presiden dan wakil presiden.

Lebih lanjut, penelitian ini juga akan mengkaji ketentuan Pasal 7A dan 7B UUD 1945 dengan pendekatan historis dalam rangka menelusuri maksud, tujuan, dan original intent dari para perumus UUD 1945 sehingga dapat dipahami filosofi dari aturan hukum yang dimaksud. Selain itu, penelitian ini akan menyinggung determinasi politik yang sangat kuat dalam pemakzulan presiden dan wakil presiden.

3. PEMBAHASAN

Politik Hukum Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden di Indonesia

Dalam analisa Mahfud MD, hubungan antara hukum dan politik dapat saja dikatakan sebagai sebuah fakta. Untuk melihat hubungan hukum dan politik, setidaknya harus dipahami sejak awal bahwa hubungan itu tergantung pada asumsi, konsep atau dasar pandangan yang digunakan. Dalam hal ini, hubungan hukum dan politik didasarkan pada pilihan arus *Das Sollen* dan *Das Sein*.

Bila didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan atau keharusan), maka hukum berada pada posisi tertinggi yang menentukan bagaimana seharusnya aktivitas politik diselenggarakan. Dalam artian politik ditentukan oleh hasil determinasi produk hukum. Pandangan ini dianut secara kuat di negara-negara yang menganut supermasi hukum, karena politiklah yang diposisikan sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum. Sementara, pada pandangan *das sein* (kenyataan) cukup menarik pilihan arus ini melihat bahwa kecenderungan hukum merupakan hasil dari kompromi politik. Dalam artian hukum merupakan hasil dari determinasi kepentingan politik. Ia dibuat dan disahkan oleh lembaga politik. Baik itu konstitusi ataupun perundangan-undangan lainnya hanyalah merupakan *resultante* (produk kesepakatan politik) sehingga dapat pula dikatakan hukum adalah produk politik.

Oleh karena itu pilihan arus penulis berada pada konsepsi *sein*, maka penulis meyakini bahwa hukum pada akhirnya akan ditentukan oleh tipe kekuasaan yang akan menopangnya. Begitulah adanya, substansi hukum dalam undang-undang sangat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor diantaranya kekuatan non hukum yang berupa kepentingan politik kekuasaan dan kekuatan-kekuatan lain yang mempengaruhi pemerintah.

Sebelum menguraikan konsep, praktik, serta kelindahan hukum dan politik dalam pemakzulan presiden, penulis terlebih dahulu berupaya menyamakan persepsi agar lebih mudah diterima pembaca. Dalam lanskap keilmuan, terdapat dua istilah yang kerap digunakan sebagai padanan untuk memaknai pemberhentian presiden dalam masa jabatannya. *Pertama*, istilah yang kerap digunakan dari tradisi monarki di Britania yaitu *impeachment* yang berasal dari kata *impeach* yang berarti tuduhan atau dakwaan. Sebagai bagian dari negara jajahan Britania Raya (Inggris), istilah ini juga cukup familiar dalam sistem presidensial di Amerika. *Impeachment* dikenal sebagai upaya parlemen untuk memberikan dakwaan kepada presiden yang diduga telah melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum yang berat.

Kedua, ada juga istilah pemakzulan yang sebenarnya juga memiliki kedekatan hubungan dari klausul *impeachment*. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merumuskan kata makzul:

berhenti memegang jabatan; turun takhta. *Memakzulkan*: (i) menurunkan dari takhta, memberhentikan dari jabatan; (ii) meletakkan jabatannya sendiri sebagai raja; berhenti sebagai raja. Masing-masing padanan di atas, sebenarnya memiliki hubungan sebab dan akibat. Dalam artian yang paling sederhana, *impeachment* dapat memicu pada terjadinya pemakzulan. Jika klausul *impeachment* merujuk pada dakwaan, maka pemakzulan terjadi apabila dakwaan tersebut terbukti secara hukum dan politik.

Cukup penting untuk ditekankan, bahwa hukum positif di Indonesia tidak mengadopsi masing-masing padanan di atas, baik itu klausul *impeachment* maupun pemakzulan. Dalam konstitusi Indonesia pasca perubahan, padanan yang paling dekat dengan masing-masing istilah di atas ialah “diberhentikan” dan “pemberhentian”, sebagaimana termaktub pada Pasal 7A dan 7B UUDN NRI. Pasal 7A UUD 1945 menetapkan alasan-alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, yaitu apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Sementara Pasal 7B mengatur bagaimana proses dakwaan itu bekerja. *Pertama*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden kepada Majelis Pasmusyawaratan Rakyat (MPR) dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran konstitusional sebagaimana diuraikan di atas. *Kedua*, pengajuan permintaan DPR kepada MK tersebut hanya dapat dilakukan apabila memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. *Ketiga*, MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR tersebut dalam jangka waktu tidak lebih dari 90 (sembilan puluh) hari setelah permintaan DPR itu diterima MK. *Keempat*, apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran konstitusi maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna guna meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. *Kelima*, MPR kemudian wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya usulan tersebut. *Keenam*, Keputusan MPR mengenai usul pemberhentian Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota yang hadir. Keputusan

ini dapat diambil setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan di hadapan rapat paripurna MPR.

Sebagai konsekuensi dari prinsip demokrasi deliberatif, konstitusi selalu hadir untuk menyediakan prosedur formal guna memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya. Bahwa prosedur formal pemakzulan yang integral untuk mewujudkan jaminan perlindungan konstitusional atas kontrak politik yang dilakukan oleh pemerintah dan warga negaranya.

Dalam sistem presidensial, ada tiga prosedur yang lazim diterapkan untuk memberhentikan presiden dalam masa jabatannya. Pertama, adalah pemakzulan sebagai bentuk pilihan yang paling populer dalam negara-negara demokrasi. Pilihan ini ditempuh dengan mendakwa presiden dengan alasan hukum dengan melibatkan persetujuan mayoritas anggota di parlemen. Kedua, adalah sidang istimewa parlemen jika presiden tidak lagi cakap dan mampu melaksanakan tugasnya akibat sakit atau meninggal dunia. Prosedurnya hampir sama dengan pemakzulan, biasanya membutuhkan syarat persetujuan mayoritas anggota untuk disahkan. Ketiga adalah referendum dengan suara terbanyak, yang hanya dimungkinkan apabila hukum positifnya mengatur demikian. Satu-satunya contoh penggunaannya adalah di Venezuela, di mana Hugo Chavez selamat dari pemungutan suara penarikan kembali pada tahun 2004. Berdasarkan konvensi, pemakzulan memang lebih dekat dengan proses politik dibandingkan dengan proses hukumnya.

Menariknya, desain konstitusional yang mengatur pasal-pasal pemberhentian presiden dalam masa jabatannya mencoba menggabungkan forum politik (*impeachment*) dan forum hukum (*previligiaturum*). Konstitusi secara khusus mengatur kombinasi (*hybrid*) antara proses politik di DPR, pembuktian di MK, dan pemakzulan oleh MPR. Bahwa pemberhentian presiden dalam masa jabatannya tidak semata-mata dilandaskan atas pertimbangan politik namun juga memperhatikan pertimbangan hukum melalui keterlibatan MK. Meskipun, UUDN hasil perubahan tetap meletakkan MPR sebagai forum penentu (*ultimate authority*) pemakzulan presiden.

Determinasi Politik Dalam Proses Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberikan peran kepada MK untuk memberikan keputusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden. Namun demikian, putusan mahkamah tentu tidak serta merta akan dieksekusi oleh MPR. Sebab, MK menjatuhkan putusannya berdasarkan pertimbangan hukum, sedangkan MPR menetapkan keputusannya melalui pertimbangan politik. Dalam artian, ketika mahkamah memutuskan

bahwa Presiden bersalah melakukan pelanggaran konstitusi maka tetap terbuka kemungkinan bahwa MPR tidak akan memberhentikan presiden dengan dua alasan. *Pertama*, anggota MPR mengambil keputusan tidak setuju untuk memberhentikan Presiden. *Kedua*, syarat kuorum kehadiran sidang MPR tidak terpenuhi.

Menurut Laica Marzuki, keputusan MPR kelak bisa saja tidak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah memutuskan hal terbuktinya Pendapat DPR. Manakalah rapat paripurna MPR menerima baik penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud pada Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, niscaya MPR tidak memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bukan berarti keputusan politik menyampingkan putusan justisil tetapi dalam hal pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan kewenangan MPR, bukan kewenangan peradilan.

Apa yang disampaikan oleh Laica Marzuki, setidaknya menguatkan pandangan bahwa forum hukum melalui peradilan MK seolah kehilangan legitimasinya dalam menentukan pemberhentian presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya. Mengingat sekalipun dilibatkan dalam memutus dakwaan, keputusan final tetap harus didasarkan atas kepentingan politik dan persetujuan berdasarkan jumlah syarat kuorum anggota MPR. Ada sebagian para pegiat hukum ketatanegaraan menilai bahwa desain konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B cenderung memupuk skeptisem. Tanpa harus menyebutkan satu persatu, beragam studi yang dipublikasi melalui jurnal hukum telah menuliskan bahwa desain konstitusional pemakzulan presiden setelah perubahan dinilai tidak proposional.

Keterlibatan mahkamah sebagai peradilan politik dinilai antiklimaks karena vonisnya tetap bisa diadili kembali secara politis di MPR. Beragam dalih kemudian dibangun untuk menentukan pemberhentian presiden dan/ wakil presiden. Salah satunya berpijak pada sifat final dan mengikat putusan mahkamah yang tidak boleh diabaikan atau dibatalkan melalui proses politik di MPR. Riset-riset yang telah ada juga mencoba menawarkan beberapa studi komparasi beberapa negara seperti Korea Selatan dan Republik Ceko yang cenderung meletakkan forum hukum di atas forum politik dalam konteks pemakzulan presiden dan watau wakil presiden.

Korea Selatan melatakan Mahkamah Konstitusi sebagai otoritas tertinggi (*ultimate authority*) dalam menatuhkan vonis atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden dan wakil presiden setelah lebih dulu diusulkan oleh parlemen. Berdasarkan konstitusinya, Korea Selatan memberikan otoritas kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus dakwaan sebagaimana diusulkan melalui parlemen. Dengan merujuk pola yang hampir sama, pemakzulan di Republik Ceko kondisinya diprakarsai oleh Senat dan kemudian

disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi keputusan akhir dibuat oleh Mahkamah Konstitusi. Berkaca dari dua negara tersebut, jelas bahwa pemakzulan merupakan forum hukum bukan forum politik.

Bagi penulis, kritik terhadap desain pemakzulan presiden dan atau wakil presiden berdasarkan Pasal 7A dan 7B haruslah dimaknai sebagai salah satu upaya memperkaya Khasana keilmuan dibidang hukum dan politik ketatanegaraan. Namun tetap, bagi penulis konstruksi pasal 7A dan 7B sudah tepat secara hukum dan juga sudah tepat secara politis. Sungguhpun proses dakwaan terhadap presiden lebih menguatkan proses politiknya dibanding proses hukumnya, itulah norma yang harus diterima sebagai resultante politik di masa itu. Mau tidak mau, konstruksi itu harus diterima sebagai bagian dari pilihan politik hukum dalam menentukan alasan dan mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Dalam original inten perubahan UUD di masa transisi, ada dua alasan mendasar mengapa proses politik di MPR jauh lebih dipilih sebagai otoritas tertinggi pemakzulan, dibanding menggunakan supermasi hukum dengan melibatkan badan peradilan. *Pertama*, pengaruh kuat tradisi Amerika yang mempengaruhi ide penguatan presidensialisme di masa teansisi. Bahwa perdebatan politik hukum yang terjadipada tahapan perubahan UUD mengenai impeachment dan pemakzulan presiden dan atau wakil presiden merujuk pada preseden yang terjadi di Amerika. Para pelaku perubahan UUDN berkaca pada pengalaman negara Amerika di bawa pemerintahan Johnson, Nixon, dan clinton.

Bahwa jelas, pemakzulan presiden merupakan kuasa forum politik di senat, jika mengurai lebih jauh lagi, praktik di negeri “*Paman Sam*” merupakan efek domino dari konvesi yang diadopsi di Britania Raya. Sejalan dengan konsepsi yang ditawarkan Murphy “*one of the constitutional provisons borrowed from the English political traditional is impeachment, a governmental tool that allows for the removal of judges, officials, and leaders who are corrupt or have committed some sort of crime related to the public offices*”.

Para pembentuk konstitusi Amerika telah sepakat untuk memisahkan pertanggung jawaban politik dan pertanggungjawaban hukum kepada presiden yang diberhentikan dalam masa jabatannya. Dalam sistem presidensil di Amerika, pemakzulan diletakan murni sebagai forum politik berdasarkan dakwaan DPR dan kemudian diadili melalui senat dengan persetujuan 2/3 dari anggota yang hadir. Dengan proses politik demikian, peradilan tidak mengambil peran penting dalam menjatuhkan dakwaan atas pelanggaran berat yang dilakukan oleh presiden dan atau wakil presiden. Keterwakilan forum peradilan hanya dilakukan dengan representasi Ketua Mahkamah Agung sebagai pemimpin sidang. Melalui forum politik itu,

senat akan menilai dakwaan dengan memperhatikan ruang lingkup yang menjadi alasan pemakzulan, pembuktian, sanksi yang akan dikenakan, dan hukuman.

Bagi sunstein sederhana, mengedepankan forum politik di atas forum hukum tidak lepas dari sifat pemakzulan yang pada dasarnya dirancang sebagai katup pengaman politik paling akhir jika presiden terbukti menyalahgunakan kekuasaan berskala besar. Tujuan utama dari ketentuan pemakzulan adalah untuk memungkinkan Dewan Perwakilan Rakyat mendakwa Presiden Amerika Serikat atas kesalahan mengerikan yang merupakan penyalahgunaan wewenang. Prinsip ini tidak mengesampingkan kemungkinan bahwa seorang presiden akan dapat dimakzulkan karena kejahatan “pribadi” yang sangat keji, seperti pembunuhan atau pemerkosaan. Tetapi hal itu menunjukkan bahwa di luar kasus luar biasa (dan belum pernah terjadi sebelumnya) seperti itu, pemakzulan tidak dapat diterima. Dalam forum politik, senat bertindak sebagai juri dan hakim, dengan kekuasaan untuk memanggil saksi, menilai dakwaan, mengeluarkan putusan, memberhentikan dakwaan dan mengatur jalannya persidangan.

Terhadap pilihan atas forum politik, tentu juga akan menyisahkan sejumlah eksese dalam menilai dan memutus dakwaannya. Oleh karena disandarkan sebagai sebuah proses politik, maka adakalahnya keputusannya juga bisa dengan kepentingan partai dan dukungan politik terhadap presiden. Namun itulah yang menjadi konsekuensi dari pilihan forum politik.

Dengan mengedepankan forum politik. Keputusan politik yang ditempuh terkadang sangat kontroversial. Sebab forum politik akan lebih mengedepankan stabilitas politik dibandingkan dengan rasionalitas hukum. Risiko terburuk dari pilihan forum politik ini ialah sekalipun presiden terbukti melanggar hukum, ia tetap bisa bertahan karena kemampuannya memanipulasi kekuatan politik. Paling tidak, untuk mencegah dikabulkannya dakwaan pemakzulan, ia harus merangkul dukungan parpol sebesar-besarnya guna mengamankan posisinya sebagai presiden. Pelajaran dari Amerika juga memperlihatkan hal yang sama, dukungan politik menjadi kunci kapan seorang presiden harus turun tetap bertahan dari jabatannya.

Berkaca pada kasus Clinton misalnya, ia didakwa mengarahkan keterangan palsu di bawah sumpah akibat skandal seks dengan Monica Lewinsky. Akibatnya, Clinton didakwa oleh kelompok oposisi di DPR dengan dua dakwaan yaitu sumpah palsu dan menghalangi jalannya proses hukum (*obstruction of justice*). Namun saat diadili di tingkat senat, keputusan pemakzulan tidak mencapai korum (2/3), sehingga Clinton dibebaskan dari segala dakwaan dan tetap melanjutkan sisa masa jabatannya. Senat justru menilai tidak cukup dakwaan untuk memakzulkan Clinton. Karena skandal seks bukan faktor yang mendorong terjadinya pemakzulan. Ditolaknya dakwaan atas Clinton pada tahapan senat tidak lebih disebabkan

karena ketidakmampuan senat menerjemahkan maksud dari perbuatan tercela dan kejahatan berat. Prosedur apa yang harus diikuti dalam pemakzulan dan khususnya standar pembuktian apa yang harus mengatur persidangan Senat atas suatu pelanggaran. Kasus Clinton akan menjadi preseden bahwa senat akan mengakui zona privasi presiden sehingga kehidupan pribadi presiden sebagian besar dilindungi dari segala dakwaan terhadap upaya pemakzulan.

Dalam penalaran yang sederhana, itulah putusan politik yang diterima sebagai realitas hukum. Hirsch menilai pola demikian pada dasarnya dipertahankan sebagai komitmen untuk menjaga keseimbangan sistem presidensil. Dakwaan pemakzulan selalu bersifat limitatif dan pengambilan persetujuannya juga dilakukan melalui forum politik secara partisan. Meskipun diadili dengan proses yang politis, kedudukan senat pada dasarnya bertindak dalam kapasitasnya sebagai forum peradilan politik. Interpretasi ini dibangun oleh Bobbit karena di Amerika, DPR kapasitasnya bertindak sebagai penuntut umum, ketua mahkamah agung bertindak sebagai pemimpin sidang dan pengambilan putusan ditentukan oleh 2/3 suara yang ada disenat.

Jika terbukti di senat, konsekuensi terbesarnya hanya berimbas pada pertanggungjawaban politiknya. Seorang presiden yang dakwaannya diterima pada forum politik, maka akan diberhentikan dari jabatannya. Sementara pertanggungjawaban hukumnya akan dilanjutkan melalui proses hukum ketika menjadi warga negara biasa. Tidak heran jika Hirsch menyebutkan bahwa klausul pemakzulan itu ibarat segelas bir "*rasanya enak tapi tidak mengenyangkan*". Tanpa disadari, tradisi inilah yang kemudian dijadikan parameter para pembentuk perubahan UUD ketika merumuskan ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B dalam UUDN RI. Sebagai konsekuensinya, MPR diletakan sebagai *ultimate authority* dalam pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya.

Kedua, keinginan untuk menjaga stabilitas politik dan pemerintahan. Dalam beberapa penelusuran studi pustaka yang ditelaah, penulis menemukan sebuah preskripsi kualitatif bahwa pasal-pasal pemakzulan di dalam konstitusi pada dasarnya dibuat sangat sulit untuk dieksekusi. Sekalipun indikasi pelanggaran itu ada dan menguat, persebaran norma yang mengatur pemakzulan presiden di dalam konstitusi merupakan klausul yang bersifat utopis. Dalam logika awam, ada namun merealisasikannya tidak mudah. Ia harus melewati sebuah proses yang panjang dan tidak sesederhana seperti yang dibayangkan. Meskipun alasan pemberhentian itu terpenuhi, pemakzulan merupakan proses politik. Ia butuh "*bargain*" dan konsesus. Maklum, yang dikedepankan ialah pertanggungjawaban politik. Sementara pertanggung jawaban pidananya akan diproses melalui peradilan umum setelah ia menanggalkan jabatannya sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Mekanismenya pun tidak

mudah. Prosesnya harus melewati tahapan verifikasi pada tiap-tiap lembaga negara sebagaimana yang diatur oleh konstitusi. Oleh karenanya, meyakini pemakzulan sebagai sebuah rangkaian proses yang sederhana, merupakan hal yang bersifat imajiner.

Bahkan, berdasarkan studi yang dilakukan Kim, pemakzulan adalah peristiwa yang sangat jarang terjadi dalam sistem presidensial. Hal demikian merupakan salah satu penanda yang membedakan sistem parlementer. Presidensialisme lebih mengedepankan stabilitas politik. Dan pemerintahan dibanding dengan sistem parlementer. Menurutnya lebih besar dampak politik yang harus ditebus daripada sekedar menjatuhkan kekuasaan presiden. Pemakzulan dapat memicu krisis sosial, krisis politik, dan mengikis kepercayaan investor dan pertumbuhan ekonomi.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan di atas penulis menyadari sepenuhnya, meskipun forum politik merupakan bentuk legitimasi tertinggi berdasarkan UUDN buka berarti tidak menyisahkan kelemahan. Meskipun sifat utama dari pemakzulan presiden dan atau wakil presiden dalam sistem presidensial merupakan klausul yang sulit, namun pilihan untuk mengedepankan legitimasi forum politik juga harus diikuti dengan proses dan komposisi yang rasional. Dengan mencermati peta politik saat ini.

Bila mengikuti logika konstitusional tanpa merapihkan ketentuan di berbagai level undang-undang, maka DPR yang menjadi pengusul *impeachment* sekaligus dominan dalam pengambilan keputusan *impeachment* karena Anggota DPR yang jumlahnya 3/4 dari seluruh Anggota MPR dapat mengambil keputusan atas nama MPR tanpa keterlibatan anggota DPD. Bagi penulis, inilah anasir yang kiranya perlu diperhatikan oleh pembentuk kebijakan yang harus direspon sebagai konsekuensi logis dari pilihan dalam mengedepankan legitimasi forum politik dalam pemakzulan presiden dan atau wakil presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Black, C. L., Jr., & Bobbitt, P. (2018). *Impeachment: A handbook*. London: Yale University Press.
- Black, H. C. (1990). *Black's law dictionary*. United States of America: West Publishing.
- Hirsch, A. (2018). *Impeaching the president: Past, present, and future*. San Francisco: Lights Books.
- Kusnardi, M., & Ibrahim, H. (2019). *Pengantar hukum tata negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.

- Laica, M. (2010). Pemakzulan presiden/wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi*, 7(1).
- Lee, Y. (2005). Law politics and impeachment: The impeachment of Roh Moo from a comparative constitutional perspective. *The American Journal of Comparative Law*, 53(2).
- Levy, L., & Fisher, L. (1994). *Encyclopedia of the American presidency*. New York: Macmillan Reference.
- Mahfud, M. (2008, August 23). Ide, realitas hukum, moral, dan politik. Makalah pada Stadium General Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang.
- Marsteintredet, L., Llanos, M., & Nolte, D. (2013). Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of Democracy*, 24(4).
- Marzuki, M. (2007). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Murphy, J. (2007). *The impeachment process*. New York: Chelsea House Publisher.
- Posner, R. A. (1999). *An affair of state: Investigation, impeachment, and trial of President Clinton*. London: Harvard University Press.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Kamus Pusat Bahasa.
- Rishan, I. (2020). *Hukum & politik ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Rishan, I. (2020, January 15). Pemakzulan presiden di negara demokrasi. *Opini Kolom Harian Kedaulatan Rakyat*.
- Rotunda, R. D. (1988). An essay on the constitutional parameters of federal impeachment. *Kentucky Law Journal*, 76(3), Article 5.
- Soekanto, S. (2007). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sunarno. (2011). Pemberhentian Presiden Republik Indonesia dari masa ke masa. *Jurnal Wacana Hukum*, IX.
- Sunstein, C. R. (1998). Impeaching the president. *University of Pennsylvania Law Review*, 147(2).
- Tomoszek, M. (2017). Impeachment in the U.S. Constitution and practice: Implication of the Czech Constitution. *International and Comparative Law Review*, 17(1).
- Tribe, L., & Matz, J. (2018). *To end a presidency: The power of impeachment*. New York: Basic Books.
- Young, H. K. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies. *Journal Democratization*, 21(2).