

**PERBANDINGAN *IMPEACHMENT* ANTARA INDONESIA DAN AMERIKA
(*IMPEACHMENT COMPARISON BETWEEN INDONESIA AND UNITED STATES
OF AMERICA*)**

Oleh: Eko Noer Kristiyanto

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Jalan HR. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan, 12920
Pos Elektronik: ekomaung69@gmail.com

ABSTRAK

Impeachment (Pemakzulan) dikenal sebagai perwujudan mekanisme “check and balances” dalam negara demokrasi yang menerapkan sistem presidensial. Wacana *Impeachment* di Indonesia muncul pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Artikel ini membandingkan mekanisme *impeachment* (Pemakzulan) antara Indonesia dan Amerika, yang dianggap sebagai negara demokratis dengan sistem presidensial yang ideal dan stabil. Amerika dijadikan sebagai negara pembanding karena dianggap memenuhi syarat untuk digunakannya metode perbandingan hukum. Setelah amendemen, proses *impeachment* di Indonesia dianggap lebih baik dari sebelumnya. Karena alasan *impeachment* tidak hanya dikendalikan oleh kepentingan politik tetapi juga faktor hukum. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*).

Kata Kunci: *Impeachment* (pemakzulan), Presidensial, *Check and Balances*, Demokrasi.

ABSTRACT

Impeachment is known as the embodiment of check and balances mechanism in democratic countries that uses presidential system. The discourse of impeachment in Indonesia which arises after the third amendment of the 1945 constitution. This article compare impeachment in Indonesia compared to United States of America which are considered to be an idea and stable democratic presidential system. The article use America as the comparator countries for reasons that are considered qualified to performs methods of comperative law. After the amandment, the process of impeachment in Indonesia is considered better than ever due. The Impeachment reason not only controlled by political interest but also legal factor. It is increasingly asserted that Indonesia is a state law (rechtsstaat).

Keywords: *Impeachment*, Presidensial, *Check and balances*, Democratic.

A. PENDAHULUAN

Impeachment, adalah kata yang biasa ditujukan kepada seorang kepala negara, dalam hal ini Presiden. Kata *impeachment* sendiri dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai pemakzulan, dakwaan atau tuduhan *Impeachment*, berasal dari kata aktif “*to impeach*” yang artinya adalah meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutananya terbukti maka

konsekuensinya adalah “*removal from office*” atau pemberhentian dari jabatan. Dalam artian bahwa *impeachment* sendiri bukanlah hukumannya namun bagian atau tahapan dari sebuah proses yang bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden.¹

Impeachment dikenal dalam negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial, sebagai penyeimbang dalam

¹ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta. Buana Ilmu Populer.

sistem presidensial. Sidang *impeachment* merupakan sidang politik, sehingga padanya tidak dikenal sanksi pidana denda maupun kurungan. Namun demikian, setelah di-*impeach*, seorang pejabat negara dapat disidangkan kembali dalam peradilan umum dengan proses penuntutan yang dimulai dari awal sesuai dengan dakwaan yang ditujukan atasnya. Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Apabila pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran pada masa jabatannya dalam aturan konstitusi maupun hukum positif, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dan kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebutnya *real executive*.²

Oleh karena dalam jabatan Presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu

pula, dalam bentuk negara republik yang demokratis, kedudukan Presiden selalu di batasi oleh konstitusi, dan pengisian jabatan Presiden itu biasa dilakukan oleh prosedur pemilihan. Namun dalam praktik, banyak juga negara yang dikenal tidak demokratis, melainkan dipimpin oleh para diktator yang berkuasa mutlak dan sulit untuk diganti. Di beberapa negara Afrika, di kenal ada Presiden Idi Amin, Presiden Mobutu, dan Presiden Bokasa yang bertindak sebagai diktator yang sukar diganti dengan cara yang damai dan berdasarkan hukum. Di Amerika Latin, juga ada Presiden Peron, Presiden Salazar, dan Presiden Fidel Castro yang berkuasa sebagai diktator yang absolut.³

Kata Presiden juga dipakai di lingkungan negara-negara seperti eks Uni Soviet, yang pada pokoknya, berfungsi sebagai diktator. Bahkan, dalam Konstitusi Uni Soviet sendiri, kedudukan presiden itu di sebut sebagai "*the dictatorship of the proletariat*" Dengan demikian, istilah Presiden itu sendiri mengandung spektrum pengertian, mulai dari yang diktator mutlak sampai ke yang paling lemah kedudukannya seperti yang dipraktikan dalam sistem parlemen di Singapura, India, dan Jerman.

Impeachment dalam sistem presidensial adalah konsekuensi dari demokrasi. Dalam demokrasi, pengawasan adalah salah satu konsep terpenting yang menjadikan pengawasan sebagai salah satu persyaratan bagi hidupnya demokrasi. Perlunya pengawasan dalam demokrasi melahirkan *trias politica*, yakni pembagian lembaga-lembaga negara menjadi tiga (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) yang setara dan seimbang sehingga pengawasan di antara lembaga-lembaga tersebut dapat dilakukan. Ini disebut sebagai sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan). Tidak hanya itu, demokrasi juga menuntut dikembangkannya pengawasan oleh rakyat terhadap

² C.F. Strong. 1960. *Modern Political Constitutions*. London. Sidgwick.

³ Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta. FH-UII Press.

pemerintah dengan diberikannya kebebasan berbicara dan berserikat/berkumpul sehingga rakyat dapat memberikan kritik dan masukan kepada pemerintah. Agar pengawasan dapat efektif, harus ada sanksi terhadap siapa saja yang terbukti melanggar hukum. Tuduhan adanya pelanggaran dan penyelewengan tersebut dihasilkan oleh adanya pengawasan yang sistematis dan berkelanjutan yang dilakukan lembaga-lembaga negara tadi atau oleh rakyat.

Bila sanksi tidak ada atau sanksi tidak diberikan karena lemahnya penegakan hukum, pengawasan tidak ada manfaatnya dan pelanggaran hukum serta penyelewengan akan berkembang secara luas. Jadi pengawasan harus dilengkapi dengan sanksi terhadap mereka yang melanggar. *Impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sanksi terberat yang dapat dijatuhkan kepada kedua pejabat politik tersebut. Sebenarnya *impeachment* adalah hal yang wajar karena bila tidak ada sanksi, kesewenang-wenangan dapat berkembang. Tidak adanya sanksi berupa *impeachment* mengandung bahaya karena tidak ada kekhawatiran terhadap sanksi dalam membuat kebijakan sehingga keinginan dan kepentingan pribadi atau kelompok dapat menjadi menonjol yang berarti terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia tidak mengenal secara eksplisit mengenai pemberhentian Presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meski demikian secara praktik ketatanegaraan, Indonesia telah mengalami dua kali pemberhentian Presiden oleh parlemen ketika yaitu pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid. Ketika itu alasan dan mekanisme *impeachment* hanya berdasar kepada pertimbangan politis semata tanpa ada pertimbangan yuridis dan tentu saja penafsirannya cenderung subjektif. Ketentuan mengenai hal ini

menjadi eksplisit dan diatur secara limitatif dalam konstitusi setelah diatur dalam Pasal 7A dan 7B perubahan ketiga UUD 1945.

Lalu apakah setelah pengaturan mengenai *impeachment* dipertegas maka sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi lebih baik dan sesuai dengan sistem presidensial yang dicita-citakan? Perlu dilakukan penelitian yang dapat menjelaskan mengenai *impeachment* ini salah satunya dengan cara membandingkannya dengan *impeachment* di negara dengan sistem presidensial yang dianggap cukup ideal dan stabil.

B. PERMASALAHAN

Bertolak dari latar belakang penulisan ini maka dirasa perlu untuk mengetahui bagaimana proses *impeachment* di Indonesia pasca perubahan ketiga UUD 1945, dan bagaimana perbandingan *impeachment* di Indonesia jika dibandingkan dengan negara lain yang sistem presidensialnya dianggap cukup ideal untuk dijadikan rujukan dalam praktik ketatanegaraan?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan secara komprehensif mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia di tengah dinamika politik yang begitu mudah menghembuskan isu *impeachment* Presiden, bagaimana proses dan kemungkinannya? Untuk memahaminya digunakan metode perbandingan karena melalui perbandingan kita dapat mengetahui keunggulan dan kelemahan suatu sistem dan mekanisme hukum di suatu negara yang dapat dijadikan pembanding untuk penerapan hukum di Indonesia. Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah mampu menjadi masukan bagi para elit di legislatif untuk memahami secara benar mengenai *impeachment* dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, serta menjadi pembelajaran bagi masyarakat umum.

D. METODE PERBANDINGAN

Salah satu aspek penting dalam melakukan perbandingan hukum adalah *comparability* (kesebandingan), kesebandingan tersebut bergantung pada sejumlah faktor dalam masyarakat.⁴ Menurut Cruz, biasanya para komparatis membandingkan sistem hukum yang memiliki *similar stages of legal development* (kesamaan tingkatan pengembangan hukum). Namun demikian, kesebandingan bukan merupakan suatu hal yang kaku, melainkan bergantung pada tujuan dari perbandingan hukum yang dilakukan. Kesebandingan juga dapat dilihat, dari aspek *functional equivalence* (ekuivalensi fungsional) mengenai suatu konsep tentu antar sistem hukum yang diperbandingkan.⁴ Karena persoalan bahasa, sangat mungkin suatu konsep hukum tertentu disebut dengan istilah yang berbeda, namun memiliki ekuivalensi fungsional.⁴ Selain ekuivalensi fungsional, yang terkait kesederajatan suatu konsep dalam sistem hukum yang diperbandingkan (pertimbangan horizontal), perlu diperhatikan pula pertimbangan vertikal dari sesuatu yang diperbandingkan. Hal ini terkait dengan *layers of comparison* (lapisan-lapisan perbandingan), misalnya dalam perbandingan hukum tata negara menurut Venter, terdapat 3 lapisan, yaitu *comparison of the law of the constitution* (perbandingan hukum konstitusi/perbandingan konstitusi tertulis), *comparison of constitutional law* (perbandingan hukum tata negara dalam arti luas, termasuk konstitusi dalam kenyataan/*living constitution*), *constitutional history* (perbandingan sejarah hukum tata negara), dan *constitutional principles and doctrines and constitutional comparison* (perbandingan asas-asas dan doktrin-doktrin hukum tata negara).⁴

Untuk membandingkan ketentuan tentang *impeachment* secara konstitusional, maka negara yang dianggap pantas oleh penulis untuk menjadi pembanding adalah Amerika Serikat.

Karena Amerika Serikat negara yang kiranya menjadi *platform* banyak negara di dunia dalam hal pengaturan ketatanegaraan. Selain itu, Indonesia juga memiliki persamaan dan perbedaan pengaturan hukum kenegaraan yang menarik untuk dikaji secara historis dan secara yuridis. Oleh karena itulah maka pengaturan konstitusional *impeachment* di Indonesia menarik untuk dikomparasikan dengan pengaturan *impeachment* secara konstitusional di Amerika Serikat.

Amerika Serikat dengan Indonesia memiliki banyak kesamaan dalam hal struktur kenegaraan. Sama-sama dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden yang mana dipilih secara langsung oleh rakyat. Pembagian kekuasaan negara di Amerika Serikat secara konstitusional juga dibagi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara juga diterapkan di Indonesia maupun di Amerika Serikat. Kesamaan yang menarik juga ialah sistem pemerintahan Indonesia dengan Amerika Serikat yang sama-sama presidensial namun berbeda penerapannya dalam kenegaraan menjadi daya tarik untuk dikaji. Di samping itu juga terdapat perbedaan mendasar antara Indonesia dengan Amerika Serikat dalam hal bentuk negara karena bentuk negara Indonesia adalah kesatuan sedangkan Amerika Serikat berbentuk federal dengan banyak negara bagian.

E. PEMBAHASAN

1. *Impeachment* di Amerika

Proses *impeachment* di Amerika Serikat kiranya dapat dikatakan lebih mudah karena secara kepartaian, di sana hanya terdapat dua partai yaitu Republik dan Demokrat sehingga “mosi tidak percaya” yang dikeluarkan parlemen terhadap kinerja Presiden sangat kuat apabila dibandingkan dengan Indonesia yang dalam lembaga legislatif terdapat lebih dari dua partai yang masing-masing

⁴ John C. Reitz. 1998. *How To Do Comparative Law*. Fall. American Society of Comparative Law.

mempertahankan kepentingannya sehingga dimungkinkan kepentingan politik penguasa mempengaruhi suara parlemen. Lembaga negara yang mengatur proses *impeachment* di Amerika Serikat bertindak dalam batasan-batasan wewenang ketatanegaraan. Salah satu “keunikan” dari *impeachment* di Amerika Serikat ialah tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden yang secara tersurat dapat di-*impeachment*, namun juga pejabat-pejabat lembaga negara di luar kekuasaan eksekutif juga dapat di-*impeachment*, seperti hakim, ketua *Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat), hakim tingkat distrik dan pejabat negara lainnya. Hal tersebut dinyatakan dalam Konstitusi Amerika Serikat *Article II, Section 4* yang menyebutkan: “*The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, an conviction of, Treason, Bribery, or High Crimes and Misdemeanors*”.⁵

Namun kiranya ironis jika dilihat dari pengalaman sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat yang belum pernah berhasil meng-*impeachment* Presiden meskipun pengaturan konstitusionalnya lebih jelas dalam konteks *rule of law* untuk konstitusional dan lebih terperinci dibandingkan dengan Indonesia yang justru telah memberhentikan dua presiden disaat pengaturan mengenai *impeachment* itu sendiri belum diatur secara limitatif dalam konstitusi. Sejarah ketatanegaraan yang terjadi di negara Amerika Serikat setelah lebih dari 200 tahun kemerdekaannya hanya tiga Presiden yang terancam *impeachment* serius, yaitu Presiden Andrew Johnson di tahun 1868 karena kasus pelanggaran *the Command of Act*, Presiden Andrew Johnson berhasil di-*impeach* oleh *House of Representatives*, tetapi hanya kurang satu suara di Senat sehingga selamat dari proses *impeachment*. Presiden Richard Nixon pada tahun

1973 atas kasus *watergate*, ketika *House of Judicial Committee* telah memberikan voting menyetujui *impeachment*, Richard Nixon mengundurkan diri dari jabatannya. Kemudian Presiden Bill Clinton pada tahun 1999 atas skandal asmaranya dengan pegawai istana serta sumpah palsu di pengadilan, pada akhirnya Bill Clinton dibebaskan oleh Senat.⁶

Dalam Konstitusi Amerika Serikat, ketentuan dan prosedur mengenai *impeachment* diatur dalam *Article I Section 2 point 5* menentukan bahwa DPR mempunyai kekuasaan (*sole power*) untuk mendakwa (*to impeach*). Proses *impeachment* ini seperti suatu pendakwaan atau penuntutan. Agar seseorang pejabat dapat diberhentikan dari jabatannya, maka ‘pendakwaan’ (*impeachment*) itu haruslah dilakukan melalui persidangan dengan membuktikan terjadinya pelanggaran dan adanya kesalahan seperti umumnya terjadi dalam proses pengadilan.⁷

Alasan *Impeachment* di Amerika dijelaskan dalam *The Constitution of United States of America, article II section 4* yaitu:

“*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*”⁸

Yang dapat diartikan: “Presiden, Wakil Presiden dan seluruh pejabat negara Amerika Serikat dapat diberhentikan dari jabatannya oleh *Impeachment* karena keterlibatan dalam pengkhianatan negara, penyuapan, atau tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela”.

Namun masih terdapat perdebatan tentang frase “*high crimes and misdemeanors*” karena dipandang sangat luas pengertiannya.

Yang memiliki kewenangan untuk melakukan *impeachment* di Amerika

⁵ Charles O Jones. 2007. *The American Presidency*. Newyork. Oxford University.

⁶ Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung. Refika Aditama.

⁷ www.mahkamahkonstitusi.go.id.

adalah *house of representative*, alasan yang dibenarkan konstitusi Amerika Serikat untuk proses *impeachment* sesuai *article II section 4* adalah apabila seorang pejabat negara telah melakukan pengkhianatan, penyuaipan, tindak pidana berat maupun perbuatan tercela lainnya. Proses pendakwaan diawali dengan usulan *impeachment* atas perilaku pejabat sipil tertentu oleh beberapa anggota *House of Representatives* yang kemudian dibahas pada sidang pleno *House of Representatives* untuk dapat disepakati bersama. Bila usulan tersebut ditolak, maka secara otomatis tentunya usulan tersebut tidak dapat dilanjutkan.

Sementara untuk meloloskannya, usulan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari 2/3 suara dari anggota yang hadir,⁸ agar proses *impeachment* dapat dilanjutkan ke sidang Senat. Namun sebelum ke tahapan tersebut, *House* terlebih dahulu membentuk sebuah komite yang bertugas menyusun *articles of impeachment*, yang berisi alasan-alasan yang memungkinkan *House* melakukan *impeachment*, dan berperan mewakili *House* dalam persidangan di tingkat *Senate*. Apabila Senat dan *House of Representative* bergabung untuk menyelenggarakan sidang (*joint session*) maka berubah fungsi parlemen sebagai badan perwakilan yang bernama *Congress*.⁸ Pada tahap terakhir proses ini, yaitu persidangan *Senate*, dipimpin oleh *Chief Justice of the Supreme Court*, dan seluruh anggota *Senate* berperan sebagai juri sebagaimana layaknya yang berlaku pada pengadilan umum di Amerika Serikat, sementara komite yang dibentuk oleh *House of Representative* berperan sebagai jaksa penuntut umum.

Salah satu “keunikan” dari *impeachment* di Amerika Serikat ialah *Impeachment* di AS tidak hanya berlaku untuk Presiden dan/atau Wakil Presiden, tetapi untuk semua pejabat publik seperti hakim, ketua *Supreme Court* (Mahkamah Agung

Amerika Serikat), hakim tingkat distrik dan pejabat negara lainnya, baik di tingkat federal maupun negara bagian. Dari tahun 1789 hingga saat ini, hanya terdapat 18 pejabat federal yang mengalami proses *impeachment* dan tidak semuanya berujung pada pemberhentian (*removal from the office*). Pejabat yang paling banyak diajukan untuk *impeachment* justru adalah hakim yang meliputi 14 orang hakim federal, 11 orang hakim distrik, 2 orang hakim banding, serta seorang hakim agung. Untuk cabang kekuasaan legislatif terdapat seorang anggota Senat yang mengalami proses *impeachment*, yaitu Senator William Blount. Dari 18 pejabat yang diproses *impeachment* tersebut, hanya 7 pejabat yang dinyatakan terbukti bersalah dan diberhentikan dari jabatannya, sedangkan sisanya dinyatakan tidak terbukti. Pada cabang kekuasaan eksekutif, Amerika Serikat pernah memproses tiga Presiden secara hukum melalui *impeachment* terhadap tuduhan yang ditujukan kepada Presiden berdasarkan konstitusi Amerika Serikat. Ketiga Presiden Amerika Serikat yang diproses *impeachment* tersebut di antaranya sebagai berikut:

a. Andrew Johnson

Sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat mencatat untuk pemberhentian Presiden dari jabatannya harus memenuhi persyaratan yang ditentukan di dalam konstitusi Amerika Serikat. Salah satu ketentuan hukum untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat disebutkan dalam *Article II Section 4*. Dalam kasus *impeachment* Presiden Andrew Johnson, prosesnya sudah berada di tingkat *House of Representative* yang putusannya mayoritas setuju untuk mengimpeach Presiden Andrew Johnson dengan tuduhan telah melakukan *high crimes and misdemeanor*. Seluruh anggota *House of Representatives* untuk menyetujui proses *impeachment* dengan alasan Presiden telah

⁸ The constitution of United States of America.

melanggar ketentuan undang-undang tentang Masa Jabatan (*Tenure of Office Act*). Dengan demikian pada tanggal 2 Februari 1868, Johnson resmi di-*impeach* dengan uraian 11 pasal *impeachment*. Namun pada babak terakhir Presiden Johnson berhasil terselamatkan dengan selisih satu suara.⁹

b. Richard W. Nixon

Kasus lainnya terjadi hampir satu abad kemudian, diawali dengan pembobolan kantor pusat Partai Demokrat di Hotel *Watergate*, Washington, pada tanggal 17 Juni 1972 yang kemudian populer dengan sebutan skandal *Watergate*. Saat itu Presiden Richard M. Nixon dari Partai Republik melakukan langkah yang berdampak buruk bagi kelangsungan jabatannya itu, demi kepentingan kampanye pemilihan Presiden untuk masa jabatannya yang kedua.

Atas perbuatannya, usulan *impeachment* pun kemudian disampaikan dalam sidang pleno *House*. Namun belum tuntas proses tersebut, Nixon sudah mengundurkan diri dari jabatan Presiden, dan ia kemudian tercatat sebagai Presiden yang pertama kali mengundurkan diri dari jabatannya dalam tekanan *impeachment*.¹⁰

c. William Jefferson Clinton

Setelah Nixon, Presiden AS yang harus berhadapan dengan peradilan *impeachment* adalah William Jefferson Clinton. Kasus yang populer dengan skandal pelecehan seksual yang dilakukan Bill Clinton terhadap karyawan magang di Gedung Putih itu mencuat pada tahun 1998. Awalnya Clinton menghadapi tuduhan telah melakukan perbuatan tidak bermoral terhadap Monica Lewinsky. Clinton membantah melakukan ‘hubungan tidak wajar’ ini dengan karyawannya. Namun selama proses investigasi yang dilakukan oleh *House Judiciary Committee* dan dibantu dengan

independent counsel Kenneth Starr, tuduhan beralih kepada dugaan perbuatan menghalangi atau menghambat proses penyidikan dengan berbohong di bawah sumpah. Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1998, Clinton pun akhirnya meralat pernyataannya sendiri dengan mengakui perbuatannya melalui stasiun televisi nasional. Oleh *House Judiciary Committee*, perbuatan Clinton yang berbohong di bawah sumpah tersebut kemudian dikategorikan sebagai perbuatan tercela (*misdemeanors*) sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal 2 ayat 4 konstitusi AS.¹⁰ Dalam proses ini, Clinton berhasil selamat dari proses *impeachment* lewat voting di parlemen.

2. *Impeachment* di Indonesia

Proses *Impeachment* terhadap Presiden di Republik ini dimulai ketika DPR menggunakan hak bertanya yang merupakan fungsi pengawasan seperti diatur di pasal 20A ayat (1), yang berkorelasi dengan Pasal 7B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian usulan pemberhentian tersebut diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk diproses dan diputuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak bersalah dengan dasar Pasal 7B ayat (4) dan ayat (5). Putusan MK itu diteruskan ke DPR untuk diusulkan sidang kepada MPR dan dalam rapat paripurna MPR dinyatakan presiden dan/atau wakil presiden berhenti atau tidak berhenti dari jabatannya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan Pasal 7A, *impeachment* dapat dilakukan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara.
- b. Telah melakukan korupsi.
- c. Telah melakukan penyuapan.

⁹ The Impeachment Report. (<http://id.wikisource.org>).

¹⁰ Steven D. Strauss. and Spencer Strauss. 1998. *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President*. New York. Alpha Books.

- d. Telah melakukan tindak pidana berat lainnya.
- e. Telah melakukan perbuatan tercela.
- f. Telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Definisi atas alasan *impeachment* tersebut di Indonesia dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Yang disebut “tindak pidana berat lainnya” adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sedangkan “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meski telah disebutkan dan coba didefinisikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kedua alasan *impeachment* tersebut masih memancing perdebatan wacana secara akademis yang dapat digali lebih dalam lagi.

Proses *impeachment* di Indonesia melalui proses di tiga lembaga negara secara langsung. Proses yang pertama berada di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dengan mengajukan usulan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, atau penyuapan, atau tindak pidana berat lainnya, ataupun perbuatan tercela bahkan DPR juga berwenang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemimpin negara. DPR melalui hak pengawasannya melakukan proses “investigasi” atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan *impeachment*. Setelah proses di DPR selesai, di mana Rapat Paripurna DPR bersepakat untuk menyatakan bahwa Presiden

dan/atau Wakil Presiden telah melakukan tindakan yang tergolong alasan untuk di-*impeach* maka putusan Rapat Paripurna DPR itu harus dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sebelum akhirnya proses *impeachment* ditangani oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mendapat kata akhir sebagai penentu akan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Jika MK berpendapat bahwa permohonan DPR mengenai dugaan pelanggaran tidak memenuhi ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka amar putusan MK menyatakan permohonan tidak dapat diterima.¹¹ Namun sebaliknya, jika memenuhi ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka MK melakukan pemeriksaan terhadap perkara tersebut untuk kemudian memutuskan dengan amar putusan yang menyatakan membenarkan atau tidak membenarkan permohonan DPR atas dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden.¹² Mekanisme ini sesuai dengan salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi yaitu memutus pendapat DPR dalam proses *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden.¹³

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pembahasan terhadap alasan *impeachment* yang dituduhkan DPR adalah alasan yang berangkat dari sebuah proses politik di mana kepentingan-kepentingan yang lebih bermain untuk menghasilkan sebuah keputusan. Oleh karena itulah, perlu adanya sebuah lembaga negara yang memberikan legitimasi dalam perspektif yuridis dengan memberikan tafsiran atas tuduhan yang dijatuhkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Lembaga konstitusional yang berwenang untuk memberikan tafsir yuridis atas tuduhan DPR tersebut adalah Mahkamah

¹¹ Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹² Pasal 83 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

¹³ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay. 2006. *Mahkamah Konstitusi memahami keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta. PT Rineka Cipta.

Konstitusi (MK). Pada posisi ini MK memiliki peranan yang sangat strategis karena MK adalah salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman dalam sistem peradilan dua atap di Indonesia sesuai amanat UUD 1945 perubahan. Akan tetapi pada proses *impeachment* ini MK tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pribadi yang melakukan “tindak pidana”. Tapi objek sengketa yang menjadi fokus pemeriksaan MK adalah pendapat DPR atas kinerja Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dianggap memenuhi Pasal 7A UUD 1945 perubahan. Kemudian, jika terdapat pengadilan yang memeriksa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diberhentikan atas tuduhan melakukan pelanggaran hukum, maka pengadilan tersebut tetap memiliki kewenangan untuk melakukannya dan tidak bertentangan dengan asas *nebis in idem* dalam konteks Hukum Pidana maupun Hukum Acara Pidana. Karena pengadilan tersebut mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kapasitasnya yang berlangsung ketika digelar persidangan di MK adalah dalam kerangka peradilan tata negara. Sehingga MK tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan putusan yang berupa sanksi pidana. Hanya jika putusan yang dijatuhkan MK adalah “membenarkan pendapat DPR” maka DPR dapat melanjutkan proses *impeachment* ke MPR. Suara terbanyak anggota MPR sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 perubahan yang akan menjadi kata akhir dalam persoalan *impeachment* di Indonesia.¹⁴

Sebelum perubahan UUD 1945 Indonesia memang tidak mengenal secara eksplisit dan redaksional mengenai kata *impeachment*, baik dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun mengenal ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka kemudian

proses terkait pemberhentian Presiden dan/atau wakilnya lah yang kita sebut sebagai *impeachment* dalam konteks ketatanegaraan Indonesia.

Sepanjang perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia telah terjadi pemberhentian Presiden sebanyak dua kali yaitu pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Hal yang menjadi penyebab terjadinya peristiwa ketatanegaraan tersebut ialah sengketa antara dua lembaga negara yakni DPR yang di satu sisi berhadapan dengan Presiden di sisi yang lain.

a. Soekarno

Sejarah mencatat persetujuan antara DPR dengan Presiden di Indonesia yang pertama kali terjadi adalah pada tahun 1966-1967 di mana Presiden Soekarno memberi *progress report* kepada MPRS. Secara *de facto*, perkembangan situasi kenegaraan yang terjadi pada waktu itu memang tidak memihak kepada Presiden Soekarno. Dengan kata lain, secara politis dukungan kepada Presiden Soekarno sangat kecil atau hampir habis. Sehingga dalam Sidang Istimewa MPRS tahun 1967, MPRS mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden Soekarno dengan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30S/PKI. Meskipun tidak ada aturan yang jelas mengenai *impeachment* pada saat itu, dan karenanya penarikan mandat oleh MPRS terhadap Presiden Soekarno sangat terbuka untuk diperdebatkan, jatuhnya Presiden Soekarno menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pernah terjadi *impeachment* terhadap presiden.¹⁵

b. Abdurrahman Wahid

Persetujuan antara DPR dengan

¹⁴ Yudho Winarno. dkk. 2005. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ *Ibid.*

Presiden yang kedua kalinya terjadi pada tahun 2001 di mana antara DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1999 dengan Presiden Abdurrahman Wahid yang diangkat oleh MPR hasil Pemilu 1999 mengalami perseteruan yang berlanjut mosi tidak percaya DPR atas Presiden Abdurrahman Wahid atau yang biasa disapa Gus Dur. Dengan argumen Presiden Abdurrahman Wahid dinilai telah melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi, para anggota DPR kemudian mengajukan usulan memorandum yang memang diatur oleh TAP MPR Nomor III/MPR/1978. Memorandum kepada Presiden itu untuk meminta keterangan dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Keterangan yang disampaikan oleh Presiden dalam Memorandum Pertama ditolak oleh mayoritas anggota DPR yang berakibat harus dilakukan Memorandum Kedua. Namun pada Memorandum Kedua ini keterangan Presiden tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Dalam situasi yang seperti itu, konflik politik antara Presiden dan DPR menjadi tajam. Dalam posisi politik yang semakin terjepit dan kelanjutan kekuasaannya terancam, Presiden Abdurrahman Wahid pun lalu mengambil langkah politik mengeluarkan Dekrit Presiden yang menyatakan membubarkan parlemen dan akan segera melakukan pemilihan umum. Langkah politik presiden itu dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Dekrit Presiden tersebut dan kemudian melakukan Memorandum Ketiga yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden (*impeachment*) melalui Sidang Istimewa MPR tahun 2001 dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001.¹⁶

F. KESIMPULAN

Persamaan yang terdapat dalam pengaturan *impeachment* dalam Konstitusi Amerika Serikat maupun UUD 1945 ialah alasan-alasan untuk dimulainya proses

impeachment itu sendiri yang mengarah kepada pengkhianatan negara, penyuaipan, atau tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela oleh seorang Presiden dan/atau wakilnya. Sedangkan perbedaannya ialah dalam hal objek yang dapat diproses *impeachment* karena tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden saja yang dapat diproses *impeachment*, tetapi juga seluruh pejabat publik. Dalam konstitusi Amerika Serikat, lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* ialah *Senate* dan *House of Representative* yang keduanya memiliki kewenangan sama kuat sebagai penuntut dan pemutus. Sedangkan di Indonesia, lembaga negara yang mengakomodasi *impeachment* menurut UUD 1945 perubahan adalah DPR, MK, dan MPR.

Impeachment adalah suatu keniscayaan dalam sebuah negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial, mekanisme ini harus ada dalam rangka mewujudkan *check and balances* sehingga tidak ada pihak yang memegang kekuasaan tak terbatas. Meskipun mekanisme *impeachment* diakomodir dalam konstitusi namun bukan berarti hal tersebut dibuat mudah untuk dilakukan, persyaratan dan mekanismenya dibuat sedemikian rupa sehingga kekuasaan Presiden tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen hanya karena alasan-alasan yang bersifat politis belaka. Mekanisme *impeachment* yang diatur dalam UUD 1945 pasca perubahan menjadi sesuatu yang baik untuk praktik ketatanegaraan Indonesia karena proses pemberhentian Presiden dan/atau wakilnya tidaklah semata karena alasan politis namun juga pertimbangan yuridis, hal ini semakin menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) yang mengandung pengertian adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.

¹⁶ Soimin. 2009. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta. UII Press.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta. FH-UII Press.

C.F. Strong. 1960. *Modern Political Constitutions*. London. Sidgwick.

Charles O Jones. 2007. *The American Presidency*. Newyork. Oxford University.

Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay. 2006. *Mahkamah Konstitusi memahami keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta. PT Rineka Cipta.

Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta. Buana Ilmu Populer.

John C. Reitz. 1998. *How To Do Comparative Law*. Fall. American Society of Comparative Law.

Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung. Refika Aditama.

Steven D. Strauss. and Spencer Strauss. 1998. *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President*. New York. Alpha Books.

Yudho Winarno. dkk. 2005. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi.

Soimin. 2009. *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Yogyakarta. UII Press.

Internet

The Impeachment Report. (<http://id.wikisource.org>).

www.mahkamahkonstitusi.go.id.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945 (amendemen).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Lain-lain

The constitution of United States of America.

Curriculum Vitae

Eko Noer Kristiyanto, lahir di Bandung, 5 Juli 1984. Saat ini bekerja sebagai peneliti di Kementerian Hukum dan HAM RI, kolumnis tetap di Pikiran-Rakyat, dan tim pakar pada Departemen Kepatuhan dan Integritas PSSI. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung pada 2008, dan lulus S2 program magister hukum di universitas yang sama pada 2012. Sebelum menjadi pegawai negeri sipil, pernah menjadi jurnalis televisi di STV Bandung (KOMPAS tv Jabar sekarang), media officer PT.PERSIB Bandung Bermartabat, dan penyiar radio. Selain melakukan penelitian hukum ketatanegaraan, penulis pun sedang menekuni kajian hukum olahraga/*sports law*, beberapa tulisan dan pendapat hasil wawancara terkait hukum olahraga dapat dibaca di www.pikiran-rakyat.com, HU KOMPAS, CNN Indonesia, dan BBC Indonesia. Menjadi pemakalah, pembicara dan moderator dalam diskusi-diskusi hukum dan sepakbola. Penulis dapat dihubungi melalui hp: 081214021933, twitter: @ekomaung ,email: ekomaung69@gmail.com