

PEMBERHENTIAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA DARI MASA KE MASA

Oleh: Sunarno⁷

Abstract: The impeachment of the President of Indonesia that has happened from periode to periode is not the same uniform. In the Old Orde has been no provision for sure when the President can be impeach, especially when the President Soekarno was appointed as President for Life. During the New Order, according to Article 4 has been set Tap No.III/MPR/1978 to impeach the President before his term runs out, namely because: (a) at his own request, (b) remain absent, (c) really is against the GBHN. During the Reformation, the termination of President expressly provided in Article 6 and Article 7 of the 1945 Constitution. Both in the Old Orde and the New Orde Impeachment of President is more political than judicial. While at the Reformation Orde had never happened to impeach the Presiden. In Constitutional Law, decisions of state institution in generally is more political than judicial.

Keywords: Impeachment, The President Republic of Indonesia

PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), system pemerintahan yang berlaku di Indonesia adalah sistem presidential. Jika mencermati Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia khususnya pada Sistem Pemerintahan Negara, sebelum amandemen, dinyatakan bahwa MPR memegang kekuasaan negara tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Selanjutnya, Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia memakai sistem parlementer, mengingat anggota DPR menjadi bagian komposisi keanggotaan MPR di samping utusan daerah dan utusan golongan. Dengan sistem ini, dibuka peluang DPR melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan dapat dijatuhkannya Presiden dalam masa jabatannya dengan dalih melakukan pelanggaran terhadap GBHN.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh negara kita menurut UUD 1945, sebelum amandemen, dikenal dua mekanisme pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban menteri kepada Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 yang mencerminkan

⁷ Dosen Fakultas Hukum Unisri

sistem presidentil. Kedua, pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang memiliki sifat lembaga perwakilan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang mencerminkan sistem parlementer.

Masa Orde Lama khususnya mengenai pertanggungjawaban Presiden sampai pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya, UUD 1945 tidak mengatur secara terperinci. Dalam Penjelasan Umum angka VII alinea ketiga dinyatakan 'Jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden'. Dalam Penjelasan Umum tersebut belum ada ketentuan yang mengatur dalam hal apa Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, kemungkinan karena saat itu Presiden Sukarno 'diangkat sebagai Presiden seumur hidup' yang menyebabkan tidak adanya pengaturan tentang penghentian Presiden dalam masa jabatannya.

Masa Orde Baru mulai ada ketetapan MPR yang mengatur tentang pemberhentian Presiden sebelum habis masa jabatannya, yaitu Tap MPR No. VI/MPR/1973 jo Tap MPR No. III/MPR/1978. Pada masa Reformasi pemberhentian Presiden sebelum habis masa jabatannya diatur dalam Pasal 6 jo Pasal 7 UUD 1945. Bagaimanakah penghentian Presiden dari masa ke masa .yang pernah terjadi di Indonesia selama ini?

LANDASAN TEORI

1. Pemberhentian Presiden Sebelum Amandemen UUD 1945

Pasal 1 UUD 1945 mengatur bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penjelasan menyatakan bahwa pasal ini mengandung pokok pikiran kedaulatan rakyat. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut Garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *neben*, tetapi *untergeordnet*

kepada Majelis. Kemudian Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa ‘Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara’.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka yang menjadi pertanyaan adalah “Kapankah Presiden harus memberikan pertanggungjawaban?”. Pertanyaan ini muncul, karena belum adanya ketentuan tentang kapan pertanggungjawaban Presiden di hadapan sidang majelis. diadakan. Jadi, pencabutan kekuasaan jabatan Presiden sebelum UUD 1945 diamandemen belum diatur secara tegas baik mengenai alasan maupun mekanismenya. Satu-satunya pasal yang mengatur masalah pemberhentian Presiden adalah Pasal 8 UUD 1945, bahwa Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

Meskipun dalam Penjelasan UUD 1945 tidak secara tegas diatur bahwa pertanggungjawaban yang ditolak oleh MPR berakibat pada diberhentikannya Presiden, namun dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, pemberhentian Presiden Sukarno karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR ditolak, demikian juga pada pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Sesudah MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk dan mengadakan Sidang Umum pada bulan Maret 1973, maka dihasilkan sebelas Ketetapan MPR. Salah satu ketetapan yang dikeluarkan tersebut diatur mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis. Ketetapan tersebut adalah Ketetapan No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Pada Sidang Umum MPR Tahun 1978 dikeluarkan Ketetapan yang sama dengan Ketetapan No. VI/MPR/1973, dengan sedikit perubahan pada isinya, yaitu Ketetapan No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara. Pasal 5 Ketetapan No. III/MPR/1978 yang redaksinya sama dengan Pasal 5 Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973, menyatakan:

- (1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.
- (2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan sidang istimewa diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 *Jo* Ketetapan MPR No. VII/MPR/ 1973. Berdasar ketetapan tersebut, Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan 'Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat'. Lebih lanjut Pasal 7 Tap MPR No. VII/MPR/1973 dan Pasal 7 Tap MPR no. III/MPR/1978 menegaskan bahwa DPR berkewajiban setiap saat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan haluan negara. Apabila DPR menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum kedua. Jika dalam waktu satu bulan memorandum kedua ini tidak diindahkan oleh Presiden maka DPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden.

Berdasarkan rumusan ketetapan MPR tersebut, dapat disimpulkan adanya dua macam pertanggungjawaban menurut waktu, yaitu pertanggungjawaban yang diberikan pada akhir masa jabatannya dan pertanggungjawaban sebelum berakhirnya masa jabatan. Pertanggungjawaban yang diberikan pada akhir masa jabatannya dilakukan dalam Sidang Umum, sedangkan pertanggungjawaban yang diberikan sebelum berakhirnya masa jabatan dilakukan dalam Sidang Istimewa. Bila dikaitkan dengan masalah sanksi, maka pertanggungjawaban yang diberikan pada akhir masa jabatannya tidak disertai dengan sanksi. Jadi merupakan pertanggungjawaban dalam artian sempit. Sedangkan pertanggungjawaban yang diberikan sebelum masa jabatannya berakhir merupakan pertanggungjawaban yang disertai dengan sanksi. Jadi, berupa pertanggungjawaban dalam artian yang luas (Rosjidi Ronggowidjojo, 1991: 93).

2. Pemberhentian Presiden Setelah Amandemen UUD 1945

Setelah reformasi Orde Baru, alasan-alasan pemberhentian Presiden diatur secara jelas dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 6A, maka Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, melainkan bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Sehubungan dengan hal itu, Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Menurut Pasal 7A UUD 1945 "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”.

Berdasar ketentuan Pasal 7A UUD 1945, ada dua alasan yang dapat digunakan untuk memberhentikan jabatan Presiden, yaitu:

- a. Melakukan pelanggaran hukum yang berupa: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela;
- b. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Selanjutnya sebelum MPR memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden, DPR mengajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7B ayat (5) UUD 1945).

Ketentuan seperti ini memberikan penegasan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui proses hukum terlebih dulu, baru kemudian proses politik yang dilakukan dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR (Pasal 7B ayat (7) UUD 1945). Jadi, untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi ditempuh melalui langkah Memorandum sebagaimana yang dilakukan pada jaman Orde Baru. Akan tetapi, DPR terlebih dulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat drbagai presiden dan/atau wakil Presiden (Pasal 7B ayat (1) UUD 1945).

PEMBERHENTIAN PRESIDEN

1. Pemberhentian Presiden Soekarno

Presiden Soekarno yang diangkat sebagai presiden seumur hidup berdasarkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963, harus meninggalkan kursi kepresidenan setelah ditolak pidato Pelengkap Nawaksara sebagai pertanggungjawaban seorang mandataris MPR, dan dicabut

kekuasaannya oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Sukarno. Pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno lebih bersifat politis daripada bersifat yuridis normatif, bahkan dapat dikatakan sebagai penggulingan kekuasaan.

Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tertanggal 12 Maret 1967 didalamnya tidak ada poin yang menyatakan bahwa Soekarno dipecat dari jabatan Presiden. Poin yang ada, apabila kita membaca secara jeli, di dalam memorandum penjelasan mengenai ketetapan tersebut dapat dibaca pernyataan spesifik bahwa “Presiden Soekarno digantikan oleh Jendral Soeharto, Pemegang SP 11 Maret sebagai Pejabat Presiden” Pencabutan jabatan Soekarno sebagai Presiden tidak dinyatakan secara tegas di dalam ketetapan itu. Hal ini dapat dijelaskan dari keadaan bahwa para pemimpin Orde Baru pada waktu itu memikirkan terlalu besarnya resiko membangkitkan sentimen pro-Soekarno. Baru setelah berakhirnya pertemuan luar biasa MPRS pada 7 s.d. 12 Maret 1967, diketahui secara publik bahwa Soeharto kurang konsekwen memenuhi janjinya sebagai pemegang SP 11 Maret, dan Soekarno telah didepak dari jabatan Presiden.

Sebagai akibat keluarnya Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, kekacauan muncul di berbagai seksi Angkatan Bersenjata. Iklim yang tegang berkembang di antara Komandan Angkatan Laut Mulyadi dan Kepala Polisi Negara Sutjipto di satu sisi, dan Soeharto bersama para pembantunya di sisi lain. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tidak segera diterima. Hal itu harus dipaksakan kepada penduduk, dan aksi penahanan menjadi pemandangan sehari-hari. Para pemimpin politik di Jakarta mencoba membenarkan pemaksaan yang sama sekali tidak demokratis akan peraturan perundang-undangan Orde Baru, dengan mengatakan bahwa kaum komunis sedang berkomplot melawan pemerintahan yang sah menurut hukum. Berkali-kali koran mengeluarkan informasi “mengenai rencana persekongkelan kaum komunis yang baru ditemukan untuk menumbangkan pemerintah dan membawa Soekarno kembali berkuasa “ (Malcolm Caldwell dan Utrecht, 2011:284).

Langkah-langka apa saja yang telah dilakukan oleh Presiden Soekarno dalam menanggapi terjadinya peristiwa G 30S/PKI, dan bagaimana mekanisme keluarnya Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, dijelaskan sebagai berikut. Menanggapi perkembangan politik dalam negeri yang semakin memanas setelah terjadinya peristiwa G 30S/PKI, Presiden Soekarno berpidato selaku Mandataris MPRS, pada tanggal 22 Juni 1966 atas kesadaran dan tanggung jawab sendiri yang dimaksudkan sebagai semacam “Progress report sementara” tentang

pelaksanaan mandat MPRS. Pidato tersebut oleh Presiden Soekarno dinamai Nawaksara. Menanggapi pidato Nawaksara tersebut, MPRS mengeluarkan Keputusan No. 5/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966. yang pada intinya meminta kepada Presiden supaya melengkapkan laporan pertanggungjawaban kepada MPRS khususnya mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi serta akhlak. MPRS beranggapan bahwa pidato Nawaksara kurang memenuhi harapan rakyat, khususnya para anggota MPRS RI. Sebagai jawaban Keputusan No. 5/MPRS/1966, maka Presiden Sukarno mengeluarkan surat No. 01/Pres/1967 hal Pelengkap Pidato Nawaksara.

Menanggapi pelengkap Nawaksara tersebut, rapat Pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan tanggal 20 Januari dan 21 Januari 1967, menyimpulkan antara lain Presiden alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional sebagai ternyata dalam Surat Presiden No. 01/Pres/1967, yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai Garis –garis Besar Haluan Negara saja. Hal ini bertentangan dengan:

- a. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, jo Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, jo Pasal 9 UUD 1945;
- b. Pasal 1 Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 yang berbunyi “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum terbentuk maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkedudukan dan berfungsi seperti Majelis Permusyawaratan yang dimaksud dalam UUD 1945;
- c. Ketetapan MPRS No. XVI/MPRS/1966 Nomor 3 yang berbunyi “Mandataris MPRS berkewajiban memberikan laporan pertanggung jawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan MPRS;
- d. Keputusan MPRS No. 1/MPRS/1966, Pasal 1 yang berbunyi “Sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berfungsi antara lain: (1) melaksanakan tugas dan wewenang MPR sesuai UUD '45, (2) menerima, menanggapi serta menilai laporan/pertanggung jawaban Mandataris mengenai pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS.

Selain itu MPRS juga menganggap bahwa Surat Presiden No. 1/Pres/67 lebih merupakan surat jawaban atas Nota Pimpinan MPRS No. 2/Pim.MPRS/1966, bukan Pelengkap Nawaksara yang ditentukan oleh Keputusan MPRS No. 5/MPRS/1966. Dengan berbagai pertimbangan tersebut, MPRS dengan Keputusan Pimpinan MPRS No. 13/B/1967 menolak Pidato Pelengkap

Nawaksara. Pada sisi lain, DPRGR mengeluarkan Resolusi dan Memorandum Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 9 dan 23 Februari 1967 yang menganjurkan untuk menyelenggarakan Sidang Umum Istimewa MPRS, dengan pokok-pokok sebagai berikut:

- a. Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional politis ideologis, membahayakan keselamatan dan keutuhan bangsa, negara, dan Pancasila;
- b. Pertanggung jawab Presiden sebagai Mandataris MPRS seperti yang dikemukakan dalam pidato Nawaksara beserta Pelengkapya tidak memenuhi jiwa dan ketentuan UUD 1945;
- c. Terdapat adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno terlibat G.30 S/PKI yang fakta-faktanya perlu dilengkapi oleh Pangops Pemulihan Keamanan dan Ketertiban dalam SI MPRS.

Dengan dasar bahan-bahan dan fakta-fakta tersebut di atas DPRGR menganggap bahwa Presiden Soekarno setidak-tidaknya sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan UUD 1945 dan Tap Sidang Umum MPR IV/MPRS. Berdasarkan permintaan DPR GR tersebut, MPRS menetapkan untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 s.d. 11 Maret 1967 di Jakarta. Akan tetapi sebelum Sidang Umum Istimewa benar-benar dilaksanakan, pada tanggal 20 Februari 1967 Presiden Soekarno mengumumkan Penyerahan kekuasaan kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 yaitu Letnan jendral Soeharto. Walaupun telah terjadi penyerahan kekuasaan kepada Jendral Soeharto, MPRS tetap melangsungkan Sidang Istimewa sesuai yang direncanakan (Hamdan Zoelva, 2005: 98-96).

Dalam Sidang Istimewa tersebut MPRS mengeluarkan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Ketetapan ini mulai berlaku pada hari ditetapkan dan mempunyai daya laku surut mulai tanggal 22 Februari 1967. Pernyataan Pasal 1 Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 kalau dihubungkan dengan Poin I dari Pidato Pelengkap Laporan Pertanggung jawab Presiden Soekarno kepada MPRS (Pelnawaksara) adalah alasan yang tidak berdasar. Dalam Pelnawaksara tersebut Presiden Soekarno telah menjelaskan bahwa dalam UUD 1945 atau pun dalam Ketetapan dan Keputusan MPRS sebelum Sidang Umum MPRS ke-IV, sebagai seorang Mandataris, tidak ada ketentuan bahwa Presiden harus memberikan pertanggung jawab atas hal-hal yang “cabang”, artinya di luar yang telah digariskan dalam haluan negara. Presiden hanya mempertanggung jawab pelaksanaan Garis Besar Haluan Negara saja. Kejadian di luar Garis-garis Besar Haluan Negara, yang oleh Presiden disebut sebagai “cabang”, tidak bisa hanya kepada Presiden dimintai tanggung

jawab. Oleh karena itu, Presiden di dalam Pelawaksara menanyakan siapa yang bertanggung jawab tentang beberapa peristiwa yang bertujuan mengancam keselamatan Presiden, misalnya: peristiwa Cikini, Idhul Adha, Cisalak, dll. Peristiwa G.30. S/PKI mestinya bukan tanggung jawab Presiden saja, tetapi juga tanggung jawab Menko Hankam. Demikian juga masalah kemerosotan ekonomi dan kemunduran akhlak tidak dapat begitu saja dipertanggungjawabkan kepada Presiden, tetapi menjadi tanggung jawab kita semua.

Selanjutnya mengenai pembubaran PKI pada sehari setelah Jendral Soeharto menerima SP 11 Maret, tepatnya pada tanggal 12 Maret 1966 secara konstitusional bertentangan dengan UUD 1945, sebab pada saat itu secara formal Soekarno masih sebagai Presiden. Perintah Sukarno 11 Maret 1966 hanya dimaksudkan sebagai pemberian kewenangan terbatas untuk mengambil langkah-langkah yang disebut dalam SP 11 Maret, dengan poin dasar penyelamatan dan penjagaan martabat Presiden. Akan tetapi, Jendral Soeharto memberi penafsiran yang berbeda secara mendasar atas SP-11 Maret.

Dengan SP-11 Maret telah diletakkan fondasi “Orde Baru” Indonesia. Manipulasi Politik pertama “SP-11 Maret” yang dilakukan Soeharto ialah Dekrit Presiden No.1/3/1966 12 Maret 1966, yang didalamnya, atas “perintah presiden” dia membubarkan PKI dan organisasi-organisasi komunis lainnya. Tetapi sangat meragukan apakah kewenangan untuk membubarkan PKI dapat diturunkan secara konstitusional dari SP-11 Maret. Untuk masalah itu, SP 11 Maret, di dalam pengertian yuridis bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (Malcolm & Ernst Utrecht, 2011: 283).

Berdasarkan uraian di atas, maka peralihan kekuasaan Presiden Sukarno kepada Jendral Soeharto adalah penggulingan kekuasaan bukan penyerahan kekuasaan, sebab mekanismenya kurang sesuai dengan UUD 1945.

2. Pemberhentian Presiden Soeharto

Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden (*lengser*) pada tanggal 29 Mei 1999 dan menyerahkan jabatan Presiden kepada Wakilnya yaitu B.J. Habibie. Ketatanegaraan pascaperalihan yang dimulai dari pergantian Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie yang proses peralihan dan solusi Hukum Tata Negaranya sudah tidak lagi menjadi perhatian publik, sebenarnya masih tetap meninggalkan suatu misteri yang perlu dicermati. Pendapat pro dan kontra tentang perlunya ketetapan MPR tentang pencabutan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1998

tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, tetap merupakan catatan buruk dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Soeharto secara yuridis adalah Presiden kedua yang belum pernah diberhentikan sampai sekarang.

Dalam hal Presiden mengundurkan diri atau menyatakan berhenti, secara *de facto* Wakil Presiden menggantikan jabatan Presiden. Akan tetapi harus diingat, dalam sidang umum MPR terdekat, MPR harus memberhentikan Presiden dan menyatakan berlaku surut sejak Presiden mengundurkan diri atau menyatakan berhenti. Di sini terlihat betapa sebenarnya formalitas pengangkatan dan pemberhentian oleh MPR masih diperlukan. Dasar hukum yang memberikan kewenangan MPR “*mengangkat dan memberhentikan*” Presiden dan Wakil Presiden adalah Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Ketetapan ini tidak bertentangan dengan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, tetapi bersifat melengkapi UUD 1945 (Soewoto Mulyosudarmo, 2004:137).

Namun kenyataannya ketetapan ini tidak diberlakukan pada waktu pergantian Presiden Soeharto kepada Presiden Habibie. Kesimpulannya bahwa politik lebih dominan dari hukum dalam Hukum Tata Negara. Peristiwa ketatanegaraan ini mengingatkan saya pada pendapat Barent, seperti yang dikutip oleh Kusnardi dan H. Ibrahim, mengenai hubungan ilmu politik dengan Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara sebagai kerangka dan Ilmu Politik merupakan daging yang ada di sekitarnya. Dengan demikian antara Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik terdapat hubungan yang erat, sehingga dapat dikatakan batas-batas ketentuan yang telah digariskan dalam Hukum Tata Negara sering diisi atau memerlukan pengisian dari garis politik. Keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa-peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara (Kusnardi dan H. Ibrahim, 1983:33).

3. Pemberhentian Presiden B.J. Habibie

Secara *de facto* B.J. Habibie pernah menjadi Presiden RI, tetapi secara *de jure* B.J. Habibie tidak pernah diangkat dan tidak pernah diberhentikan sebagai Presiden. Jadi, secara historis tidak dapat disangkal bahwa B.J. Habibie pernah menjadi Presiden Republik Indonesia, yang menggantikan H.M. Soeharto. Namun demikian, sejarah Hukum Tata Negara tidak memberikan legalitas terhadap realitas empirik pergantian kekuasaan Presiden (Soewoto Mulyosudarmo, 2004:129).

Bagi seorang pengamat politik hal demikian tidak akan menarik untuk dijadikan wacana. Namun dari sisi hukum, hal demikian ini tidak dapat dikesampingkan. Ketimpangan antara sejarah dan hukum tatanegara pernah terjadi di negara kita yaitu pada awal berdirinya Republik

Indonesia. Pada awal berdirinya Republik Indonesia sebenarnya terdapat perbedaan realita sejarah. Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus adalah sebuah realitas historis terjadi proklamasi kemerdekaan oleh Ir. Soekarno, namun secara yuridis yang tertera dalam bagian Pembukaan UUD 1945, pernyataan kemerdekaan itu dinyatakan sejak penandatanganan UUD 1945 yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945.

Pemberhentian Presiden B.J. Habibie berawal dari percepatan pertanggungjawabannya dalam masa jabatannya pada forum sidang umum MPR. Percepatan Sidang Umum MPR 1999, didorong karena pemilihan umum yang dipercepat. Pertanggungjawaban B.J. Habibie ditolak oleh MPR, tetapi tidak ditindaklanjuti dengan pemberhentian dari jabatan Presiden. Walaupun tidak ditindaklanjuti dengan pemberhentian, tetapi diikuti dengan pemilihan Presiden. Sebenarnya masa jabatan Presiden B.J. Habibie berakhir tahun 2003, tetapi atas kesepakatan Presiden dengan Pimpinan MPR, Presiden bersedia memberikan pertanggungjawaban yang dipercepat dalam forum Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999

4. Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid

Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatan Presiden dimulai dari kuatnya tekad bersama rakyat Indonesia untuk menjadikan KKN sebagai musuh bersama sebagai diamanatkan oleh Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Ditambah maraknya polemik di media massa mengenai Dana Yanatera Bulog sebesar Rp 39 milyar dan Dana Bantuan Sultan Brunai Darussalam sebesar US \$ 2 juta yang mengaitkan nama Presiden Abdurrahman Wahid. Kedua alasan tersebut yang menyebabkan 236 anggota DPR mengajukan surat kepada Pimpinan DPR pada 29 Juni 2000 yang berisi usul penggunaan hak angket DPR terhadap kedua kasus tersebut.

Usul tersebut disetujui pada Rapat Paripurna 28 Agustus 2000 tertuang dalam Surat Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/II/2000-2001 tentang Persetujuan DPR RI Untuk Mengadakan Penyelidikan Terhadap Penggunaan Dana Milik Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan Badan Urusan Logistik (Yanatera Bulog) dan Dana Bantuan Sultan Brunai Darussalam. Sebagai tindak lanjut dari keputusan tersebut, pada 5 September 2000 dengan Surat Keputusan No. 05/DPR-RI/1/2000-2001 DPR mengesahkan pembentukan Panitia Khusus DPR RI untuk Mengadakan Penyelidikan Terhadap Kasus Dana Milik Yayasan Dana Kesejahteraan

Karyawan (Yanatera) Badan Urusan Logistik dan Kasus Dana Bantuan Sultan Brunai Darussalam Kepada Presiden KH Abdurrahman Wahid. Tugas penyelidikan tersebut bertujuan untuk:

- a. Melakukan penyelidikan guna mengungkap fakta-fakta yang berkaitan dengan penggunaan Dana Milik Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunai Darussalam kepada Presiden K.H.Abdurrahman Wahid dalam rangka mencari kebenaran dan akuntabilitas publik;
- b. Mewujudkan mekanisme *checks and balances* agar tercapai penyelenggaraan negara yang baik (*good govermance*);
- c. Melaksanakan fungsi pengawasan DPR-RI terhadap jalannya pemerintahan negara Republik Indonesia

Setelah Pansus bekerja selama empat setengah bulan, melaporkan hasilnya pada Rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 28 Januari 2001. Kesimpulan dari hasil penyelidikan tersebut adalah:

- a. dalam kasus Dana Yanatera Bulog, Pansus berpendapat “Patut diduga bahwa Presiden Abdurrahman Wahid berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog”.
- b. dalam kasus Dana Bantuan Sultan Brunai , Pansus berpendapat “Adanya inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang masalah bantuan Sultan Brunai Darussalam menunjukkan bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat”.

Berdasarkan hasil kerja dan kesimpulan Pansus tersebut, Sidang Paripurna DPR RI pada 1 Februari 2001 memutuskan menyetujui dan menerima Laporan Hasil Kerja Pansus untuk ditindaklanjuti:

- a. Berdasarkan Pasal 7 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, DPR RI menyampaikan MEMORANDUM untuk mengingatkan bahwa Presiden K.H. Abdurrahman Wahid sungguh melanggar Haluan Negara, yaitu:
 - 1) Melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan;
 - 2) Melanggar Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN.
- b. Hal-hal yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran hukum, menyerahkan persoalan ini untuk diproses berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku

Mencermati keputusan DPR tersebut, ada dua hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, DPR RI membedakan dua pelanggaran yaitu pelanggaran terhadap Haluan Negara yang ditindaklanjuti dengan Memorandum kepada Presiden. *Kedua*, dugaan adanya pelanggaran hukum pidana yang diserahkan pada proses hukum sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Dengan membedakan dua kasus tersebut, DPR RI hendak hendak menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap Haluan Negara diselesaikan melalui jalur politik yaitu Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban politik Presiden yang dapat berakhir pada pemberhentian Presiden; dan pelanggaran hukum pidana diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana yang berlaku dalam rangka pertanggungjawaban pidana yang dilakukan Presiden.

Dengan dasar keputusan tersebut, DPR RI menyampaikan Memorandum Pertama kepada Presiden pada tanggal 1 Februari 2001 yang meminta supaya Presiden K.H Abdurrahman Wahid memperhatikan Memorandum dalam waktu tiga bulan. Setelah tiga bulan, Memorandum Pertama tidak diperhatikan, maka disusul dengan Memorandum Kedua pada tanggal 1 Mei 2001 yang memberikan waktu satu bulan kepada Presiden K.H Abdurrahman Wahid untuk mengindahkan Memorandum yang telah disampaikan oleh DPR RI. Namun kenyataannya Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan Memorandum Kedua DPR RI, maka sesuai dengan Pasal 7 ayat (4) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, DPR meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden K.H. Abdurrahman Wahid.

Menjelang pelaksanaan Sidang Istimewa MPR RI yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 1 s.d. 7 Agustus 2001, Presiden Abdurrahman Wahid melakukan suatu kebijakan yang kontroversial dan dianggap melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pemberhentian Jendral Polisi S. Bimantoro sebagai Kapolri dan menggantinya dengan Komisaris Jendral Polisi Chaerudin Ismail. Kebijakan tersebut melanggar Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 Pasal 7 ayat (3), yang mengharuskan adanya persetujuan DPR untuk pemberhentian dan pengangkatan Kapolri. Karena itulah, Sidang Istimewa MPR dipercepat menjadi 21 s.d. 23 Juli 2001. Selain itu, pada dini hari tanggal 23 Juli 2001 Presiden mengeluarkan kebijakan yang sangat kontroversial kembali yaitu mengeluarkan Maklumat Presiden RI untuk membekukan MPR RI serta membekukan Partai Golkar (Hamdan Zoelvan, 2005: 103).

Akhirnya pada tanggal 23 Juli 2001 MPR mengeluarkan Ketetapan No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid yang isinya memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPR RI yang memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dengan alasan yang dijadikan pertimbangan yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden

Abdurahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Tanggal 23 Juli 2001. Jadi, tidak lagi didasarkan pada Memorandum DPR, akan tetapi karena alasan lain yaitu ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR dan dikeluarkannya maklumat oleh Presiden. Walaupun demikian, dari pertimbangan dalam Ketetapan MPR RI tentang Pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman wahid tersebut, dicantumkan pula adanya pelanggaran Haluan Negara sebagaimana yang tertuang dalam Memorandum DPR RI.

Ketidakhadiran Presiden Abdurrahman Wahid dalam Sidang Istimewa dengan alasan bahwa jika menghadiri Sidang Istimewa tersebut berarti Presiden Abdurrahman Wahid juga dianggap melanggar UUD 1945, sebab UUD 1945 mempergunakan sistem Presidentil, bukan Parleментар (B. Hestu Cipto Handoyo, 2009: 165).

Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid ini, dapatlah dilihat dengan jelas pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan-alasan pemberhentian Presiden dan mekanisme serta proses pemberhentiannya. Unsur utama yang dijadikan alasan pemberhentian Presiden adalah pelanggaran Haluan Negara yang dilakukan oleh Presiden, apakah itu pelanggaran terhadap konstitusi, pelanggaran terhadap ketetapan-ketetapan MPR maupun pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Pembuktian adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden lebih banyak dilakukan oleh DPR melalui Pansus yang dibentuk oleh DPR, dan tidak ada proses pembuktian yang dilakukan oleh lembaga MPR. Dengan demikian MPR hanya menjatuhkan putusan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden sehubungan dengan adanya permintaan DPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Inilah uniknya ketatanegaraan kita sebelum amandemen, yang kebanyakan pakar Hukum Tatanegara mengatakan bahwa sistem pemerintahan kita memakai sistem Quasi Presidentil. Dilihat dari pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden, maka pemerintahan kita memakai sistem Presidentil, tetapi dilihat dari cara memberhentikan Presiden, pemerintahan kita memakai sistem Parleментар sebab DPR lebih dominan dalam memberhentikan Presiden daripada MPR.

KESIMPULAN

Pemberhentian Presiden, baik “dihentikan” yaitu pada Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid, maupun pada ”berhenti atas kehendak sendiri” yaitu pada Presiden Soeharto dan Presiden B.J. Habibie belum dilaksanakannya demokratisasi dan supremasi hukum.

Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid keduanya diberhentikan tanpa melalui proses pemeriksaan hukum, melainkan hanya didasarkan oleh adanya proses politik yang sarat dengan kepentingan sesaat. Presiden Soeharto dan Presiden B.J. Habibie belum pernah diberi surat Ketetapan Pemberhentian Jabatan Presiden dari MPR, sehingga secara de jure mereka masih menjabat sebagai Presiden, meskipun de facto sudah tidak lagi menjabat Presiden. Dalam Hukum Tata Negara kepentingan politik lebih dominan daripada kepentingan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-buku

- Hestu Cipto Handoyo, B, 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Atma Jaya Jogjakarta.
- Zoeva, Hamdan . 2005. *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Kusnardi dan Harmaily. 1986. *Pengantar Hukum Tatanegara*. Jakarta: FH UI.
- Caldwell, Malcolm dan Ernst Utrecht. 2011. *Sejarah Alternatif Indonesia*. Yogyakarta: Djaman Baroe.
- Mulyosudarmo, Soewoto . 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1991. *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Presiden*. Jakarta: Gaya Media Pratama

2. Peraturan Perundang-undangan

- Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Pertama s.d. Keempat dalam Satu Naskah) Yogyakarta: Galangpress, 2009
- Himpunanm Ketetapan MPR RI Sejak Tahun 1960 sampai tahun 2001, Sekretariatm Jendral MPR RI, 2001