

JURNAL KEADILAN

Vol. 1, No. 2, Juni 2001

Terbit pertama kali Desember 2000

Dewan Pakar

Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH, ML
Prof. Dr. Sri Soemantri, SH
Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH
Prof. Dr. Erman Radjaguguk, SH, LLM
Prof. Dr. Dimiyati Hartono, SH
Prof. Dr. St. Remy Sjahdeini, SH
Prof. Dr. Loebby Loeqman, SH
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH
Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, SH
Prof. Dr. Achmad Ali, SH, MH
Dr. Indriyanto Seno Adji, SH, MH
Agus Brotosusilo SH, MH
Satya Arinanto SH, MH

Penanggung Jawab

Amir Syamsuddin, SH

Pemimpin Redaksi

Nurhasyim Ilyas, SH

Redaktur/Editor

Didi Irawadi Syamsuddin, SH, LLM
Yosef Badeoda, SH
Subani, SH

Redaksi

Sugiyono, SH
Suparjo Sujadi, SH
Yusuf Hidayat, SH
Agus Suro, SH
Riris Ardhanariswari, SH
Nurul D. Irawati, SH
Iwan Darmawan, SH
Widyaningrum Soeparlan, SH

Pemasaran/Distribusi

Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan

Alamat Penerbit/Redaksi

Accmark Building, Jln. Cikini Raya 58 G-H,
Jakarta 10330, Indonesia.
Telp. (62-21) 3101970 (hunting),
fax. (62-21) 3140170, 3140878.

JURNAL KEADILAN

ANTARA POLITISASI HUKUM
DAN LEGALISASI POLITIK



ISSN 1411-7533

Daftar Isi

<i>Dari Redaksi</i>	i
FOKUSKITA	
Antara Politisasi Hukum dan Legalisasi Politik	iii
Di Balik Legalisasi Politik dan Politisasi Hukum	1
<i>Tim Redaksi</i>	
* Menguji Tolok Ukur Pemberhentian Presiden R. Muhammad Miharadi	5
Pergeseran Peran DPR Sesudah Amandemen dalam Perspektif Hukum Tata Negara	12
<i>Riris Ardhanariswari</i>	
Peranan Hukum dalam Masa Transisi Demokrasi di Negara Berkembang	17
<i>L. Michael Hager</i>	
Demokrasi Konsosiasional: Menyambut Pemberintahan Baru Megawati	25
<i>Yosef Badeoda</i>	
Asas Pembuktian Terbalik dan Praduga Tak Bersalah	30
<i>Achmad Ali</i>	
Dilematika Pembebanan Pembuktian Terbalik dalam Kasus Korupsi	33
<i>Gayus Lumbuun</i>	
Pembuktian Terbalik: Minimalisasi Kasus Korupsi di Indonesia	36
<i>Indriyanto Seno Adji</i>	
Menyambut UU Advokat: Peran Advokat dalam Pembangunan	43
<i>Amir Syamsuddin</i>	
Pengembangan Kelembagaan Demokrasi di Tingkat Lokal	49
<i>Taufik Rahman</i>	
Wawancara: Keadilan Bagi Konsumen	65
<i>Tini Hadad</i>	
Resensi Buku	59
Informasi Istilah	61
Peraturan Ketenagakerjaan RI	71
RUU Perubahan UU RI No. 31 Tahun 1999	94

R. Muhammad Mahradi SH

MENGUJI TOLOK UKUR PEMBERHENTIAN PRESIDEN

The Presidency is a strategic institution in a governmental ruling system. Automatically its presence should be arranged in the hard and clear institution regulation. In the recent 1945 Constitution and even after having modification (or amendment) does not exist the hard and clear mechanism in accounting (or accountability) the President responsibility and the dismissal possibility (removal from office) as the consequence of the failure. This situation is weakness by the fact of no detail points for requiring whether government should be presidential or parliamentary system. Constitution reformation should be able to adopt these cases to correlate to real democracy.

Lembaga kepresidenan adalah sebuah lembaga yang strategis di dalam jalannya suatu pemerintahan. Dengan demikian, keberadaannya harus diatur secara tegas dan jelas di dalam konstitusi. UUD 1945 yang dewasa ini berlaku berikut perubahannya tidak merumuskan secara jelas dan tegas bagaimana mekanisme pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden. Kelemahan ini semakin parah dengan ketidakjelasan sistem pemerintahan apakah presidensial atau parlementer. Reformasi konstitusi harus mengadopsi persoalan tersebut secara demokratis.

R. Muhammad Mahradi, SH

Staf Pengajar tetap dan Sekretaris Program
Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Pakuan, Bogor.

Arus reformasi yang dewasa ini melanda Indonesia, dalam realitasnya tidak selalu melahirkan perubahan yang signifikan. Konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR dapat dieliminasi sebagai konflik yang berawal dari lemahnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang saat ini berlaku. Dua kali perubahan UUD 1945 (atau amandemen) yang dilakukan MPR tidak mengurangi problem sistem ketatanegaraan melainkan semakin memperparah hubungan antara lembaga tinggi tersebut. Setidaknya, perubahan UUD 1945 hanya berkesan menggeser kecenderungan kekuasaan yang semula *executive heavy* ke *parlementery heavy*.

Salah satu prinsip sistem ketatanegaraan Indonesia yang paling lemah adalah ketidakjelasan antara penggunaan sistem pemerintahan presidensial atau parlementer. Suwoto Mulyosudarmo mengulas bahwa kelemahan sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 adalah pemilihan Presiden atau wakil Presiden menggunakan sistem parlementer (dilakukan oleh MPR), sedangkan pembentukan kabinetnya menggunakan sistem presidensial (dilaksanakan oleh Presiden). Pengawasan atau pertanggungjawabannya menggunakan sistem parlementer (DPR dan MPR). Dengan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem parlementer pemerintahan sangat lemah, karena setiap saat dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan pertimbangan pelanggaran haluan negara.

Mengingat makna strategis yang dimiliki oleh lembaga Presiden di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (*concentration of powers and responsibilities upon the President*) terutama dikaitkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maka kejelasan hubungan keduanya haruslah secara tegas terumuskan. Setidaknya yang menjadi problema ketatanegaraan saat ini yaitu bagaimana tolok ukur pemberhentian Presiden. Tulisan ini akan mencoba mengupas dari perspektif hukum tata negara.

Jabatan Presiden

Di dalam konsep teoretis, jabatan Presiden kerap kali dikaitkan dengan bentuk pemerintahan republik atau ajaran demokrasi. Perkataan republik itu sendiri sudah dikenal sejak masa Yunani Klasik dan Romawi. Buku yang ditulis Plato dan Cicero keduanya berjudul "Republik". Jabatan Presiden itu sendiri secara historis sudah dikenal cukup lama. Setidaknya, sejak abad ke-18 di Amerika Serikat sudah dikenal sebagai kepala negara suatu republik. Hal ini dapat ditelaah dari konstitusinya (*Art. II, Sec. 1. par. 1*) yang dihasilkan oleh konvensi Federal pada tahun 1787 yang mencantumkan: *The executive power shall be vested in a President of the United States of America...*

Di Asia, jabatan Presiden muncul di Filipina pada waktu penjajah Amerika Serikat memberikan kemerdekaan yang terbatas (15 November 1935), sebagai suatu negara persemakmuran, *The commonwealth of the Philippines* dengan Manuel Quezon sebagai Presiden (1935-1944). Adapun Presiden Filipina setelah merdeka dari Amerika Serikat (4 Juli 1946) adalah Manuel Roxas (1946 - 1948). Menurut tata bahasa, kata "President" (substantivum) adalah derivatif dari "to preside" (verbum) yang artinya memimpin atau tampil di depan. Kata latin "presidere" berasal dari "prae" yang artinya didepan dan "sedere" yang artinya duduk.

Jabatan Presiden merupakan lingkungan pekerjaan yang sifatnya strategis dan tidak boleh lowong sedetikpun. Studi kasus pergantian Presiden Amerika Serikat dalam masa jabatan Presiden Kennedy berlangsung demikian singkat untuk mencegah lowongnya jabatan Presiden tersebut. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 menetapkan bahwa UUD 1945 menganut asas kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2) (*volkssoeveriniteit*) yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. MPR bersidang sedikitnya 5 tahun sekali dan bertugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Sedangkan Presiden adalah mandataris MPR yang tunduk dan bertanggung jawab pada majelis.

Di Indonesia, pengisian jabatan Presiden dilakukan dengan cara pemilihan oleh suatu lembaga yaitu MPR dengan suara terbanyak seandainya calon lebih dari satu orang sedangkan bila calon tunggal maka cukup dengan persetujuan aklamasi (lihat Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999). Dengan demikian, sistem pengisian jabatan Presiden dilakukan melalui lembaga khusus yaitu MPR. Artinya, rakyat memilih terlebih dahulu wakil-wakilnya yang akan duduk di dalam suatu badan (*dalam hal ini memilih anggota DPR yang menjadi bagian dari MPR*) dan baru kemudian badan ini

(maksudnya MPR) yang melakukan pemilihan Presiden. Di negara lain, ada juga model pengisian jabatan Presiden melalui pemilihan langsung oleh rakyatnya seperti di Filipina atau dipilih oleh badan khusus seperti *electoral college* di Amerika Serikat.

Pengisian jabatan Presiden melalui lembaga MPR, di masa reformasi, mulai digugat. Hal ini berkaitan dengan hasil Pemilu 1999 yang perolehan suara lebih banyak diperoleh PDI Perjuangan (*meski tidak mayoritas mutlak*) namun tidak dapat memajukan Megawati sebagai Presiden. Akibatnya, ketika Abdurrahman Wahid terpilih sebagai Presiden (*berkat lobby poros tengah*) maka Presiden Abdurrahman Wahid mendapat tekanan secara politis untuk mengakomodasi kepentingan partai politik yang mendukungnya untuk dapat duduk di dalam kabinet.

UUD 1945 mengatur bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Ketentuan ini mirip sekali dengan bunyi UUD Amerika Serikat yang menyebutkan bahwa kekuasaan eksekutif ada di tangan Presiden. Sebagai konsekuensinya, semestinya Indonesia-seperti Amerika Serikat, menjalankan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tetapi pengaturan lebih lanjut dalam UUD 1945 tidak demikian. Dalam UUD 1945 (Pra-Perubahan) disebutkan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Ketentuan ini mirip dengan sistem kerajaan parlementer.

Pencampuran antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan kerajaan parlementer harus segera diakhiri. Hal ini sangat mengganggu di dalam sistem pertanggungjawaban lembaga Presiden, karena di dalam sistem pemerintahan presidensial, pertanggungjawaban Presiden tidak dapat dituntut oleh parlemen sedangkan pada sistem pemerintahan parlementer yang terjadi kebalikannya. Namun demikian, diharapkan sebagaimana diulas Gwendolen M Carter dan John H. Herz, perumusan perubahan sistem yang mengatur peralihan kepemimpinan, pembatasan tindakan pemerintah dapat dilakukan secara damai, sesuai konsepsi negara demokratis.

Pencampuran antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer harus segera diakhiri, karena mengganggu sistem pertanggungjawaban lembaga Presiden.

Pemberhentian Presiden

Di dalam sistem pembagian kekuasaan sebagaimana dianut di Indonesia setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Demikian juga Presiden, sebagai lembaga yang memegang kekuasaan eksekutif/pemerintahan, wajib mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya sebagai konsekuensi diterimanya kekuasaan. Persoalan yang kemudian mengemuka adalah bagaimana model pertanggungjawabannya dan apa sanksinya bila dipertanggungjawabannya tidak diterima.

Di dalam sistem pemerintahan presidensial, seperti di Amerika Serikat, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Presiden hanya bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya. Dengan demikian, meskipun kebijakannya tidak

*Presiden,
sebagai lembaga
yang memegang
kekuasaan eksekutif
atau pemerintahan,
wajib
memberikan
pertanggungjawaban
setiap kebijakannya
sebagai konsekuensi
diterimanya
kekuasaan*

disukai masyarakat namun sampai waktu pemilihan yang akan datang maka Presiden tetap tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali dengan dakwaan melakukan kriminal berat (prosedur *impeachment*). Sedangkan pada sistem pemerintahan parlementer berlaku sebaliknya, Presiden atau Kepala Pemerintahan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya. Kedua sistem pemerintahan tersebut dapat dipahami perbedaannya karena beranjak dari perbedaan cara pengisian jabatan Presiden itu sendiri. Pengisian jabatan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial dilakukan secara langsung sedangkan pada sistem pemerintahan parlementer sebaliknya.

Di dalam negara demokrasi penggantian pejabat pemerintahan terutama Presiden merupakan hal yang lazim dan harus diletakkan dalam satu sistem konstitusional.

Sistem konstitusional beranjak dari pemahaman bahwa kekuasaan penyelenggara negara haruslah dibatasi dengan ketentuan yang tegas terutama yang terangkum di dalam konstitusi. Daniel S Lev secara tajam mengulas bahwa pemerintahan konstitusional meletakkan paham bahwa kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan yang penerimaannya akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum. Pembatasan kekuasaan penyelenggara negara yang

dibatasi oleh hukum juga merupakan konsep dasar negara hukum (*rechtsstaat atau rule of law*). Di tinjau dari hukum tata negara maka ada empat hal yang menjadi dasar pergantian (*vervangingsgrond*) Presiden yaitu jika Presiden :

- Meninggal dunia
- Mengundurkan diri (berhenti)
- Dilepas dari jabatan (diberhentikan)
- Menderita gangguan kesehatan.

Untuk masalah meninggal dunia dan mengundurkan diri menurut penulis tidak menjadi persoalan namun mengenai dilepas dari jabatan atau diberhentikan hal ini mengandung konsekuensi berbeda. Istilah "diberhentikan" mengandung konotasi bukan kehendak sendiri melainkan atas kemauan orang lain yang dalam istilah (term) pembuat UUD Amerika Serikat disebut "removal from office".

Ketentuan Pasal 8 UUD 1945 tidak mengenal kemungkinan pemberhentian Presiden sebagai dasar pergantian Presiden. Pasal 8 UUD 1945 hanya menyebutkan: "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden, sampai habis waktunya". Ketentuan Pasal 8 UUD 1945 ini mirip dengan Konstitusi Amerika Serikat yang dalam Seksi 1, Amendemen ke-XXV, berbunyi: "*In case of the removal of the President from office or resignation, the Vice President shall become President*".

Adapun ketentuan pergantian Presiden dengan jalan pemberhentian dapat ditelaah dari ketentuan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang dalam Pasal 4 berbunyi: "Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena: atas permintaan sendiri, berhalangan tetap, sungguh-sungguh melanggar haluan negara".

Lalu, apakah secara utuh memang UUD 1945 tidak memberikan peluang kemungkinan pemberhentian Presiden?, penulis berpendapat tidak demikian. Apabila kita kaji ketentuan Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan negara maka dengan tegas dinyatakan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan kedudukan DPR kuat dimana bila DPR menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan Negara maka Majelis dapat diundang untuk persidangan Istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden.

Menurut Ismail Suny, "tanggung jawab" yang digunakan Penjelasan Umum UUD 1945 merupakan atau dipakai dalam arti luas, "in ruime zin", sesuai dengan konsepsi Mr. Dr. Bothling. Dengan demikian, tanggung jawab yang dimaksudkan di sini adalah tanggung jawab politis yang memakai sanksi.

Pertanggungjawaban politis yang memakai sanksi ini, memungkinkan MPR setiap waktu dapat melepas Presiden dari jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau Presiden dapat dijatuhi hukuman pemecatan (*op straffe van ontslag*) dari jabatannya, meskipun masa jabatannya belum habis.

Dari uraian Ismail Suny maka dapat dipahami bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia ternyata mengenal adanya pertanggungjawaban dan hal demikian memang merupakan prasyarat mutlak di dalam negara demokrasi. Studi kasus pemberhentian Presiden Soekarno menunjukkan bahwa pergantian Presiden dengan jalan pemberhentian pernah dilakukan di Indonesia. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dinyatakan bahwa:

1. Bahwa Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagai layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap MPR (Sementara) sebagai yang memberikan mandat, yang diatur dalam UUD 1945.
2. Menetapkan berlakunya Tap MPR(S) No. XV/MPRS/1966 dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengembalian Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 UUD 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilu.

Berkenaan dengan masalah pertanggungjawaban Presiden, UUD 1945 sendiri tidak memuat kaidah hukum mengenai kewajiban Presiden memberikan pertanggungjawaban.

Kewajiban ini ditemukan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 yang dalam Pasal 5 berbunyi:

"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 dihadapan Sidang Majelis.

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." Jika setelah MPR mendengar dan menerima pertanggungjawaban Presiden lalu MPR berpendapat bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara maka MPR dapat memberhentikan Presiden meskipun masa jabatannya belum habis.

Secara prosedural, pemberhentian Presiden baru dapat dilakukan setelah terlebih dahulu DPR mengingatkan Presiden yang dianggap melanggar haluan negara melalui memorandum sebanyak dua

kali, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Baru kemudian setelah dinilai DPR, Presiden tidak mengindahkan dua memorandum tersebut maka DPR dapat mengundang MPR untuk melakukan Sidang Istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden.

Tolok Ukur Pemberhentian Presiden

Bila kita telaah rumusan ketentuan Penjelasan Umum UUD 1945 maka dapat terlihat dengan jelas bahwa tolok ukur memberhentikan Presiden adalah "...jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat...". Persoalannya adalah untuk menentukan tolok ukur sungguh melanggar haluan Negara sepenuhnya penilaian subyektif dari DPR. Dengan perkataan lain, tolok ukur bagi pemberhentian Presiden di dalam optik UUD 1945 memiliki ukuran politis daripada yuridis.

Berbicara tentang kasus memorandum pertama dan kedua DPR kepada Presiden Abdurahman Wahid menunjukkan tolok ukur pemberhentian Presiden didekati secara politik. Hal ini bermula ketika Panitia-Khusus (Pansus) DPR menyimpulkan Presiden dianggap atau patut diduga melakukan penyelewengan dana Yanatera Bulog sebesar Rp. 35 milyar dan dana bantuan Sultan Brunei sebesar Rp. 2 juta dolar AS mendorong DPR memberikan memorandum sebanyak dua kali. DPR pada memorandum kedua merumuskan bahwa Presiden Abdurahman Wahid telah sungguh melanggar haluan negara yaitu:

- a. Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan, dan
- b. Melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dari kasus Presiden Abdurahman Wahid perlu dipahami bahwa penilaian DPR menggunakan optik politik dan tidak memasuki tolok ukur yuridis yang menjadi kewenangan lembaga peradilan. Selama ketentuan UUD 1945 merumuskan sebagaimana termaktub di atas berikut ketentuan ketetapan MPR

*Ketetapan MPR
adalah produk politik
sehingga
tolok ukur
pertanggungjawaban
presiden adalah
pertanggungjawaban
politik, tidak
mencakupi tanggung
jawab di bidang
yuridis*

yang terkait maka secara yuridis-konstitusional, proses yang ditempuh DPR dengan memorandumnya adalah sah.

Secara teoretis, hukum tata negara sulit menyentuh analisis tolok ukur yang disandarkan pada penilaian politis. Lembaga DPR adalah lembaga politik yang mendasarkan diri dalam pengambilan keputusannya pada kompromi dan kesepakatan politik. Hal ini jelas di masa datang akan terus menerus menimbulkan kontroversi selama tolok ukur pemberhentian Presiden disandarkan pada "Melanggar Haluan Negara" yang memiliki dimensi sangat luas dan subyektif tergantung kepada konfigurasi politik yang terbentuk di lembaga DPR dan MPR.

Berbeda dengan Amerika Serikat, tolok ukur pemberhentian Presiden dirumuskan secara jelas yaitu hanya dapat diberhentikan bila terdapat dugaan melakukan tindak pidana. Lembaga pemberhentian ini dalam hukum tata negara Amerika Serikat disebut lembaga *impeachment*. Ketentuan Pasal 2 ayat 4 Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa:

Selama tolok ukur pemberhentian Presiden disandarkan pada "Melanggar Haluan Negara" yang memiliki dimensi sangat luas dan subyektif tergantung kepada konfigurasi politik yang terbentuk di lembaga DPR dan MPR.

The President, Vice President, and all civil officer of the United States, shall be removed from office on

impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crime and misdemeanors."

Hanya atas dasar pengkhianatan, penyuapan, tindakan kriminal dan perbuatan jahat serius, Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Sipil dapat dikenakan *impeachment*, yang berarti dapat diberhentikan dari jabatannya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sistem pertanggungjawaban di Amerika Serikat menghindarkan diri pada tolok ukur politis yang bias. Hal ini disandarkan pada sistem bahwa pertanggungjawaban Presiden secara tunggal diserahkan kepada pemilih-pemilihnya, bukan kepada *Congress*. Dengan demikian, seorang Presiden yang terpilih di Amerika Serikat praktis tidak dapat diganti selama masa tugasnya. Meskipun ia terbukti tidak populer dan tidak efisien ataupun kebijakannya tidak diterima rakyat maka ia dan caranya

berlangsung terus sampai tiba pemilihan baru.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa di Amerika Serikat Presiden dilindungi oleh ajaran *Trias Politica* Montesquieu yang menyebabkan Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya berjalan sepanjang menyangkut urusan pemerintahan. Presiden hanya dapat diberhentikan melalui cara *impeachment* atau adanya permasalahan yang bersifat pribadi misalnya pelanggaran moral, tindak pidana atau pelanggaran berat lainnya. Hal ini pernah hampir terjadi pada Presiden Nixon dan prosesnya juga telah berlangsung pada Presiden Clinton walaupun tidak sampai diberhentikan. Adapun bentuk pelaksanaan *impeachment* adalah sebagai berikut: Jika seorang Presiden atau pejabat tinggi negara lainnya dianggap telah melanggar hal-hal yang termasuk kategori *impeachment* akan menerima dakwaan dari *House of Representatives* (semacam DPR di Indonesia). Dakwaan ini disampaikan kepada Senat (wakil-wakil negara bagian atau semacam utusan daerah di MPR) untuk dinilai dan ditetapkan hukumannya berupa pemecatan atau tidak. Presiden yang didakwa tersebut lalu diberikan waktu untuk melakukan pembelaan. Kemiripannya dengan keadaan Indonesia adalah dalam wujudnya berupa terselenggaranya Sidang Istimewa atas permintaan DPR. Sedangkan perbedaannya cukup banyak antara lain: Keputusan akhir berada di tangan MPR yang sebagian besar (500 dari 700) adalah anggota DPR. Hal ini berarti bahwa yang mendakwa juga ikut mengadili. Selain itu, materi dakwaan di Indonesia hanya terbatas pelanggaran haluan negara sedangkan pelanggaran yang bersifat pribadi diadili melalui cara-cara bidang hukum yang dilagukannya.

Perlu dipahami bahwa meskipun Amerika Serikat menganut *Trias Politica* namun tetap ada hal-hal yang tidak murni diikuti. Seperti misalnya Presiden dapat mengeluarkan veto atas Rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh *Congress* (atau Parlemen). Namun yang jelas prinsip pembatasan kekuasaan dengan pemisahan lembaga kekuasaan merupakan dasar dari sistem ketatanegaraan.

Studi kasus memorandum DPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid menunjukkan adanya indikasi bias mengklasifikasikan alasan pelanggaran haluan negara. Hal ini terutama dengan disandarkan pada argumentasi karena Presiden dianggap atau diduga melakukan pelanggaran hukum pada kasus Brunei dan Buloggate sementara tolok ukurnya yang digunakan adalah hasil kerja Pansus yang tentunya sarat pendekatan politis. Dengan demikian, penilaian pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid yang akan dilakukan di dalam Sidang Istimewa MPR didekati dengan tolok ukur politik meski memiliki nuansa yuridis.

Menurut Suwoto Mulyosudarmo menghadapi kasus memorandum di atas maka Presiden Abdurrahman Wahid hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban berkaitan dengan materi pelaksanaan Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal ini mengacu kepada Penjelasan UUD 1945 bahwa Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban pada Sidang Istimewa karena melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perkataan "atau" pada anak kalimat sesudah kata Undang-Undang Dasar (UUD) dimaksudkan bahwa yang dipertanggungjawabkan tidak hanya materi Undang-Undang Dasar namun juga ketetapan yang dibuat oleh MPR.

Adapun mengenai mekanisme atau teknik pelaksanaan persidangan MPR diatur di dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/2000. Sedangkan substansi pertanggungjawaban Presiden merupakan wewenang sepenuhnya dari MPR untuk menilai apakah diterima atau ditolak. Dalam hal pertanggungjawaban Presiden ditolak, Presiden diberikan hak jawab yang dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada Presiden untuk mengklarifikasi lagi pertanggungjawabannya kembali dengan peluang memberikan pelengkap pertanggungjawaban. Dalam hal pelengkap pertanggungjawaban Presiden ditolak, MPR dapat memberhentikan Presiden.

Proyeksi masa depan, perumusan soal pemberhentian dan pertanggungjawaban Presiden harus jelas dan tegas (*uitdrukkelijk*) termaktub di dalam konstitusi. Hal ini bertujuan untuk melembagakan pranata demokrasi karena seperti dikemukakan Sidney Hook inti dari demokrasi adalah adanya aturan main yang jelas, yang dimuat di dalam konstitusi. Namun, perumusan pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden berikut tolok ukurnya hanya akan kokoh apabila terlebih dahulu ditegaskan apakah Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer ataukah presidensial.

Penutup: Prospek Pengaturan Lembaga Kepresidenan

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian tulisan sebelumnya, problem ketatanegaraan yang mendasar adalah bagaimana meletakkan sistem pemerintahan yang jelas dan melengkapi materi muatan UUD terutama berkenaan dengan hakekat pembatasan kekuasaan. Berkenaan dengan hal tersebut maka tidak ada jalan lain kecuali menyempurnakan konstitusi yang kini positif berlaku yaitu UUD 1945 baik dengan pendekatan aturan

amandemen, perubahan atau bahkan membuat UUD yang baru sepanjang aspirasi publik tertampung dan kekuasaan penyelenggara negara terbatas. Untuk merefleksikan kehendak di atas terutama dikaitkan dengan prospek pengaturan lembaga kepresidenan di dalam konstitusi maka pembuatan UUD sepatutnya diberikan kepada sebuah lembaga yang independen dan tidak sarat dengan muatan politis. Hal ini yang kemudian mendorong gagasan perlu dibentuknya komisi konstitusi yang khusus menangani pembentukan konstitusi. Di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat, seperti antara lain tercermin pada Koalisi Masyarakat Sipil untuk Komisi Konstitusi, melihat bahwa lembaga MPR nampaknya perlu ditinjau kembali kewenangannya di dalam membentuk konstitusi. Koalisi menelaah dari studi kasus perubahan pertama dan kedua UUD 1945 bahwa MPR sangat sarat oleh bias kepentingan politik/aliran di dalam merumuskan perubahan Undang-Undang Dasar. Belum lagi, model perubahan disandarkan pada paradigma yang tidak jelas terutama berkenaan dengan konstruksi nilai dan bangunan/susunan ketatanegaraan. Karena MPR dapat saja secara sepotong-sepotong memilih suatu pasal dan merumuskannya tanpa melihat hakikat/inti keterkaitan antara satu pasal dengan pasal lainnya.

Persoalan-persoalan di sekitar perubahan UUD memberikan implikasi terhadap menguatnya konflik elite politik yang disandarkan pada keleluasaan menafsirkan ketentuan konstitusi yang menyediakan banyak kekurangan untuk dimanfaatkan secara politis. Dengan demikian, gagasan penciptaan komisi konstitusi merupakan gagasan strategis mengatasi konflik kepentingan di tubuh lembaga MPR.

Untuk merealisasikan gagasan komisi konstitusi, menurut penulis, terlebih dahulu harus dirumuskan perubahan terhadap UUD 1945 dengan mencantumkan pasal mengenai keberadaan komisi konstitusi. Adapun keanggotaan komisi konstitusi harus mengakomodasi kepentingan masyarakat dan terdiri dari para pakar berbagai disiplin ilmu serta perwakilan di tiap daerah di Indonesia.

Dengan demikian dapat ditarik benang merah

*Perumusan
pertanggungjawab
an dan
pemberhentian
Presiden berikut
tolok ukurnya
hanya akan kokoh
apabila terlebih
dahulu ditegaskan
apakah Indonesia
menganut sistem
pemerintahan
parlementer
ataukah
presidensial.*

bahwa prospek pengaturan lembaga kepresidenan yang komperhensif sangat berkaitan erat dengan semangat reformasi terhadap konstitusi. Sepanjang perumusan konstitusi lebih didominasi oleh kepentingan politik dan pragmatis maka potensi timbulnya otoriterianisme bukan mustahil akan menjadi kenyataan. Demokrasi senantiasa menuntut institusionalisasi dengan rambu-rambu yang tegas sebagaimana diatur dalam konstitusi. Kesemuanya hanya akan berjalan jika ada proses yang kuat menuju pelembagaan reformasi sebagai sebuah pilihan yang tidak dapat ditawar lagi.

Daftar Kepustakaan

- Abbas, "Masa Jabatan Presiden RI". *Makalah*. (Bogor: Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Juli 2000)
- Al Rasyid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999)
- Al Rasyid, Harun, "Pencapaian UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktek". Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap FHUI, 20 Juli 1996. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Komisi Konstitusi, "Komisi Konstitusi: Suatu Kcharusan". *Kertas Kerja*, Jakarta April 2001.
- Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia*. (Jakarta: LP3ES, 1990)
- M Carter, Gwendolen & John H Herz, *Government and Politics in The Twentieth Century*. (USA: Frederick A Praeger, 1961)
- Mulyosudarmo, Suwoto, "Dasar Hukum dan Materi Pertanggungjawaban Presiden". *Artikel*, Kompas 13 Juni 2001
- Mulyosudarmo, Suwoto, "Dasar Pemikiran Kedaulatan dan Implikasinya Terhadap Kewenangan Lembaga Kenegaraan". *Makalah*, Diskusi Publik Pembentukan Komisi Konstitusi, Jakarta 25 April 2001
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997).
- Mihradi, R. Muhammad, "Masalah Pemberhentian Presiden: Suatu Tinjauan Hukum Tata Negara". *Buletin Hukum FH Universitas Pakuan No.4* tahun 1999
- Nasrun, A. Muhammad & Hendra Nurtjahjo, (ed), *70 Tahun Prof. DR. Harun Al Rasyid*, (Depok: Pusat Studi HTN FHUI, 2000).
- Suny, Ismail, *Mencari Keadilan*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1982).
- W Dunn, Charles, *American Democracy Debated: An Introduction to American Government*. (USA: Silver Burdett Company, 1978).
- W Friedmann, *Legal Theory*. (USA: Stevens & Sons, 1949)

UNTAIAN KATA BIJAK

Ide negara hukum yang sesungguhnya adalah untuk membatasi kekuasaan bukan untuk menyuburkan kekuasaan.

Hakim yang adil dan bijaksana adalah hakim yang meutus perkara tidak hanya berdasarkan hukum yang berlaku tetapi juga melihat dan mendengar hati nurani.

Jika terjasi perseteruan antara keadilan dan kepastian hukum maka hati nurani menjadi penengahnya.

Ilmu hukum hendaknya menjadi cahaya dan penerang di dalam menemukan kebenaran dan keadilan yang sesungguhnya.

Bagi seorang filsuf penjara bukanlah tempat berkumpulnya para penjahat tetapi tempat berkumpulnya manusia yang tidak mampu mengendalikan natsunya.

Demokrasi yang tidak dikendalikan hukum akan mengarah ke anarkis dan chaos.

Hukum yang dicita-citakan itu masih tertidur di dalam buku-buku hukum, Undang-Undang, dan doktrin-doktrin, belum terbangun dan masih terlelap.

Socrates berani minum racun untuk mempertahankan keyakinannya, mengapa kita tidak berani minum darah untuk mempertahankan kebenaran.

Iwan Darmawan