

**IMPEACHMENT DALAM PANDANGAN HUKUM
POSITIF DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF
FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Islam (S.HI)



O L E H

A.R SYAFRI A.W

Nim: 10424025092

**PROGRAM S1
JURUSAN JINAYAH SIYASAH**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM**

RIAU

2011

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul “Impeachment Dalam Pandangan Hukum Positif Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah”, ditulis dengan latar belakang sedang hangatya proses politik yang berkembang dewasa ini di Indonesia terkait upaya melakukan pemakzulkan kepada Presiden, untuk itu perlu mendapat kajian lebih dalam terkait proses impeachment di Indonesia dengan analisa fiqh siyasah.

Impeachment bukan merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga pranata *impeachment* lebih menitikberatkan dalam hal prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunnya presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Dasar bagi suatu proses *impeachment*, diantaranya sebagai berikut: pengkhianatan terhadap negara, melakukan korupsi, melakukan penyuapan, melakukan tindak pidana berat lainnya, melakukan perbuatan tercela dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Dalam Islam Pema'zulan langsung bisa disebabkan; (1) Jika dia murtad, (2) Khalifah gila parah yang tidak bisa disembuhkan, (3) Khalifah di tawan oleh musuh yang kuat, yang tidak mungkin bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut. Bahkan tidak ada harapan untuk bebas. Pema'zulan Berjenjang, manakala; khalifah melakukan kefasikan secara terang-terangan, khalifah berubah kelaminnya menjadi perempuan atau waria (operasi kelamin) atau kebanci-bancian (khunsa; mutakhannisat), khalifah gila, namun tidak parah, terkadang sembuh terkadang gila (kambuhan), khalifah tidak dapat menjalankan tugas kekhalfahannya karena suatu sebab, baik cacat anggota tubuh maupun sakit keras yang sulit diharapkan kesembuhannya, khalifah mendapatkan tekanan dari berbagai pihak yang berakibat ia tidak dapat mengurus urusan ummat menurut pikirannya sendiri (tidak merdeka) sesuai dengan hukum syara'. Tekanan ini bisa berasal dari para pendamping khalifah (seperti para pejabat setingkat menteri , kelompok partai maupun tekanan pihak asing.

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	
NOTA PEMBIMBING	
KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Batasan Masalah	10
C. Rumusan Masalah.....	10
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian	11
F. Sistematika Penulisan.....	13
BAB II IMPEACHMENT TINJAUAN TEORI FIQH SIYASAH	14
A. Pengertian Impeachment	14
B. Sejarah dan Praktek Impeachment.....	17
BAB III IMPEACHMENT DALAM HUKUM POSITIF.....	20
A. Impeachment dalam konstitusi Indonesia.....	20
B. Praktek Impeachment di Indonesia.....	34
C. Mekanisme Impeachment di Indonesia.....	42
D. Alasan Impeachment di Indonesia.....	45
BABIV IMPEACHEMENT DALAM HUKUM POSITIF	
INDONESIA TINJAUAN FIQH	
SIYASAH.....	55
A. Konsep Impeachment di tinjau dalam fiqh siyasah.....	55
B. Faktor yang menyebabkan terjadinya impeachment.....	61
C. Tinjauan fiqh siyasah terhadap impeachment.....	65
BAB V Penutup.....	75
A. Kesimpulan.....	75
B. Saran.....	76
DAFTAR KEPUSTAKAAN	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum memiliki arti bahwa seluruh perbuatan dan tingkah laku negara dan masyarakat harus bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu hukum positif Indonesia. Dalam hirarkhi perundang-undangan Indonesia menurut UU No 10 tahun 2004 menyatakan bahwa UUD 1945 adalah menempati urutan pertama dalam hirarkhi perundang-undangan Indonesia. Ini memiliki arti bahwa seluruh peraturan yang ada dibawahnya seperti UU/Perpu hingga ke Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Negara hukum memiliki ciri-ciri antara lain adanya pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ini penting karena dengan adanya pembagian kekuasaan ini terjadi *chek and balance* atau keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Jika tidak terjadi keseimbangan kekuasaan akan menyebabkan terjadinya proses impeachment atau pemberhentian presiden sebagai kepala lembaga eksekutif, yang bermula dari mosi tidak percaya oleh lembaga legislatif.

Untuk itu pasca reformasi pemberhentian presiden tidak lagi hanya kehendak badan legislatif tetapi harus melibatkan juga lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan yudikatif disamping Mahkamah Agung. Salah satu materi penting perubahan ketiga UUD 1945 adalah diterimanya pasal-pasal tentang pemberhentian presiden

(impeachment) yang tercantum dalam UUD 1945 pasal 7a dan 7b . Impeachment yang diadopsi UUD 1945 merupakan gabungan proses politik dan proses hukum (legal process) sekaligus. Proses pemberhentian presiden dimulai dengan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa presiden/wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum dimaksud berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Pemberhentian juga bisa dimintakan bila DPR berpendapat presiden/wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru disebutkan makzul adalah meletakkan jabatan; turun tahta raja.² Jimly Asshiddiqie menjelaskan, pemakzulan adalah bahasa serapan dari bahasa Arab yang berarti diturunkan dari jabatan. Atau sama dengan istilah 'impeachment' dalam konstitusi negara-negara Barat. Menurut Jimly impeachment itu menuntut pertanggungjawaban dalam rangka pengawasan parlemen kepada presiden, apabila presiden melanggar hukum.

Makna “pemakzulan” berasal dari bahasa Arab secara etimologis berarti penyingkiran, pengasingan, penyendirian, dan sejenisnya³. Persepsi tentang makna istilah ini akan rancu lagi jika ditinjau dari istilah fiqh (ilmu

¹ Indonesia, UUD 1945 Pasal 7a

² Poerwadarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka,. Jakarta, 1991

³ J.S Badudu kamus “Kata-kata serapan asing dalam bahasa Indonesia” penerbit buku Kompas, 2009. Hal. 216; bahwa kata “makzul” adalah kata serapan dari bahasa dari bahasa Arab. tercetak disitu seperti ini: makzul, (Ar) dimakzulkan, diturunkan dr tahta, dr singgasana kerajaan (raja, ratu, kaisar, sultan), bagi pegawai biasa dipecat

hukum Islam). Turun dari takhta, kekuasaan, atau jabatan tidak mengenal “makzul” (asal kata pemakzulan). Tapi nuzul, manzul, dan tanazul adalah derivasi dari asal kata kerja nazala (turun atau jatuh).

Istilah lain dalam Islam yang sering dikaitkan dengan impeachment adalah *Bughot* berasal dari bahasa Arab. Secara etimologis *bughot* adalah jamak dari *baghi*, yaitu orang yang berlebih-lebihan atau melakukan kerusakan di muka bumi.⁴ Sedangkan secara terminologis, para ulama mendefinisikannya sebagai berikut: Kelompok umat Islam yang keluar dari ketaatan pemimpin Islam yang sah dengan suatu alasan, menentang hukumnya dengan kekuasaan tentara dan senjata. Yang dimaksud keluar dari ketaatan pemimpin Islam yang sah adalah jika mereka tidak menaati perintah imam ketika memerintahkan sesuatu yang benar (hak), seperti perintah membayar zakat, perintah untuk berjihad dan lain-lain. Dan ini hukumnya adalah haram.⁵

Para ulama tentu tidak akan sembarangan dalam menyebut *bughot* pada kelompok muslim tertentu. Mereka mengacu pada syarat-syarat yang menyebabkan kelompok muslim tertentu dikatakan sebagai *bughot*. Pertama, mereka yang menentang pemimpin adalah jamaah umat Islam yang memiliki kekuasaan dan menentang atau ingin menjatuhkannya tanpa alasan yang benar. Maka jika kelompok umat Islam yang menentang pemimpinnya memiliki

⁴ Salim Segaf Al Jufri, *Bughot dan Pemakzulan Pemimpin dalam Perspektif Fiqih Islam* dalam <http://groups.yahoo.com/group/partai-keadilan/message/4911?var=1>

⁵ Ibid.

alasan yang benar, seperti menolak kezaliman, KKN dan lain-lain tidak termasuk bughot.

Praktek impeachment pernah dilakukan dalam sistem politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia dengan segala kontroversinya dalam kasus pemberhentian Presiden Soekarno dengan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid yang didasarkan pada TAP MPR No VII/1973 dan Tap MPR No III/1978.⁶

Secara teori, proses impeachment dalam hukum ketatanegaraan Indonesia memerlukan kerja keras dari DPR dengan menyatakan berpendapat bahwa presiden atau wapres sudah memenuhi salah satu unsur itu, kemudian DPR dapat mengajukan tuntutan pemberhentian ke MPR. Namun DPR harus mengajukannya dulu ke MK. Kemudian MK memutuskan apakah tuduhan DPR itu benar atau salah. Jadi, harus dibuktikan dulu melalui proses peradilan di sini. Bila dalam persidangan presiden terbukti bersalah, MK bisa membuat keputusan yang mengabulkan permohonan DPR. Atas dasar putusan mengabulkan itu, DPR mengajukan tuntutan pemberhentian presiden ke MPR. Perlu dicatat bahwa pendapat DPR yang menyatakan presiden atau wapres sudah memenuhi salah satu unsur tindak pidana harus merupakan pendapat lembaga. Maka, dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 ditentukan, pengajuan pendapat ke MK tadi harus dengan dukungan sekurang-kurangnya dua pertiga

⁶ Indonesia, TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dan TAP MPR No VII/1973 dan Tap MPR No III/1978

dari jumlah anggota DPR yang hadir, yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPR.⁷

Dalam setiap sistem pemerintahan, terdapat metode dan mekanisme dalam suksesi kepemimpinan. Metode tersebut erat kaitannya dengan konsep kedaulatan (*al-siyadah*) dan kekuasaan (*al-sulthan*). Kedaulatan berkaitan dengan otoritas pembuat hukum yang harus ditaati seluruh warga negara. Sedangkan kekuasaan berkenaan dengan pihak yang menjadi pelaksana dan penegak hukum.

Lalu, bagaimana mekanisme suksesi dalam sistem khilafah? umat sebagai pemegang kekuasaan dalam sistem khilafah, antara kedaulatan (*al-siyadah*) dan kekuasaan (*al-sulthan*) dibedakan secara tegas. Kedaulatan dalam khilafah Islamiyyah ada di tangan syara'. Sebab, Islam hanya mengakui Allah swt satu-satunya pemilik otoritas untuk membuat hukum (*al-hakim*) dan syariat (*al-musyarri'*), baik dalam perkara ibadah, makanan, pakaian, akhlak, muamalah, maupun uqubut (*sanksi-sanksi*).

Islam tidak memberikan peluang kepada manusia untuk menetapkan hukum, meski satu hukum sekalipun. Justru manusia, apa pun kedudukannya, baik rakyat atau khalifah, semuanya berstatus sebagai mukallaf (pihak yang mendapat beban hukum) yang wajib tunduk dan patuh dengan seluruh hukum yang dibuat oleh Allah SWT.⁸ Sedangkan kekuasaan diberikan kepada umat. Artinya, umatlah yang diberi hak untuk menentukan siapa yang menjadi penguasa yang akan menjalankan kedaulatan syara' itu. Tentu saja, penguasa

⁷ Indonesia, UUD 1945 Pasal 7b

⁸ lihat QS *al-Nisa'*: 59-65, 105, 115; *al-Maidah*: 44-50

atau pemimpin yang dipilih harus memenuhi kriteria yang telah ditetapkan syara'. Kepala negara tersebut harus memenuhi syarat sah (*syuruth al-in'iqad*) harus Muslim, baligh, berakal, laki-laki, merdeka, adil, dan mampu menjalankan tugas kekhilafahan.

Abu Bakar ra, pernah menyatakan saya telah diangkat sebagai pemimpin kalian, tetapi saya bukanlah yang terbaik diantara kalian, ia menyatakan bahwa kekuasaan itu bukanlah suatu kelebihan atau keistimewaan, melainkan pelayanan umum, yang dalam sebagian besar diantaranya ditemu kesulitan, kesusahan dan tanggung jawab.⁹ Abu Bakar sebagai seorang pemimpin yang terbaik disebabkan ia adalah seorang yang bijaksana, shiddik, keimanan, kecerdasan dan menyebabkan beliau menjadi orang kedua di samping nabi.

Dalam ketentuan syara', seorang khalifah hanya bisa memiliki kekuasaan melalui bai'at. Sebagai pemimpin yang telah dibaiat oleh umat, mereka memiliki kekuasaan yang wajib ditaati. Terdapat banyak dalil yang menunjukkan wajibnya ketaatan kepada khalifah. Diriwayatkan dari Abdullah bin Amru bin Ash ra, bahwa dia pernah mendengarkan Rasulullah saw bersabda:

يَعِ
يَدِهِ
قَلْبِهِ فَلْيُطِئْهُ
يُنَازِعُهُ

⁹ Khalid Muh Khalid, *Mengenal Pola Kepemimpinan Umat Karakteristik Perihidup Khalifah Rasulullah*, Bandung, CV Diponegoro, 1985, hal. 94

Siapa saja yang telah membai'at seorang imam, lalu ia memberikan uluran tangan dan buah hatinya, hendaklah mentaatinya jika mampu. Apabila ada orang lain yang hendak merebutnya maka penggallah leher orang itu (HR Muslim dan Abu Daud).¹⁰

Juga dari Ibnu Abbas bahwa Rasulullah saw bersabda:

مِيَّةٌ

أَمِيرِهِ شَيْئًا فَلْيَصْبِرْ فَإِنَّهُ

جَاهِلِيَّةٌ

Barang siapa yang membenci sesuatu dari pemimpinnya, hendaklah dia bersabar. Sebab, tiada seorang pun keluar (memberontak) dari penguasa sejengkal saja kemudian mati dalam keadaan demikian, maka dia mati seperti mati jahiliyyah (HR al-Bukhari).¹¹

Jelaslah bahwa dalam kaidah sistem pemerintahan Islam, kekuasaan ada di tangan syara'. Syara' memang telah memberikan hak bagi umat memilih dan mengangkat khalifah. Akan tetapi, umat tidak berhak memberhentikannya selama akad baiat kepadanya dilaksanakan secara sempurna berdasarkan ketentuan syara'. Kendati demikian, bukan berarti khalifah tidak dapat berhentikan apa pun keadaannya.¹²

Syara' telah menjelaskan keadaan-keadaan tertentu yang khalifah dinyatakan berhenti secara otomatis, seperti hilangnya syarat-syarat sah khilafah pada dirinya. Di antara syarat sah khalifah adalah Muslim. Apabila seorang khalifah murtad, maka harus diturunkan. Demikian pula jika gila total yang tidak dapat diharapkan kesembuhannya, atau ditawan musuh yang

¹⁰ Dikeluarkan oleh HR Muslim, hadits no. 1844. Juga diriwayatkan oleh Abu Dawud, Ibnu Majah, An-Nasa'i, dan Ahmad.

¹¹ Dikeluarkan oleh HR. Muslim, III/1478 no. 1851

¹² Rokhmat S. Labib, M.E.I., *Metode Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Negara Dalam Sistem Khilafah*. Dalam <http://asmanote.blogspot.com/2009/07/tess.html>.

tidak mungkin bisa melepaskan diri. Sebab, syarat sah khalifah adalah berakal dan merdeka.

Di samping itu, dijelaskan pula keadaan-keadaan tertentu yang khalifah harus diberhentikan oleh mahkamah madzālim, seperti ketika ia tidak dapat melaksanakan tugasnya karena suatu sebab atau kehilangan ‘adālah-nya, yaitu telah melakukan kefasikan secara terang-terangan. Termasuk pula jika seorang khalifah menampakkan kekufuran yang nyata, semisal hendak mengubah undang-undang negara yang berasal dari syariah menjadi undang buatan manusia. Dari ‘Auf bin Malik, bahwa Rasulullah saw bersabda:

خَيْرُ الَّذِينَ تُحِبُّونَهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ عَلَيْهِمْ
الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ وَيُبْغِضُونَكُمْ وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ قِيلَ يَا
نَابِئُهُمْ بِالسَّيْفِ فِيكُمْ

Sebaik-baik pemimpin kalian adalah yang kalian cintai dan mereka pun mencintai kalian; mereka mendoakan kalian, kalian pun mendoakan mereka. Seburuk-buruknya pemimpin adalah kalian benci mereka dan mereka pun membenci kalian, kalian laknat mereka dan mereka pun melaknat kalian. Ditanyakan kepada beliau, “Apakah tidak kami perangi saja mereka dengan pedang?” Rasulullah saw menjawab, “Tidak, selama mereka masih menegakkan shalat di tengah-tengah kalian.” (HR Muslim).¹³

Yang dimaksud dengan ‘menegakkan shalat’ dalam hadits ini adalah menegakkan hukum-hukum Islam. Ini sejalan dengan hadits lain yang diriwayatkan dari Ubadah bin al-Shamit. Bahwa kekuasaan harus dicabut dari penguasa yang menampakkan kekufuran yang nyata. Dari ‘Ubadah bin al-Shamit ra, berkata:

¹³ HR. Muslim No. 1855

بَايَعَنَا وَمَكَرَ هُنَا وَيُسِّرْنَا عَلَيْنَا
 أَهْلُهُ فِيهِ بُرْهَانٌ

Kami membaiat untuk mendengar dan taat dalam yang kami senang atau kami benci, keadaan lapang atau sempit, benar-benar kami prioritaskan, dan tidak mencabut kekuasaan dari pemegangnya, kecuali “kamu melihat kekufuran yang nyata, yang kalian memiliki dalil jelas dari Allah (HR Muslim).¹⁴

Namun dalam praktek kepemimpinan *Khulafaur Rasyidin* ditandai dengan penurunan tahta khalifah dengan cara yang kejam yaitu melalukan pembunuhan terhadap khalifah, terutama Usman dan Ali. Pada masa usman ada upaya untuk menuntut khalifah Usman meletakkan jabatan yang dikepalai oleh Amir Ibn Abdillah al Tamimi.¹⁵

Menurut Imam Al Mawardi dalam kitab *Al Ahkam; As Sulthaniyah*, seorang Khalifah manakala telah menunaikan hak-hak Allah (dengan menerapkan dan menjaga Syariat Islam secara totalitas) dan hak-hak umat (Al Marwadi menyebutkan ada 10 tugas Khalifah), maka ia mempunyai dua hak atas umat (rakyat). Yakni ia harus ditaati dan rakyat juga harus menolongnya selama ia tidak ‘berubah’. Sebaliknya, jika terjadi perubahan dalam diri Khalifah maka dia harus diberhentikan dan tidak wajib untuk ditaati.¹⁶

Perubahan di dalam Khalifah yang mengakibatkan dia harus diberhentikan itu ada dua: *Pertama*: Perubahan yang dapat secara langsung menurunkan dia dari jabatannya, kehilangan hak-haknya dan tidak ada kewajiban umat untuk menaatinya lagi. *Kedua*: perubahan yang tidak secara

¹⁴http://www.islamweb.net/newlibrary/display_book.php?bk_no=15&ID=6052&idfrom=6162&idto=6179&bookid=15&start=10

¹⁵ Joesoef Sou'yb, *Sejarah Daulat Khulafaur Rasyidin*, Jakarta: Bulan Bintang, 1979. Hal. 427

¹⁶ A. Djasuli, *Fiqh Siyasah*, Bogor, Kencana, 2003, Hal. 95-96

langsung mengeluarkan dirinya dari jabatan Khalifah, namun secara *syar'i*, dia tidak boleh melanjutkan jabatannya.

Berbagai persoalan impeachmen dalam Islam ini, menarik penulis untuk meneliti lebih jauh terkait praktek impechmet dalam hukum positif indonesia dan fiqh siyasah, dengan judul “Impeachment dalam Pandangan Hukum Positif Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah”

B. Batasan masalah

Dalam penulisan penelitian ini penulis telah menetapkan batasan masalah pada beberapa hal yaitu: penelitian dengan judul Impeachment dalam Pandangan Hukum Positif Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah, lebih menekankan pembahasan pada aspek impeachment pada padangan fiqh siyasah, dalam buku *al-Ahkam as Sulthoniyah*, karangan imam al Mawardi dan perbandingannya dengan UUD 1945 Republik Indonesia.

C. Rumusan Masalah

Dalam menulis penelitian ini yang berjudul Impeachment dalam Pandangan Hukum Positif Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah, penulis menemukan permasalahan, yaitu:

1. Apa dasar hukum pelaksanaan impeachment ditinjau dari fiqh siyasah?
2. Faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya impeachmet?
3. Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap impeachment?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dasar hukum pelaksanaan impeachment ditinjau dari fiqh siyasah?
- b. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan terjadinya impeachmet?
- c. Untuk mengetahi tinjauan fiqh siyasah terhadap impeachment?

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang jinayah siyasah terutama tentang Impeachment.
- b. Sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.
- c. Salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum Islam (S.HI) di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN SUSKA RIAU.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan studi kepustakaan (*library research*) yakni mengumpulkan bahan yang dipergunakan dengan membaca dan menela'ah buku-buku serta tulisan-tulisan yang ada kaitannya dengan objek pembahasan, yakni Impeachment dalam pandangan hukum positif ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian penulis ambil langsung dari sumber skunder yaitu kitab karangan al Mawardi *al Ahkam al Sultoniyyah* dan Abu Ya'la ibn al-Farra', *al-Ahkam al-Sultaniyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-

Tlmiyyah, 1983), dan sumber skunder yaitu peraturan perundang-undangan dan buku serta dokumentasi lainnya yang terkait dengan Impeachment dalam pandangan hukum positif ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah.

3. Metode Analisa Data

Sebagai langkah awal dalam penelitian ini penulis menghimpun data yang penulis peroleh dari sumber data penelitian ini, selanjutnya penulis gunakan untuk menjawab pertanyaan yang penulis ajukan dalam penelitian ini terkait dengan Impeachment dalam pandangan hukum positif ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah.

Pendekatan yang penulis lakukan adalah pendekatan perbandingan antara antara hukum Islam dan hukum positif serta penulis tambahkan dengan pendapat yang mendukung tentang masalah ini.

Setelah penulis analisa selanjutnya penulis paparkan kesimpulan dari berbagai kalangan sehingga mendapatkan penjelasan yang lebih rinci dan terpadu terkait impeachment studi banding antara hukum Islam dan hukum positif.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penulisan dalam penelitian ini, maka penulis membagi dalam beberapa bab sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan, latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

- BAB II** : Impeachment : yang meliputi defenisi, sejarah dan prakteknya.
- BAB III** : Impeachment pandangan hukum Islam dan hukum positif, yang meliputi dasar hukum, persyaratan, dan proses impeachment
- BAB IV** : Perbandingan impeachment antara fiqh siyasah dan hukum positif Indonesia yang meliputi persamaan dan perbedaan.
- BAB V** : Kesimpulan dan saran

BAB II

IMPEACHMENT TINJAUAN TEORI FIQH SIYASAH

A. Pengertian *Impeachment*

Secara etimologis *impeachment* mempunyai dua arti, pendakwaan, tuduhan; panggilan untuk melakukan pertanggungjawaban. Dalam Black's Law Dictionary mendefinisikan *impeachment* sebagai: *A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called articles of impeachment*" [Sebuah prosedur pidana terhadap petugas apublik, sebelum pengadilan politik kuasi, yang ditetapkan oleh sebuah tuduhan tertulis yang disebut artikel impeachment]. Sementara pengertian impeachment dinyatakan sebagai; *the act (by legislative) of calling for the removal from office of public official, accomplished by presenting a written charge of the official's alleged misconduct*" [tindakan legislatif menyerukan penghapusan dari kantor pejabat publik, dilakukan dengan menghadirkan muatan tertulis dari kesalahan yang dituduhkan pejabat tersebut].¹

Jika dihubungkan dengan kedudukan seorang pejabat kepala negara atau kepala pemerintahan, pengertian *impeachment* tersebut secara terminologis berarti pemanggilan atau pendakwaan yang dilakukan oleh lembaga legislatif kepada pejabat publik untuk dimintai pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatannya.

¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (St. Paul, Minn.: West Group, 1991), hal. 516.

Menurut Jimmly Asshiddiqie, *impeachment* berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to impeach*”. Dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum *to impeach* artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungannya dengan kedudukan kepala negara atau kepala pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan. Dengan demikian penggunaan pranata *impeachment* dalam sistem hukum yang sering digunakan terutama menurut hukum tata negara lebih diproyeksikan pada ketentuan pelanggaran hukum yang tidak hanya disebabkan karena faktor politik. Meskipun dalam praktik pelaksanaannya pranata *impeachment* itu ditujukan bukan hanya kepada kekuasaan presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan melainkan setiap jenjang jabatan yang ada pada struktur pemerintahan negara baik negara yang berbentuk sistem presidensiil maupun parlementer.

Jimmly Asshiddiqie menyatakan bahwa *impeachment* bukan merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga pranata *impeachment* lebih menitikberatkan dalam hal prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunnya presiden atau pejabat tinggi negara dari jabatannya².

Hal ini berlaku pada sistem pemerintahan baik pemerintahan itu presidensiil

² Pandangan Jimmly Asshiddiqie dalam Laporan Penelitian “Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi” *Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005*

maupun parlementer. Karena secara historis praktik *impeachment* itu untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang “*powerfull*”, yang diduga terkait kasus korupsi atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan konvensional.

Batasan hukum tentang istilah *impeachment* menurut Munir Fuady dalam bukunya *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)* menyatakan bahwa model penyebutan istilah “*kesalahan berat*” yang dapat dijadikan dasar bagi suatu proses *impeachment*, diantaranya terdapat istilah-istilah sebagai berikut:

1. Melakukan kesalahan berat.
2. Melanggar haluan negara sebagaimana yang berlaku di Indonesia sebelum UUD 1945 amandemen.
3. Melakukan pengkhianatan (*treason*), suap menyuap (*bribery*), dan kelalaian serta kejahatan berat lainnya (*other high crimes and misdemeanors*) sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi federal Amerika Serikat.
4. Melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang serius (*serious abuse of power*).
5. Melakukan pengkhianatan yang serius (*a gross breach of trust*).³

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen Pasal 7A, *impeachment* dapat dilakukan terhadap presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :

³Munir Fuady. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung: Refika Aditama, 2009. Hal . 155-156

1. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara.
2. Telah melakukan korupsi.
3. Telah melakukan penyuapan.
4. Telah melakukan tindak pidana berat lainnya.
5. Telah melakukan perbuatan tercela.
6. Telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.⁴

B. Sejarah dan Praktek *Impeachment*

Sejarah *impeachment* berasal dari praktek ketatanegaraan Bangsa Inggris abad 14 dengan kasus *impeachment* diberikan kepada Roger Mortimer, Baron of Wigmore VIII dan Earl of March yang diputuskan oleh lembaga *House Of Lord*. Proses *impeachment* dilakukan untuk menindak pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat berkuasa dan memiliki kecenderungan menyalahgunakan kekuasaannya sehingga tindakan yang dilakukan tidak tersentuh oleh lembaga pengadilan biasa, di samping sebagai alat untuk membatasi perbuatan-perbuatan penguasa yang menyimpang dan mencederai kepercayaan publik.⁵

Bicara tentang *impeachment*/pemakzulan, sebenarnya adalah hal yang lumrah. Dan ini bukan “benda” yang asing buat di Indonesia yang sedang tumbuh dalam demokrasi. Bicara soal *impeachment* ini, sebenarnya adalah

⁴ Indonesia, UUD 1945 pasal 7A

⁵ Naf'an Tarihoran, “Makna Impeachment Presiden bagi Orang Amerika”, Tesis Magister Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, (Jakarta: Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, 1999), hal. 75

bagian dari pendewasaan kelompok-kelompok masyarakat untuk menjadikan pemerintahan ini lebih bersih, lebih bertanggung jawab dan lebih madani. Di luar negeri, seperti di Amerika, Lithuania, Korea Selatan, dan Filipina pun, kasus *impeachment* pernah terjadi sampai di pucuk pemerintahan mereka, yaitu presiden mereka masing-masing.

Amerika dilanda skandal yang terkenal yaitu *Skandal Watergate*. Klimaksnya adalah pengunduran diri Presiden Nixon tanggal 9 Agustus 1974. Presiden Nixon ternyata ketahuan berbohong kepada publik dan rakyat Amerika tentang perintah penyadapan di kantor partai Demokrat. Hal itu dibuktikan dengan diputarnya kaset rekaman rapat-rapat di *White House* atas perintah Mahkamah Agung Amerika.⁶

Sebelum parlemen Amerika mengadakan sidang paripurna untuk memecat presiden, Nixon telah mengundurkan diri dan digantikan oleh Gerald Ford wakil presidennya. Dalam catatan sejarah, di AS tercatat delapan kali *impeachment* di level gubernur. Terakhir kepada Gubernur negara bagian Illionis, Rod Blagojevich karena *abuse of power*. Sejarah *impeachment* level presiden sudah dua kali yaitu Presiden Andrew Johnson tahun 1868 dan Bill Clinton tahun 1998. Dua-duanya lolos dari proses *impeachment* saat pemungutan suara di parlemen.⁷

Lithuania dilanda skandal *impeachment* tanggal 6 April 2004. Saat itu Presiden Rolandas Paksas dibuktikan memberikan kemudahan bisnis kepada pendana kampanye pemilihan presiden. Seimas, parlemen Lithuania,

⁶ Winarno Yudho, S.H., M.A. *dkk, Mekanisme Impeachment Dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, hal 36

⁷ Ibid

menemukan bukti sang presiden memberikan paspor khusus dan informasi penting kepada pebisnis yang mendukung kampanyenya. Dia hanya memerintah 1 tahun. Rolandas Paksas mencoba kembali masuk dalam Pemilu presiden berikut, namun Seimas mengeluarkan UU yang melarang siapa pun yang terbukti dimakzulkan dapat mengikuti Pemilu dalam waktu minimal 5 tahun ke depan.

Kasus impeachment di Korea Selatan adalah pada tanggal 12 Maret 2004. Majelis Nasional memungut suara 193 setuju lawan 2 menolak, terhadap penghentian sementara kekuasaan Presiden Roh Moo Hyun atas pembuktian bahwa dia menerima sumbangan tidak tercatat dari konglomerat Korea yang ingin mencari kesempatan usaha dari pemerintah. Selain itu juga karena Roh mencuri start kampanye presiden.⁸

Proses *impeachment* berlanjut di Mahkamah Konstitusi Korea Selatan pada tanggal 14 April 2004, membatalkan hasil voting Majelis Nasional dan presiden Roh kembali menduduki kursi presiden Korea Selatan sampai berakhir 2008. Hasil dari proses pendewasaan demokrasi ini selanjutnya adalah pembersihan besar dari bisnis konglomerat yang menggurita di pemerintahan Korea Selatan.⁹

Kasus impeachment di Filipina tahun 2000 lebih menarik. presiden Joseph Estrada didakwa menerima bayaran miliaran Peso sewaktu Gubernur negara bagian Illocos Sur bersaksi, bahwa itu adalah uang setoran permainan judi lokal dan setoran atas penyelidikan kasus tembakau. Tanggal 13

⁸ ibid

⁹ ibid

November 2000, ketua parlemen membentuk komisi sidang impeachment kepada Senat. Persidangan yang memanggil para saksi dan bukti-bukti sangat menguatkan kebenaran dakwaan terhadap presiden Joseph Estrada. Tanggal 16 Januari 2001, pada persidangan itu, Dewan Juri memutuskan menolak membuka amplop yang berisi bukti-bukti kuat keterlibatan presiden dalam korupsi dan penyuapan. Sidang pun menjadi buntu.

Seketika gelombang protes seluruh Filipina mengguncang bangsa. Tiga hari kemudian, panglima militer Filipina Jenderal Angelo Reyes, mengambil sikap yaitu berpihak kepada Wakil Presiden Gloria Macapagal Arroyo secara penuh. Mahkamah Agung membuat fatwa bahwa kursi kepresidenan kosong meskipun Joseph Estrada tidak mundur dari jabatan. Siang itu juga Wakil Presiden diangkat sumpahnya menjadi Presiden Filipina yang baru.¹⁰

Hasilnya adalah situasi politik yang sempat memanas, dan memuncak dengan perlawanan presiden Joseph Estrada, menjadi cepat pulih dan stabil. Pasalnya militer mengambil posisi berpihak kepada kebenaran, dan berani bersikap dengan jelas demi pulihnya kestabilan dan kedamaian, tanpa harus mengeluarkan sebutir peluru pun.

Kasus Bank Century di Indonesia harus menjadi tambahan latihan dan kawah candradimuka buat politikus muda di DPR dan tentunya bagi jajaran Istana, termasuk Presiden SBY. Bahwa sikap manusia di mana-mana sama. Tidak ada gunanya lobi sana-sini. Tidak usah mengatur Parpol karena urusan

¹⁰ Ibid.

koalisi, bahkan tidak perlu mengirim staf khusus atau staf ahli keliling Jakarta untuk berbicara silaturahmi kepada jajaran politikus yang berseberangan. Sebab kebenaran dan kejujuran itu mutlak diperlukan oleh rakyat. Sekali saja pemimpin menipu/berbohong/mencuri/mencoreng akhlaknya demi kepuasan atau kekuasaan sesaat, pastilah pemimpin seperti itu akan dicabut mandatnya.

BAB III

IMPEACHMENT DALAM HUKUM POSITIF

A. *Impeachment* dalam Konstitusi Indonesia

Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan konstitusi negara, berikut uraian dalam penerapan *impeachment* di Indonesia didasarkan pada beberapa konstitusi Indonesia :

1. Undang Undang Dasar 1945.

Ketika Indonesia terbentuk menjadi negara yang merdeka dan berdaulat pada 17 Agustus 1945, konstitusi yang digunakan pada saat itu (Undang Undang Dasar 1945) tidak mengatur bagaimana mekanisme *impeachment* dapat dilakukan dan alasan apa yang dapat membenarkan *impeachment* boleh dilakukan.

UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit dan detail mengenai hal tersebut. UUD 1945 hanya mengatur mengenai penggantian kekuasaan dari presiden kepada wakil presiden jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sebagaimana tertera dalam Pasal 8 UUD 1945.

Tidak adanya pengaturan yang eksplisit dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment* tersebut menyebabkan terjadinya kekosongan konstitusi (*constitutionale vacuum*) mengenai hal tersebut dalam UUD 1945.

Kekosongan konstitusi yang mengatur mengenai *impeachment* tersebut dapat dimengerti jika dikaitkan dengan status UUD 1945 yang

masih bersifat sementara sebagaimana pernah dikemukakan oleh Soekarno dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Status sementara itu disebabkan para anggota PPKI tidak memiliki cukup waktu lagi untuk menyusun sebuah konstitusi yang lengkap karena kondisi politik saat itu muncul keinginan untuk segera memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia.

Setelah kemerdekaan diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI mengadakan sidang untuk mengesahkan UUD 1945 hasil Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sebagai konstitusi Indonesia.¹ Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen sendiri tidak berlangsung lama setelah kemerdekaan Indonesia itu. Penggantian fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang menurut Aturan Peralihan UUD 1945 adalah badan yang berfungsi membantu presiden menjadi badan yang melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan tonggak dimulainya penyimpangan terhadap UUD 1945.

Kemudian, penyimpangan itu dilanjutkan melalui dikeluarkannya Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengganti sistem pemerintahan Indonesia yang menurut UUD 1945 yaitu sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Kondisi Indonesia yang belum stabil saat itu, karena masih dalam gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan, merupakan pertimbangan yang mendorong terjadinya

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia). hal. 31-35

penyimpangan tersebut. Apa yang dapat dicermati dari catatan historis itu adalah, UUD 1945 belum menjadi rujukan mutlak dalam praktik sistem ketatanegaraan Indonesia.²

Namun, terlepas dari apa pun alasan adanya perbedaan antara ketentuan normatif dalam UUD 1945 dengan praktik ketatanegaraan yang dijalankan pada masa itu, penerapan sistem parlementer semakin mengaburkan ketentuan *impeachment* yang di dalam UUD 1945 memang tidak ada ketentuan yang jelas tentang itu. Dalam sistem parlementer, presiden bukan jabatan yang dapat menjadi obyek *impeachment* oleh parlemen.

Dalam sistem parlementer, yang dapat dilakukan *impeachment* adalah Perdana Menteri. Di sinilah persoalan menjadi semakin rumit. Dalam UUD 1945 yang menganut sistem presidensial, jabatan eksekutif dijabat oleh presiden, sedangkan dalam praktiknya di Indonesia saat itu kepala pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri. Posisi presiden hanya sebagai simbol kepala negara.³

Dalam sistem parlementer, memang dapat dilakukan *impeachment* terhadap Perdana Menteri, tetapi itu melalui mekanisme mosi tidak percaya oleh parlemen yang seringkali hanya berdasarkan pada alasan politik semata. Alasan seperti inilah yang menyebabkan jatuhnya kabinet dalam praktik sistem parlementer ketika itu selalu terjadi. Selama berlangsungnya periode ini, yaitu berlakunya UUD 1945 dan

² Winarno Yudho, S.H., M.A. *dkk, op.cit* , hal 43

³ *Ibid.* hal 44

dipraktikkannya sistem parlementer, tetap tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai alasan dan mekanisme dilakukannya *impeachment*. Begitulah, hingga kemudian Indonesia meninggalkan UUD 1945 dan digantikan oleh berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1950 sejak 31 Januari 1950, aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tidak ada.

Setelah Indonesia melewati masa interupsi Konstitusi RIS 1950 yang berlaku selama 5 bulan dan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku selama 9 tahun, yang ditandai dengan pengumuman kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, Indonesia tetap tidak memiliki aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment*.

Selama periode berlakunya kembali UUD 1945 tersebut hingga jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1967, aturan mengenai *impeachment* tetap saja belum ada. Jatuhnya Presiden Soekarno karena ditariknya mandat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan (TAP) 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.

Pengalaman ketatanegaraan dalam hal *impeachment* yang dibingkai oleh UUD 1945 tersebut terjadi kembali pada Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. 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*).

Apa yang terjadi pada pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid di atas menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai alasan dan mekanisme *impeachment* berakibat pelaksanaan *impeachment* cenderung ditentukan oleh penafsiran subyektif. Pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid memang telah dilandasi aturan yang sedikit lebih maju dibandingkan *impeachment* yang dilakukan terhadap Presiden Soekarno.

Impeachment terhadap Presiden Soekarno tidak didasarkan pada ketentuan yang jelas untuk melakukan *impeachment* tersebut, tetapi hanya berdasarkan bahwa menurut UUD 1945 lembaga MPR(S) memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan presiden dan MPR(S) dapat setiap saat memberhentikan presiden manakala presiden dinilai telah melakukan penyimpangan atau tidak memenuhi syarat lagi. Sementara *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid telah ada ketentuan mengenai proses Memorandum sebanyak tiga tahapan sebelum dapat dilakukan *impeachment* terhadap presiden. Ketentuan proses *impeachment* ini diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978.

Namun dalam kenyataannya, ketentuan ini pun tidak sepenuhnya ditaati oleh anggota MPR ketika melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Sebab, mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan Memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa. Meskipun begitu, yang nyata adalah

bahwa MPR setiap waktu dapat memberhentikan presiden dari jabatannya (*kan hem op elkgewenst moment ontslaan*) atau dapat menjatuhkan hukuman pemecatan (*op straffe van ontslag*).⁴ Adanya wewenang MPR untuk melakukan *impeachment* terhadap presiden ini menunjukkan MPR di Indonesia memiliki hak *Supremacy of the People's Consultative Assembly*.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 digunakan dalam suasana politik Indonesia yang sedang terjadi gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan. Penggunaan konstitusi ini merupakan produk politik hasil Konferensi Meja Bundar yang dilakukan di Belanda pada tahun 1949 setelah Belanda melakukan agresi militernya kepada Republik Indonesia yang baru berdiri. Diterapkannya Konstitusi RIS menggantikan UUD 1945 merupakan capaian kompromi politik perjuangan diplomasi Republik Indonesia dalam konferensi tersebut. Naskah Konstitusi RIS disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konferensi Meja Bundar.⁵

Rancangan itu disepakati oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Setelah mendapat persetujuan dari Komite Nasional Pusat - sebagai lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia - pada tanggal 14 Desember 1949, Konstitusi

⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hal. 102

⁵ Winarno Yudho, S.H., M.A. *dkk, op.cit*, hal. 47

RIS kemudian resmi diberlakukan mulai tanggal 27 Desember 1949.⁶ Namun, muatan dalam Konstitusi RIS 1949 lebih banyak mencerminkan kepentingan politik pemerintah Belanda. Dibandingkan dengan UUD 1945, Konstitusi RIS memuat prinsip-prinsip ketatanegaraan yang banyak berbeda dengan UUD 1945. Salah satu perbedaan itu yaitu mengenai bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut. Dalam UUD 1945, secara normatif yang dipilih sebagai bentuk negara adalah republik dan sistem pemerintahan yaitu presidensial. Sementara dalam Konstitusi RIS 1949, bentuk negara yang dicantumkan dalam konstitusi dan diterapkan yaitu federasi, sedangkan sistem pemerintahan adalah kombinasi sistem presidensial dan parlementer.

Pasal 69 Konstitusi RIS 1949 menyebutkan bahwa Presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah, daerah bagian dalam negara RIS sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Konstitusi RIS.⁷ Presiden adalah sebagai Kepala Negara. Dalam hal pembentukan kabinet, Pasal 74 Konstitusi RIS mengatur bahwa Presiden harus membuat kesepakatan dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian untuk menunjuk 3 pembentuk Kabinet. Kabinet terdiri dari Perdana Menteri dan menteri-menteri. Sama dengan UUD 1945, dalam konstitusi RIS 1949 juga tidak ada ketentuan yang jelas dan detail mengenai bagaimana *impeachment* dapat dilakukan. Karena sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem parlementer, maka *impeachment* biasanya

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit. hal.* 37

⁷ Konstitusi RIS pasal 69

dilakukan terhadap perdana menteri dalam kerangka pertarungan politik di parlemen. Pasal 72 Konstitusi RIS 1949 hanya menyebutkan bahwa Undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya.⁸ Pasal ini berarti menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai penggantian Presiden pada level undang-undang. Tidak adanya aturan yang jelas mengenai *impeachment* tampak pula jika dilihat pada hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Konstitusi RIS 1949 tampaknya memang diarahkan agar tercipta mekanisme *checks and balances* terhadap pemerintah. Namun hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak termasuk hak untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden. Pasal 122 Konstitusi RIS 1949 justru menegaskan bahwa DPR tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Hak-hak DPR tersebut yaitu meliputi hak interpelasi (Pasal 120) dan hak angket (Pasal 121). Dalam konteks *checks and balances* tersebut, Pasal 148 Konstitusi RIS 1949 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengadili pada tingkat pertama dan tertinggi jika ada pejabat negara, termasuk Presiden, melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukan dalam masa jabatannya.⁹ Namun ketentuan ini tidak mengatur lebih jelas apakah pengadilan oleh Mahkamah Agung itu termasuk untuk

⁸ Konstitusi RIS pasal 72

⁹ Konstitusi RIS pasal 148

memberhentikan presiden dari jabatannya. Karena penerapan Konstitusi RIS 1949 tidak berlangsung lama, selama periode penerapan itu tidak ada pengalaman praktik *impeachment* yang telah dilakukan. Namun, dengan tidak adanya ketentuan yang jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment*, maka dapat diperkirakan seandainya terjadi *impeachment* ketika itu, para aktor-aktor politik akan terlibat dalam ketegangan konflik karena saling menafsirkan bagaimana *impeachment* dilakukan sesuai dengan kepentingan politiknya masing-masing. Adanya ketentuan dalam Konstitusi RIS yang memberi peran kerajaan Belanda dalam Negara RIS, dapat dipastikan seandainya terjadi *impeachment* akan menghadapi kompleksitas politik dan ketatanegaraan yang pelik.

Persis dengan apa yang terjadi dengan UUD 1945, nihilnya aturan yang jelas mengenai *impeachment* dalam Konstitusi RIS 1949 karena pemberlakuan konstitusi itu dimaksudkan untuk sementara waktu saja. Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Karena itu Pasal 186 Konstitusi RIS menegaskan ketentuan agar Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pada dasarnya, perumusan Konstitusi RIS hanya dimaksudkan untuk kepentingan menciptakan bentuk negara serikat yang diinginkan oleh Belanda.¹⁰

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit. hal. 37*

3. Undang Undang Dasar Sementara 1950

Munculnya aspirasi dari negara-negara bagian dalam Negara RIS yang ingin kembali kepada negara kesatuan dalam Negara Republik Indonesia berakibat Konstitusi RIS kemudian ditinggalkan dan menjadi tidak berlaku lagi. Selanjutnya mulai diberlakukan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 sejak tanggal 17 Agustus 1950. Dalam UUDS 1950, bentuk negara yang dianut yaitu kesatuan, sedangkan sistem pemerintahan yang digunakan adalah kombinasi sistem presidensial dan parlementer. Dalam system parlementer ini, Presiden diposisikan sebagai Kepala Negara dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Namun Presiden tidak terlibat menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Kepala pemerintahan diemban oleh Perdana Menteri. Masa-masa kehidupan politik Indonesia di bawah UUDS 1950 ini sering disebut sebagai praktik Demokrasi Parlementer. Hubungan kelembagaan antara perdana menteri dan parlemen dalam UUDS 1950 berjalan sebagaimana praktik system parlementer umumnya. Parlemen dapat melakukan mosi tidak percaya kepada perdana menteri yang berarti jabatan perdana menteri harus diganti. Sementara perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan harus segera menyelenggarakan pemilu setelah pembubaran itu. Dialektika *impeachment* terhadap perdana menteri dapat dilakukan melalui kerangka politik system parlementer tersebut.

Posisi Presiden dalam UUDS 1950 sangat kuat. Pasal 83 UUDS 1950 menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat

diganggu gugat. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, menurut ketentuan Pasal 84 UUDS 1950, Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam waktu 30 hari.

UUDS 1950 tidak mengatur secara jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment*. Pasal 48 UUDS 1950 hanya mengatur penggantian presiden manakala presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masajabatannya ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.¹¹ Meskipun penggunaan UUDS 1950 berlangsung cukup lama jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS 1949, selama penggunaannya belum pernah terjadi *impeachment* terhadap presiden. Dinamika politik yang terjadi selama penggunaan UUDS 1950 hanya ditandai oleh seringnya terjadi jatuh-bangun kabinet akibat mosi tidak percaya yang dilakukan oleh parlemen. Sama dengan UUD 1945 dan Konstitusi RIS, UUDS 1950 juga dimaksudkan sebagai konstitusi sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Namun pada masa berlakunya UUDS 1950 ada kemajuan karena berhasil diselenggarakan

¹¹ Indonesia, UUDS 1950 Pasal 48

pemilihan umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante yang bertugas menyusun konstitusi.¹²

B. Praktik *Impeachment* di Indonesia

1. Kasus Soekarno

Sejak awal berlakunya demokrasi terpimpin, Soekarno sudah menunjukkan tanda-tanda otoritariannya. Di antaranya yang paling menonjol diawali dengan pembubaran DPR hasil pemilu 1955, yang kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4/1960, dibentuk DPRGR. Kemudian pada tanggal 13 November 1963, Soekarno sebagai presiden merombak Kabinet Kerja III menjadi Kabinet Kerja IV yang juga menempatkan Ketua dan Wakil Ketua DPRGR, Ketua dan Wakil Ketua MPRS, Ketua dan Wakil Ketua DPA, dan Ketua Dewan Perancang Nasional sebagai Menteri. Dengan demikian kedudukan keempat badan negara tersebut berada di bawah posisinya.¹³

Di tengah krisis ekonomi saat itu, muncul pula pemberontakan G 30S/PKI yang semakin mengharu-birukan konstelasi politik saat itu. Mahasiswa pun ramai menggelar aksi demonstrasi, mengusung Tritura, disusul dengan *reshuffle* kabinet Soekarno yang terjadi berkali-kali. Terakhir, upaya *reshuffle* Soekarno dengan merombak kabinet Dwikora yang disempurnakan yang terdiri dari 100 menteri dengan kabinet Dwikora yang disempurnakan lagi. Setelah itu, akhirnya Soekarno melakukan upaya terakhir pada tanggal 22 Juni 1966 bersamaan dengan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit. hal. 39*

¹³ Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997. Hal. 6

pelantikan pimpinan MPRS, dengan melakukan yang disebutnya sebagai pidato pertanggungjawaban sukarela.¹⁴

DPRGR tidak puas dengan pidato pertanggungjawaban presiden Soekarno yang berjudul Nawaksara pada Sidang Umum MPRS 1966 itu, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan sebab-sebab terjadinya G 30S/PKI. Karenanya DPRGR saat itu mengajukan pernyataan pendapat kepada presiden dan memorandum kepada MPRS yang menghendaki dilengkapinya pidato Nawaksara oleh presiden. Atas dasar memorandum ini, maka diadakanlah Sidang Istimewa MPRS untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno.

Karena pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden Soekarno tidak dapat diterima, maka melalui Tap No. XXXIII/MPRS/1967, Majelis mencabut kekuasaan pemerintahan dari Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat presiden. Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengharuskan Wakil Presiden menggantikan posisi Presiden saat terjadi kekosongan kekuasaan, tidak berlaku. Karena saat itu tidak ada Wakil Presiden.

Ketika itu MPRS menyatakan bahwa Presiden Soekarno sebagai mandataris, telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusionalnya serta dinilai telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS.¹⁵ Suksesi kepemimpinan negara dari Soekarno ke Soeharto ini, dengan demikian bukan karena alasan mangkat atau

¹⁴ Ibid. Hal. 9

¹⁵ Pasal 1 dan 2 Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno

berhentinya Soekarno, melainkan karena kondisi yang dinilai sebagai tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Memang tidak ada definisi yang jelas mengenai hal ini.

Namun penulis berkesimpulan bahwa dalam ketentuan maupun praktek ketatanegaraan, kondisi ini pada akhirnya digunakan sebagai alasan pemberhentian presiden pada masa jabatannya. Walaupun tidak ada ukuran yang jelas mengenai alasan pemberhentian presiden, tetapi pada prakteknya proses *impeachment* telah terjadi pada presiden RI.

Pada Ketetapan MPRS tentang pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno itu, ditegaskan pula bahwa penetapan penyelesaian persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Dr.Ir. Soekarno, dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini semakin menegaskan bahwa *forum privilegium* sebagai proses penegakan hukum seorang Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan melalui peradilan pidana biasa pada saat yang bersangkutan masih menjabat, tidak diakui oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun pada praktek ketatanegaraannya. Di sisi lain, hal ini bertentangan dengan prinsip *equality before the law*, yang juga dianut oleh Undang- Undang Dasar 1945 melalui Pasal 27 ayat 1.

2. Kasus Soeharto

Menyusul aksi mahasiswa yang marak di seluruh pelosok tanah air yang menuntut Presiden Soeharto untuk turun dari kursi kepresidenan, pada tanggal 21 Mei 1998, penguasa 32 tahun semasa Orde Baru ini pun

akhirnya menyatakan berhenti dari jabatannya. Saat itu kabinet dinyatakan demisioner dan kemudian jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Prof. Dr. B.J. Habibie yang disusul dengan pengangkatan sumpah jabatannya di hadapan Mahkamah Agung. Saat itu, terjadi euforia di kalangan masyarakat luas menyambut pengunduran diri Soeharto, termasuk sebagian kelompok yang kemudian mempertanyakan legitimasi kepemimpinan Habibie. Antara lain argumentasi yang kontra terhadap proses pergantian tersebut menyatakan bahwa Habibie tidak mempunyai legitimasi yang kuat untuk memegang kekuasaan Presiden. Padahal merujuk pada ketentuan Pasal 4 Tap MPR No.III/MPR/1978 tentang kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, dinyatakan bahwa salah satu alasan pemberhentian Presiden oleh MPR sebelum habis masa jabatannya adalah karena atas permintaan sendiri. Sebagai konsekuensi dari kondisi tersebut, berlakulah ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 2 ayat 1 Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, sehingga Habibie pun diambil sumpahnya di hadapan Mahkamah Agung, sehubungan dengan kondisi gedung MPR/DPR yang masih hiruk-pikuk karena dibanjiri massa sehingga tidak memungkinkan menggunakannya untuk pengambilan sumpah dan janji Presiden yang baru.

Dengan demikian status B.J. Habibie secara konstitusional sah sebagai Presiden RI yang menggantikan Soeharto sampai habis masa

jabatannya. Namun, karena kontroversi tersebut tak kunjung usai, akhirnya masa jabatannya pun dipercepat dengan perubahan jadwal pemilu yang dipercepat pula. Padahal dari sudut hukum ketatanegaraan, Habibie harus menjalankan tanggung jawabnya sebagai Presiden sampai dengan habis masa jabatannya, yakni hingga tahun 2003.

Di tengah perlakuan sewenang-wenang Soeharto, dalam kondisi ketatanegaraan yang normal, sesungguhnya ia berpeluang untuk diberhentikan oleh MPR sebelum habis masa jabatannya, bahkan jauh sebelum tahun 1998. Namun demikian, selain karena berhalangan tetap dan atas permintaan sendiri, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya dengan alasan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Sementara tidak ada penjelasan lebih lanjut apa saja tindakan-tindakan yang secara jelas dapat dikategorikan sebagai melanggar haluan negara. Walaupun pada prakteknya hal ini pernah terjadi pada Presiden Soekarno.

3. Kasus Abdurrahman Wahid

Wacana tentang pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid mulai mengemuka ketika namanya dikaitkan dengan adanya kasus dana Yanatera Bulog sebesar Rp 35 miliar pada Mei 2000. Selain kasus itu, kasus lain yang juga terkait dengan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid adalah soal pertanggungjawaban Dana Sultan Brunei Darussalam sebesar US\$ 2 juta yang, menurut beberapa pihak, seharusnya dimasukkan sebagai pendapatan/penerimaan negara, bukan bersifat pribadi. Kalangan

politisi DPR yang berjumlah 236 anggota langsung merespon persoalan ini dengan mengajukan usul penggunaan hak mengadakan penyelidikan.

Usul tersebut disetujui oleh DPR RI pada Rapat Paripurna tanggal 28 Agustus 2000 dan secara resmi Panitia Khusus (Pansus) DPR RI mengadakan penyelidikan terhadap kedua kasus tersebut yang dibentuk pada tanggal 5 September 2000. Dalam laporannya kepada Rapat Paripurna DPR RI, Pansus membuat kesimpulan sebagai berikut:

- a. Dalam Kasus dana Yanaterta Bulog, Pansus berpendapat: “PATUT DIDUGA BAHWA PRESIDEN ABDURAHMAN WAHID BERPERAN DALAM PENCAIRAN DAN PENGGUNAAN DANA YANATERA BULOG”
- b. Dalam kasus Dana Bantuan Sultan Brunei Darusalam, Pansus berpendapat: “ADANYA INKONSISTESI PERNYATAAN PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID TENTANG MASALAH BANTUAN SULTAN BRUNEI DARUSALAM, MENUNJUK BAHWA PRESIDEN TELAH MENYAMPAIKAN KETERANGAN YANG TIDAK SEBENARNYA KEPADA MASYARAKAT”.

Berdasarkan laporan hasil kerja pansus sebagaimana dijelaskan di atas dan berdasarkan pendapat fraksi-fraksi, maka Rapat Paripurna DPR-RI ke-36 tanggal 1 Pebruari 2001 memutuskan untuk :

- a. Menerima dan menyetujui laporan hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk untuk ditindaklanjuti dengan menyampaikan Memorandum

untuk mengingatkan bahwa Presiden K.H Abdurahman Wahid sungguh melanggar Haluan Negara, yaitu:

- 1) Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang sumpah jabatan, dan
- 2) Melanggar TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN;

b. Hal-hal yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran hukum, menyerahkan persoalan ini untuk diproses berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Memorandum DPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid menyebutkan adanya dua pelanggaran haluan negara yang dituduhkan, yaitu:

- 1) Melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal mengenai Sumpah Jabatan Presiden; dan
- 2) Melanggar Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Setelah Memorandum itu, disusul dengan Memorandum Kedua pada tanggal 1 Mei 2001 dan Sidang Istimewa MPR RI pada tanggal 1-7 Agustus 2001 untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Menjelang Sidang Istimewa MPR RI yang seharusnya diadakan pada tanggal 1-7 Agustus 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan kebijakan yang kontroversial dan dianggap melanggar peraturan perundangundangan, yaitu memberhentikan Jenderal Polisi S. Bimantoro sebagai Kapolri dan menggantinya dengan Komisaris Jenderal

Polisi Chaerussin Ismail. Kebijakan ini dinilai melanggar Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR No. VI/MPR 2000 yang mengharuskan adanya persetujuan DPR RI untuk pemberhentian dan pengangkatan Kapolri. Oleh karena itu, Sidang Istimewa MPR RI dipercepat menjadi tanggal 21-23 Juli 2001. Selain itu, kebijakan yang juga kontroversial adalah penerbitan Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid yang berisi pembekuan MPR RI dan pembekuan Partai Golkar. Pada akhirnya, MPR RI memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara, yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001.

Kesimpulan dari beberapa rangkaian peristiwa penting menuju pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid adalah pertama, Memorandum pertama yang ditetapkan dengan Keputusan DPR-RI Nomor 33/DPR-RI/III/2000-2001 tentang Penetapan Memorandum DPR-RI kepada Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tertanggal 1 Februari 2001. Kedua, Memorandum kedua yang ditetapkan Keputusan DPR-RI Nomor 47/DPR-RI/IV/2000-2001 tentang penetapan memorandum yang kedua DPR-RI kepada Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tertanggal 30 April 2001. Ketiga, Sidang Istimewa berdasarkan Keputusan Rapat Paripurna ke-36 tertanggal 1 Februari 2001 yang menyatakan bahwa Presiden K.H.

Abdurrahman Wahid tidak mengidahkan memorandum kedua. Keempat, diberhentikannya Presiden K.H. Abdurrahman Wahid.

C. Mekanisme impeachment pasca amandemen UUD 1945

Pejabat negara yang dapat di-*impeach* di Indonesia menurut UUD setelah perubahan hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berbeda dengan aturan di negara lain dimana mekanisme *impeachment* bisa dilakukan terhadap pejabat-pejabat tinggi negara. Misalkan di Amerika Serikat, Presiden dan Wakil Presiden serta Pejabat Tinggi Negara adalah objek yang dapat dikenakan tuntutan *impeachment* sehingga dapat diberhentikan.

Pengaturan bahwa hanya Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat dikenakan tuntutan *impeachment* terdapat pada pasal 7A UUD 1945 yang menyebutkan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat,...” Mekanisme *impeachment* di Indonesia harus melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda.¹⁶

Tahapan *pertama* proses *impeachment* adalah pada DPR.¹⁷ DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib

¹⁶ Winarno Yudho, S.H., M.A. *dkk, op.cit* , hal 61

¹⁷ Ibid

DPR) mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada MK. Tahapan *kedua* proses *impeachment* berada di tangan MK.¹⁸ Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut maka tahapan *ketiga* proses *impeachment* berada di MPR.¹⁹ UUD 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.

Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna. Komposisi dan tata cara pengambilan suara terbanyak itu juga diatur secara rinci oleh UUD 1945 yaitu rapat paripurna MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dari seluruh anggota MPR. Dan persetujuan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus disepakati oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

Proses *Impeachment* di DPR diatur dalam UUD 1945 bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Atas dasar pelaksanaan fungsi pengawasan ini maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Proses fungsi pengawasan dari DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dimulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR. Mekanisme pengajuan hak menyatakan pendapat ini diatur dalam pasal 182 sampai dengan pasal 188 Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR nomor 15/DPR RI/I/2004-2005).

Pertama-tama, minimal harus ada 17 (tujuh belas) orang anggota DPR yang mengajukan usul menyatakan pendapat mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Usul menyatakan pendapat beserta penjelasannya tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya. Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota masuknya usul menyatakan

pendapat pada Rapat Paripurna, kemudian usul tersebut dibagikan kepada seluruh Anggota.

D. Alasan impeachment di Indonesia

Alasan-alasan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur secara rinci oleh UUD 1945. Hanya saja contoh-contoh perbuatan atau penafsiran atas bentuk-bentuk perbuatan yang diatur dalam UUD tersebut masih merupakan subyek perdebatan. Perdebatan ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang baru mengadopsi ketentuan tentang proses *impeachment*, namun perdebatan ini juga terjadi pada negara-negara yang telah mengadopsi mekanisme *impeachment* sejak lama. Misalkan saja di Amerika Serikat, perdebatan atas penafsiran kata *high crimes* dan *misdemeanor* masih merupakan perdebatan yang panjang dan tidak ada suatu bentuk batasan atas perbuatan konkrit yang menunjukkan pada pelaksanaan perbuatan tersebut sehingga seorang Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Tinggi Negara Amerika Serikat dapat dituntut atas perbuatan tersebut. Penafsiran kata atas perbuatan tersebut diserahkan kepada DPR (House of Representatives) sebagai landasannya untuk menuntut Presiden, Wakil Presiden dan Pejabat Tinggi Negara dan kata akhir atas penafsiran *high crimes* dan *misdemeanor* menjadi kewenangan hakim dalam pengadilan *impeachment* untuk mengambil putusan apakah benar Presiden, Wakil Presiden dan/atau Pejabat Tinggi Negara tersebut telah melakukan *high crimes* dan *misdemeanor*. Pasal 7A UUD 1945 menyebutkan bahwa alasan-alasan *impeachment* adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penjabaran atas bentuk-bentuk perbuatan sebagai alasan *impeachment* tersebut diatur dalam UU yang mengatur mengenai masalah-masalah itu sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 ayat (3) UU nomor 24 tahun 2003 tentang MK. Berikut ini adalah alasan-alasan *impeachment* dengan bentuk-bentuk perbuatan yang diatur dalam UU-nya :

1. Pengkhianatan Terhadap Negara

UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf a menyebutkan bahwa yang dimaksud pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU. Mengenai kejahatan terhadap keamanan negara, hal ini diatur dalam KUHP buku II tentang Kejahatan pada Bab I Kejahatan terhadap Keamanan Negara, disebutkan dalam pasal 104 sampai dengan 129. Selain itu, ada juga UU yang mengatur tindak pidana terhadap keamanan negara selain yang terdapat dalam KUHP yaitu tindak pidana terorisme sebagaimana diatur dalam (UU nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme). Menurut Wirjono Prodjodikoro, ada 2 (dua) macam pengkhianatan, yaitu:

- a. pengkhianatan intern (*hoogverraad*) yang ditujukan untuk mengubah struktur kenegaraan atau struktur pemerintahan yang ada, termasuk

juga tindak pidana terhadap kepala negara. Jadi, mengenai keamanan intern (*inwendige veiligheid*) dari negara;

- b. pengkhianatan ekstern (*landverraad*) yang ditujukan untuk membahayakan keamanan negara terhadap serangan dari luar negeri. Jadi, mengenai keamanan ekstra (*uitwendige veiligheid*) dari negara. Misalnya, memberikan pertolongan kepada Negara asing yang bermusuhan dengan negara Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal mengenai kejahatan terhadap keamanan negara yang ada pada KUHP maka dapat diadakan pengelompokan atas jenis-jenis tindak pidana terhadap keamanan negara, yaitu :

- a. Makar terhadap Presiden atau Wakil Presiden (pasal 104 KUHP) atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:
 - 1) makar yang dilakukan dengan tujuan membunuh Presiden atau Wakil Presiden
 - 2) makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden
 - 3) makar yang dilakukan dengan tujuan untuk meniadakan kemampuan Presiden atau Wakil Presiden untuk memerintah
- b. Makar untuk memasukkan Indonesia dibawah penguasaan asing (pasal 106 KUHP) atas tindak pidana ini dipisahkan dalam 2 (dua) kelompok, yaitu:

- 1) berusaha menyebabkan seluruh atau sebagian wilayah Indonesia menjadi tanah jajahan atau jatuh ketangan musuh.
- 2) berusaha menyebabkan sebagian dari wilayah Indonesia menjadi negara atau memisahkan diri dari wilayah kedaulatan negara Indonesia.
- 3) makar untuk menggulingkan pemerintahan (pasal 107 KUHP) berkaitan dengan pejabat yang dapat di-*impeach* di Indonesia hanyalah Presiden dan/atau Wakil Presiden maka atas tuduhan melakukan makar untuk menggulingkan pemerintahan hanya dapat ditujukan kepada Wakil Presiden. Karena Presiden adalah pemegang sah, *legitimate* dan konstitusional dari kekuasaan pemerintahan. Bilamana Wakil Presiden berupaya untuk menggulingkan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden maka Wakil Presiden dapat dituduh telah melakukan makar dan dapat di-*impeach*.

Namun, menurut Wirjono Projodikoro ada 2 (dua) macam tindak pidana menggulingkan pemerintahan, yaitu :

- a) menghancurkan bentuk pemerintahan menurut UUD. Contohnya adalah menghapuskan bentuk pemerintahan menurut UUD dan menggantikannya dengan bentuk yang sama sekali baru;
 - b) mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut UUD.
- 4) Pemberontakan atau opstand (pasal 108 KUHP);

- 5) Permufakatan atau *samenspanning* serta penyertaan istimewa atau *bijzondere deelneming* (pasal 110 KUHP) Permufakatan jahat atau penyertaan istimewa ini mengacu pada kejahatan yang disebutkan pada pasal 104, 106, 107 dan 108 KUHP;
- 6) mengadakan hubungan dengan negara asing yang mungkin akan bermusuhan dengan Indonesia (pasal 111 KUHP) bentuk-bentuk dari tindak pidana ini adalah mengadakan hubungan dengan negara asing dengan maksud :
 - a) menggerakkannya untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap Negara
 - b) memperkuat niat negara asing tersebut
 - c) menjanjikan bantuan kepada negara asing tersebut
 - d) membantu mempersiapkan negara asing tersebut untuk melakukan perbuatan permusuhan atau perang terhadap negara
- 7) mengadakan hubungan dengan negara asing dengan tujuan agar negara asing membantu suatu penggulingan pemerintah di Indonesia (pasal 111 KUHP)
- 8) menyiarkan surat-surat rahasia (pasal 112-116 KUHP)
- 9) kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara (pasal 117-120 KUHP)
- 10) merugikan negara dalam perundingan diplomatik (pasal 121 KUHP)

11) kejahatan yang biasanya dilakukan oleh mata-mata musuh (pasal 122-125 KUHP)

12) menyembunyikan mata-mata musuh (pasal 126 KUHP)

13) menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan untuk tentara (pasal 127 KUHP)

2. Korupsi dan Penyuapan

UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf b menyebutkan bahwa yang dimaksud korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam UU. Batasan mengenai perbuatan korupsi diatur oleh UU nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindak pidana korupsi sebagaimana disebutkan dalam UU di atas dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu :

a. Tindak pidana korupsi umum yang terdiri dari :

1) perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara

2) perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara.

b. Tindak pidana korupsi yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan pegawai negeri, hakim, advokat

sebagaimana yang diatur dalam KUHP; jabatan penyelenggara negara serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas pembangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan kepentingan Tentara Nasional Indonesia.

- c. Tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tersangka, terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi, termasuk juga memberikan keterangan yang tidak benar dan tidak mau memberikan keterangan oleh tersangka, saksi, saksi ahli dan petugas bank terkait dengan proses pemeriksaan tindak pidana korupsi.

3. Tindak Pidana Berat Lainnya

UU nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (3) huruf c menyebutkan bahwa yang dimaksud tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Definisi yang diberikan UU MK mengenai tindak pidana berat lainnya ini tidak jelas mengacu pada alasan atau landasan hukum apa. Sebab istilah Tindak Pidana Berat itu sendiri tidak dikenal dalam doktrin hukum pidana. Hukum Pidana mengenal pembedaan antara Pelanggaran dan Kejahatan sebagaimana disebut dalam KUHP. Doktrin pidana juga mengenal pembedaan antara *ordinary crime* dengan *extraordinary crime*.

Namun istilah Tindak Pidana Berat merupakan istilah baru yang diperkenalkan dalam konstitusi (UUD 1945) yang berkaitan dengan hukum pidana. Sepertinya penyusun UUD mengadopsi konsep “Tindak Pidana Berat” dari konsep “*High Crime*” yang ada di Amerika Serikat padahal konsep *high crime* itu sendiri merupakan konsep yang multitafsir di Amerika Serikat. Namun demikian, definisi yang diberikan UU MK setidaknya memberikan parameter yang jelas atas konsep “Tindak Pidana Berat” yang berarti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sehingga bilamana DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden melakukan suatu perbuatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih maka DPR dapat mengajukan tuntutan *impeachment* ke MK.

4. Perbuatan Tercela

UU nomor 24 tahun 2003 Pasal 10 ayat (3) huruf d menyebutkan bahwa yang dimaksud perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Definisi dari konsep perbuatan tercela yang dijabarkan oleh UU MK ini masih mengandung multitafsir. Hal ini disebabkan definisi tersebut mengacu bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang justru malahan akan merendahkan martabatnya sendiri.

Secara logika konsep ini tentu sangat ambigu, terkecuali bagi orang yang memahami bahwa ada perbedaan antara orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sendiri. Yang diinginkan oleh definisi tersebut adalah bahwa mungkin saja orang yang memegang jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan perbuatan tercela yang merendahkan martabat jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sehingga dia harus diberhentikan. Akan tetapi bagaimanapun juga orang yang memegang jabatan dengan jabatan itu sangat bertalian sehingga sulit dipahami bahwa ada orang yang juga ingin merendahkan martabatnya sendiri.

Bentuk-bentuk perbuatan dari konsep perbuatan tercela ini juga sangat beragam dan mengundang perdebatan panjang, sebagaimana konsep *misdemeanor* dalam alasan *impeachment* di Amerika Serikat.

5. Tidak Lagi memenuhi Syarat Sebagai Presiden dan Wakil Presiden

UU nomor 24 tahun 2003 Pasal 10 ayat (3) huruf e menyebutkan bahwa yang dimaksud tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945. Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan syarat-syarat Presiden dan Wakil Presiden adalah:

- a. seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri.
- b. tidak pernah mengkhianati Negara

- c. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden

Mengacu pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, bahwa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan UU maka syarat-syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden disebutkan dalam pasal 6 UU nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

BAB IV
IMPEACHMENT DALAM HUKUM POSITIF INDONESIA TINJAUAN
FIQH SIYASAH

A. Konsep Impeachment Ditinjau Dari Fiqh Siyasah.

Mahkamah Madzalim sajalah yang paling berhak menentukan keputusan, kalau memang keadaan khalifah telah mengalami perubahan yang bisa mengeluarkannya dari jabatan khilafah. Dia juga yang memiliki wewenang untuk memberhentikan atau memberi peringatan kepadanya.

Hal itu dilakukan kalau terjadi salah satu dari beberapa hal yang menyebabkan diberhentikannya khalifah, sementara dalam hal ini yang berhak memberhentikannya adalah *Mahkamah Madzalim*. Beberapa hal harus dihilangkan, di mana ia merupakan hal-hal yang harus ditetapkan, dan untuk menetapkannya harus diputuskan di hadapan seorang qadli. Karena Mahkamah Madzalimlah yang berhak memutuskan hilangnya kedzaliman-kedzaliman tersebut, di mana qadli Madzalimlah yang memiliki wewenang untuk menetapkan kedzaliman serta keputusan terhadapnya, maka Mahkamah Madzalim jugalah yang berhak menentukan keputusan apakah salah satu keadaan di atas terjadi, atau tidak. Termasuk dialah yang berhak menentukan pemberhentian khalifah.

Hanya saja, kalau khalifah mengalami salah satu keadaan ini, lalu dia mengundurkan diri, maka masalahnya selesai. Sedangkan kalau kaum muslimin berpendapat, bahwa dia wajib diberhentikan karena keadaan itu telah terjadi maka keputusannya harus dikembalikan kepada qadli.

Berdasarkan firman Allah SWT.: *"Jika kalian berselisih dalam satu hal, maka kembalikanlah hal itu kepada Allah dan Rasul-Nya."*

Yaitu, kalau kalian berselisih dengan pemimpin kalian, di mana perselisihan ini merupakan perselisihan antara umat dengan pemimpin, maka mereka harus mengembalikannya kepada Allah dan Rasul-Nya itu berarti mereka harus mengembalikannya kepada qadli, yaitu *Mahkamah Madzolim*.

Sekalipun umat yang mengangkat khalifah dan membai'atnya, namun umat tetap tidak memiliki wewenang untuk memberhentikan khalifah, selama akad bai'at kepadanya dilaksanakan secara sempurna berdasarkan ketentuan syara'. Hal itu karena banyaknya hadits shahih yang mewajibkan ketaatan kepada khalifah, sekalipun terus-menerus melaksanakan kemunkaran, bertindak dzalim, dan memakan hak-hak rakyat. Selama tidak memerintah berbuat maksiat dan tidak jelas-jelas kufur. Dari Ibnu Abbas berkata: "Rasulullah Saw. bersabda: *"Siapa saja yang melihat sesuatu (yang tidak disetujuinya) dari amirnya hendaknya bersabar. Karena siapa saja yang memisahkan diri dari jama'ah sejengkal saja kemudian mati, maka matinya (seperti) mati jahiliyah."*

Kata amir (pemimpin) di dalam hadits ini maknanya umum, yang meliputi khalifah, karena khalifah merupakan amirul mukminin. Dari Abu Hurairah dari Nabi Saw. bersabda:

"Dahulu, Bani Isra'il dipimpin dan dipelihara urusannya oleh para nabi. Setiap kali seorang nabi meninggal, digantikan oleh nabi yang lain. Sesungguhnya tidak akan ada nabi sesudahku. (Tetapi) nanti akan ada banyak khalifah." Para sahabat bertanya: "Apakah yang engkau perintahkan kepada kami?" Beliau menjawab: "Penuhilah bai'at yang pertama dan yang pertama itu saja. Berikanlah kepada mereka haknya, karena Allah nanti akan menuntut

pertanggungjawaban mereka tentang rakyat yang dibebankan urusannya kepada mereka."

Imam Muslim pernah meriwayatkan bahwa Salamah Bin Yazid Al Ja'fie bertanya kepada Rasulullah Saw. lalu berkata: "Wahai nabi Allah, kalau ada pemimpin-pemimpin yang memimpin kami, lalu mereka meminta kepada kami hak mereka, namun mereka melarang kami meminta hak kami, maka apa yang engkau perintahkan kepada kami?" Beliau tidak menghiraukannya, lalu dia bertanya lagi dan beliau juga tidak menghiraukan lagi, kemudian dia bertanya untuk yang kedua atau yang ketiga kalinya, lalu (tangannya) ditarik oleh Asy'ats Bin Qais. Beliau kemudian menjawab:

"Dengar dan ta'atilah, sebab mereka wajib (mempertanggungjawabkan apa yang mereka pikul, sedangkan kalian wajib mempertanggungjawabkan apa yang kalian pikul."

Dari Auf Bin Malik yang berkata: "Aku mendengar Rasulullah Saw. bersabda: *"Sebaik-baik pemimpin kalian adalah mereka yang kalian cintai dan mereka pun mencintai kalian; mereka mendo'akan kalian dan kalian pun mendo'akan mereka. Seburuk-buruk pemimpin kalian ialah mereka yang kalian benci dan mereka pun membenci kalian; kalian melaknat mereka dan mereka pun melaknat kalian."* Ditanyakan kepada Rasulullah: *"Wahai Rasulullah, tidakkah kita perangi saja mereka itu?"* Beliau menjawab: *"Jangan, selama mereka masih menegakkan shalat (hukum Islam) di tengah-tengah kamu sekali. Ingatlah, siapa saja yang diperintah oleh seorang penguasa, lalu ia melaksanakan suatu kemaksiatan kepada Allah, maka hendaknya dia membencinya yang merupakan kemaksiatan kepada Allah saja. Dan janganlah sekali-kali melepaskan tangannya dari ketaatan kepadanya."*

Dari Hudzaifah Bin Al Yaman bahwa Rasulullah Saw. bersabda:

"Nanti akan datang setelahku, para imam yang mempergunakan petunjuk bukan petunjukku, dan mengikuti sunnah bukan sunnahku. Dan di tengah-tengah kalian akan ada orang-orang yang hatinya seperti hati syetan yang berada di dalam tubuh manusia." Aku bertanya: "Bagaimana yang harus aku lakukan, wahai Rasulullah kalau hal itu aku temui." Beliau menjawab: "Engkau dengar dan taati, sekalipun dia memukul punggungmu dan mengambil hartamu, maka dengar dan taatilah."

Dari Abi Dzar bahwa Rasulullah Saw. pernah bertanya (kepadanya):

"Wahai Abu Dzar, bagaimana kalau kamu mendapatkan pemimpin yang mengambil banyak (hak) darimu dalam pembagian fai' ini?" Dia menjawab: "Demi Dzat yang mengutusmu dengan haq, aku akan menghunus pedangku ini lalu aku letakkan di atas pundaknya. Dan aku akan tebas hingga dia (berubah) sepertimu (baik)." Beliau bersabda: "Bukankah aku pernah tunjukkan sesuatu yang lebih baik untuk kamu lakukan daripada hal itu?, sebaiknya kamu bersabar hingga kamu bisa sepertiku."

Hadits-hadits ini semua menjelaskan bahwa seorang khalifah melaksanakan sesuatu yang semestinya dia diberhentikan. Namun justru Rasulullah memerintahkan taat kepadanya serta sabar terhadap kedzalimannya. Semuanya ini menunjukkan bahwa umat tidak berhak untuk memberhentikan khalifah. Di samping itu, Rasulullah Saw. pernah menolak pelepasan bai'at orang Arab Badui. Dari Jabir Bin Abdullah ra. berkata bahwa ada orang Arab Badui telah membai'at Rasulullah Saw. suatu ketika ia menderita sakit, kemudian berkata: "Kembalikanlah bai'atku padaku." Ternyata beliau Saw. menolaknya. Lalu dia datang dan berkata: "Kembalikanlah bai'atku kepadaku." Beliau tetap menolak, kemudian orang itu pergi. Lantas beliau bersabda: *"Madinah ini seperi tungku (tukang pandai*

besi), bisa menghilangkan debu-debu yang kotor dan membikin cemerlang yang baik."

Semuanya ini menunjukkan bahwa kalau bai'at telah terjadi, maka bai'at tersebut mengikat kedua orang yang membai'at. Hal ini berarti, tidak ada hak bagi mereka untuk memberhentikan khalifah, karena mereka tidak berhak untuk melepaskan bai'atnya. Dan tidak bisa dikatakan, bahwa orang Badui tersebut tidak dihiraukan oleh Rasulullah karena dia ingin melepaskan bai'at dalam rangka keluar dari Islam, bukan keluar dari ketaatan kepada kepala negara. Tidak bisa dikatakan demikian, karena kalau itu yang dimaksud niscaya perlakuan yang diberikan Rasulullah adalah perlakuan terhadap orang-orang murtad, dan niscaya ia telah dibunuh oleh Rasulullah, karena orang murtad harus dibunuh. Juga karena bai'at tersebut bukan bai'at untuk masuk Islam, tetapi merupakan bai'at untuk taat kepada khalifah, maka sebenarnya orang tersebut adalah ingin melepaskan ketaatan, bukan untuk melepaskan Islam. Karena kaum muslimin tidak boleh untuk menarik bai'at mereka, maka mereka tidak berhak untuk memberhentikan khalifah. Hanya saja syara' telah menjelaskan kapan khalifah berhenti dengan sendirinya, sekalipun tidak diberhentikan, termasuk kapan dia harus diberhentikan. Begitu juga semuanya ini tidak bisa diartikan, bahwa pemberhentian khalifah adalah hak umat.

1. Boleh, mengadukan perilaku pejabat tinggi negara dengan etika politik "*budi luhur*," dengan asas praduga tak bersalah, seperti laporan rakyat Kufah pada khalifah Umar.

2. Khalifah boleh mema'zulkan sementara waktu, pejabat yang bermasalah, dan mengangkatnya kembali setelah kasusnya tuntas. Khalifah Umar mengatakan, aku hanya memberhentikan pejabatku yang tidak memenuhi kriteria dan melakukan tindakan pengkhianatan.
3. Khalifah tidak boleh serta merta menerima laporan pihak lain, sebelum menelusuri fakta yang sesungguhnya (*tabayyun*) oleh tim khusus yang ditunjuk, saat itu ketua Timnya adalah Muhammad bin Maslamah, asli orang Irak.
4. Dalam sejarah kepemimpinan; antara pemimpin dan yang dipimpin tidak selalu seiring-sejalan. Ini *sunnatullah*, selalu ada variasi (berlainan) bahkan sampai kontradiktif (berbeda).
5. Tabiat politik dari dulu cenderung abu-abu, karena itu politik disebut dengan *siyasa*; semacam ada udang dibalik batu. Pada mulanya Sa'ad tersangkut satu kasus, namun Aba Sa'dah menuduhnya dengan pasal berlapis, terkait dengan pribadi Sa'ad (tidak toleran terhadap prajurit), terkait dengan amanah (tidak sama dalam membagi harta) dan terkait dengan supremasi hukum (tidak adil dalam memutuskan perkara)
6. *Cross-check (tabayyun)*; mencocokkan kembali benar-tidaknya berita dengan cara menanyakan langsung kepada orangnya, adalah kemestian dalam adab mengambil keputusan. Sa'ad diminta menghadap dari Irak datang ke ibukota Madinah.

7. Posisi dan kedudukan masjid dalam sejarah kekuasaan, memegang peranan penting, sehingga pasal penyimpangan dalam memimpin sholat berjama'ah bisa mema'zulkan pejabat tinggi.
8. Jama'ah masjid punya suara dan hak yang sama dalam menilai kinerja pemerintahan, bahkan punya suara/hak yang khusus/istimewa, seperti ditunjukkan oleh kisah ini.
9. Imam negara dan Imam Sholat; tidak boleh dipisahkan. Pejabat negara sejatinya adalah ahli masjid dan punya kepedulian terhadap jama'ah masjid.

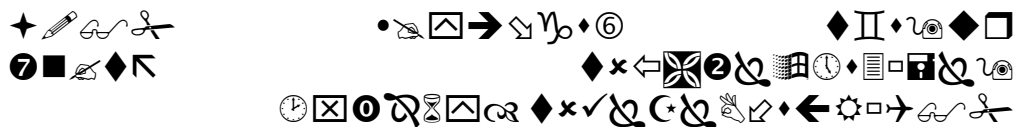
B. Faktor yang menyebabkan terjadinya impeachmet.

Khalifah diberhentikan secara otomatis manakala terjadi perubahan keadaan di dalam dirinya dengan perubahan yang langsung mengeluarkannya dari jabatan khilafah. Khalifah juga wajib diberhentikan apabila terjadi perubahan keadaan pada dirinya walaupun perubahan tersebut tidak langsung mengeluarkannya dari jabatan khilafah, namun menurut syara' dia tidak boleh melanjutkan jabatannya.

Perbedaan antara kedua keadaan ini adalah, bahwa pada keadaan pertama khalifah tidak boleh ditaati sejak terjadinya perubahan keadaan pada dirinya. Sedangkan pada keadaan kedua khalifah tetap harus ditaati sampai dia benar-benar telah diberhentikan.

Perubahan keadaan yang secara otomatis mengeluarkan khalifah dari jabatan khilafah ada tiga hal:

Pertama, kalau khalifah murtad dari Islam. Karena Islam merupakan salah satu syarat pengangkatan khilafah. Bahkan ini merupakan syarat yang pertama kali dan syarat untuk bisa terus menjadi khalifah. Siapa saja yang murtad dari Islam, dan menjadi kafir, maka wajib dibunuh kalau dia tidak kembali dari kemurtadannya. Karena orang kafir itu tidak boleh menjadi penguasa atas kaum muslimin, demikian juga tidak diperbolehkan bagi orang kafir itu memiliki jalan untuk menguasai orang-orang mukmin berdasarkan firman Allah SWT.:



"(Dan) Allah sekali-kali tidak akan menjadikan jalan bagi orang-orang kafir untuk menguasai orang-orang mukmin." (Quran Surat An Nisa': 141)

Begitu pula ketika Allah berfirman:



"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri dari kamu sekalian." (Quran Surat An Nisa': 59)

maka, kata minkum (dari kamu sekalian) bersamaan dengan kata ulil amri tersebut merupakan pernyataan yang tegas, tentang adanya syarat Islam bagi seorang waliul amri, selama dia masih menjadi waliul amri. Kalau dia telah menjadi kafir, maka dia tidak lagi menjadi bagian dari kita (kaum muslimin). Dengan demikian, sifat yang disyaratkan oleh Al Qur'an bagi

seorang waliyul amri, yaitu harus Islam telah hilang. Karena itu, khalifah akan dikeluarkan dari jabatan khilafah karena kemurtadannya dan dia tidak akan kembali menjadi khalifah kaum muslimin sehingga hukum mentaatinya menjadi tidak wajib.

Kedua, Kalau khalifah gila total (parah) yang tidak bisa disembuhkan. Hal itu, karena memang akal merupakan salah satu syarat pengangkatan jabatan khilafah, di samping hal itu juga merupakan syarat keberlangsungan akad tersebut (*syurutul istimrar*). Ini berdasarkan sabda Rasulullah Saw.:

"Telah diangkat pena (tidak dibebankan hukum) atas tiga orang yang di antaranya "orang gila sampai ia sembuh."

Di dalam riwayat lain:

"Dan orang gila hingga sadar kembali."

Siapa saja yang diangkat pena atasnya, maka dia tidak sah untuk mengurus urusannya sendiri, maka tentu dia tidak boleh tetap menjadi khalifah yang mengurus urusan orang-orang. Dan hal itu merupakan sesuatu yang lebih jelas -karena mengurus urusannya sendiri saja tidak boleh, apalagi mengurus urusan orang lain.

Ketiga, Kalau khalifah ditawan musuh yang kuat, yang dia tidak mungkin bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut, bahkan tidak ada harapan untuk bisa bebas. Karena dengan begitu, dia tidak mampu untuk memberikan instruksi secara penuh -baik berupa perintah maupun larangan- dalam urusan-urusan kaum muslimin. Sehingga statusnya seperti tidak ada.

Dalam ketiga keadaan inilah khalifah bisa dikeluarkan dari jabatan khilafah dan tercopot dengan sendirinya seketika, sekalipun pencopotannya

belum diputuskan, dan hukum mentaatinya ketika itu tidak lagi menjadi wajib. Semua perintah dari orang yang termasuk dalam katagori salah satu sifat khalifah tersebut tidak wajib dilaksanakan.

Hanya saja, pembuktian apakah di antara ketiga sifat tersebut ada atau tidak harus dilakukan. Dan pembuktian itu semata-mata dilakukan oleh mahkamah madlali (PTUN), sehingga mahkamah inilah yang memutuskan apakah orang yang bersangkutan telah dinilai keluar dari jabatan khalifah, dan harus diberhentikan atau tidak, sehingga kaum muslimin bisa mengangkat khalifah yang lain.

Pema'zulan Berjenjang, manakala;

1. Khalifah melakukan kefasikan secara terang-terangan,
2. Khalifah berubah kelaminnya menjadi perempuan atau waria (operasi kelamin) atau kebanci-bancian (*khuntsa; mutakhannisat*),
3. Khalifah gila, namun tidak parah, terkadang sembuh terkadang gila (kambuhan),
4. Khalifah tidak dapat menjalankan tugas kekhalfahannya karena suatu sebab, baik cacat anggota tubuh maupun sakit keras yang sulit diharapkan kesembuhannya.
5. Khalifah mendapatkan tekanan dari berbagai pihak yang berakibat ia tidak dapat mengurus urusan ummat menurut pikirannya sendiri (tidak merdeka) sesuai dengan hukum syara'. Tekanan ini bisa berasal dari para pendamping Khalifah (seperti para pejabat setingkat menteri , kelompok partai maupun tekanan pihak asing.

Pihak yang berhak untuk mema'zulkan adalah qadhi (hakim) pada *Mahkamah Madzolim* (Mahkamah Konstitusi), tentunya setelah pengadilan membuktikan penyimpangan-penyimpangan yang bersangkutan. Ahlussunnah wal-Jama'ah berpandangan bahwa hak pema'zulan berada di tangan Mahkamah, bukan di tangan rakyat. Sementara Khawarij dan Syi'ah berkeyakinan, bahwa pema'zulan berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang memilih pemimpin, dan mereka berhak melengserkannya melalui gerakan revolusi atau gerakan perlawanan yang bersifat massal alias kerusuhan. Nafi' bin 'Azraq tokoh khawarij adalah pelopor gerakan revolusi.

C. Tinjauan fiqh siyasah terhadap impeachment

Belakangan ini ramai orang membicarakan soal pema'zulan terkait dengan situasi politik di parlemen akhir-akhir ini. Sebagai bagian dari warga negara, ada baiknya kita mengetahui pandangan Fikih Islam soal pema'zulan ini. Pema'zulan diambil dari kata '*Azl*' yakni pemberhentian. Fikih Islam mengenal dua istilah '*Azl*'; pertama '*azl*' suami-isteri yang dikenal dengan KB-Islam yaitu mencabut kelamin dari kelamin dan menumpahkan airnya di luar. '*Azl*' kedua, '*azl*' kekuasaan yang kita sebut dengan impeachment atau maqlu. '*Azl*' kedua ini yang ingin kita telaah.

Dalam sejarah kekhalifahan, ada dua kategori pema'zulan, pertama: Pema'zulan permanen (*ma'zul mu'abbad*) dengan menurunkan kepala negara atau pejabat tinggi negara dari jabatannya, hak-haknya jadi hilang, rakyat tidak punya kewajiban untuk mentaatinya lagi. Sesuai hadits 'Imran bin

Hushein, *Laa thaa'ata limakhluwqin Fiy Ma'shiyatillah*, tidak ada ketaatan kepada makhluk jika dia sudah melakukan maksiat.¹

Kedua: Pema'zulan sementara alias non-aktif (*ma'zul muhaddad/mu'ayyan*) yang tidak secara langsung mengeluarkan dirinya dari jabatan Khalifah, namun secara syar'i dia tidak boleh melanjutkan jabatannya hingga kasusnya dinyatakan tuntas oleh mahkamah. Pema'zulan kedua ini yang menimpa Sa'ad bin Abi Waqqash RA.

Seorang khalifah akan diberhentikan dari kedudukannya jika melanggar beberapa syarat kepala Negara, yaitu khalifah masih menjaga syara', menerapkan hukum-hukumnya serta mampu untuk melaksanakan urusan-urusan negara dan tanggung jawab kekhalfahan.

Para yuris muslim menyebutkan bahwa integritas pribadi (*al-'adalah*) yang rusak dan cacat fisik, merupakan alasan yang sah diberhentikannya kepala negara. Alasan lain berhentinya seorang khalifah adalah karena meninggal dunia, pengunduran diri, tertawan musuh, murtad, hilang akal karena pikun atau gila. Abdul Qadim Zallum membuat dua klasifikasi pemberhentian khalifah; pertama, perubahan keadaan yang secara otomatis mengeluarkan khalifah dari jabatannya, yaitu terdiri dari, (a) kalau khalifah murtad dari Islam, (b) kalau khalifah gila total (parah) yang tidak bisa disembuhkan, (c) kalau khalifah ditawan musuh yang kuat, yang dia tidak mungkin bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut, bahkan tidak ada harapan untu bisa bebas; kedua, perubahan keadaan khalifah yang tidak secara

¹ H.R. Muslim 3/479

otomatis mengeluarkannya dari jabatan khalifah, namun tidak boleh mempertahankan jabatannya, yang terdiri dari:

- a. Khalifah telah kehilangan 'adalah-nya, yaitu telah melakukan kefasikan secara terang-terangan.
- b. Khalifah berubah bentuk kelaminnya menjadi perempuan atau waria.
- c. Khalifah menjadi gila namun tidak parah, terkadang sembuh terkadang gila.
- d. Khalifah tidak lagi dapat melaksanakan tugas-tugas sebagai khalifah karena suatu sebab, baik karena cacat anggota tubuhnya atau karena sakit keras yang tidak dapat diharapkan kesembuhannya.
- e. Adanya tekanan yang menyebabkan khalifah tidak mampu lagi menangani urusan kaum muslimin menurut pikirannya sendiri, yang sesuai dengan hukum syara'.

Sedangkan menurut pemikir politik Islam pada zaman klasik dan pertengahan yang mengemukakan mengenai pemberhentian kepala negara hanya Mawardi. Menurut Mawardi bahwa seorang imam dapat digeser dari kedudukannya sebagai khalifah atau kepala negara kalau ternyata sudah menyimpang dari keadilan, kehilangan panca indera atau organ-organ tubuh yang lain, atau kehilangan kebebasan bertindak karena telah dikuasai oleh orang-orang dekatnya atau tertawan. Tetapi Mawardi hanya berhenti sampai disitu, dan tidak menjelaskan tentang bagaimana cara atau mekanisme penyingkiran imam yang sudah tidak layak memimpin negara atau umat itu, dan penyingkiran itu harus dilakukan oleh siapa.

Jadi apabila diklasifikasikan menurut Mawardi ada dua hal kondisi dirinya dan karena dua hal tersebut, ia harus mundur dari imamah (kepemimpinan):

- a. Cacat dalam keadilannya
- b. Cacat tubuh

Adapun cacat dalam keadilannya alias fasik, maka terbagi kedalam dua bagian; pertama, akibat dari syahwat. Kedua, akibat dari syubhat. Bagian pertama karena (fasik karena syahwat) terkait dengan tindakan-tindakan organ tubuh, maksudnya ia mengerjakan larangan-larangan dan kemungkarankemungkarannya, karena menuruti syahwat dan tunduk kepada hawa nafsu.

Bagian kedua adalah terkait dengan keyakinan yang ditafsirkan dengan syubhat. Ia menafsirkan syubhat tidak sesuai dengan kebenaran. Adapun cacat tubuh yang terjadi pada tubuh imam (khalifah), maka terbagi kedalam tiga bagian:

- a. Cacat panca indera
- b. Cacat organ tubuh
- c. Cacat tindakan

Sama seperti Mawardi, Maududi pemikir politik Islam kontemporer juga menerangkan mengenai pemberhentian kepala negara, tetapi tidak menjelaskan tentang bagaimana cara atau mekanisme memecat kepala negara, oleh siapa atau lembaga mana. Menurut Maududi bahwa apabila kepala negara menyeleweng atau gagal melaksanakan amanat umat dia dapat dipecat oleh umat. Sedangkan menurut kaum Khawarij, apabila seorang kepala negara

apabila dia menyeleweng, bila dirasa perlu dapat diturunkan dari jabatannya, dan bahkan dapat dibunuh.

Mengenai mekanisme pemberhentian kepala negara, tidak dikemukakan secara detail dan meyakinkan, juga tidak ada kesepakatan fuqaha tentang siapa yang berwenang memberhentikannya. Dalam kitab-kitab fiqh al-siyasah setidaknya ditemukan dua ekstrimitas sikap kaum muslimin; pertama, sikap sebagian kaum Mu'tazilah, kalangan khawarij, dan Zaidiyah yang berpendapat bahwa khalifah yang telah menyimpang dan tidak layak lagi menjabat, maka ia diberhentikan dengan paksa, diperangi, atau dibunuh. Abu Bakar al-Ahsam (seorang muta'zili) berkata, "menyingkirkan imam yang durhaka dengan kekuatan bersenjata itu wajib, bila telah ditemukan imam yang adil sebagai pengantinya". Abu Hanifah mendukung pendapat-pendapat tadi, ia mengatakan bahwa keimaman seorang zalim bukan saja batal, tetapi lebih dari itu, diperbolehkan melakukan pemberontakan terhadapnya. Bahkan seyogyanya hal itu dilakukan dengan syarat pemberontakan itu memiliki faktor-faktor untuk dapat berhasil dan berfaidah dengan seorang yang adil dan baik sebagai pengganti orang yang zalim dan fasik, dan bukan semata-mata memecah belah kekuatan dan menghilangkan nyawa.

Abu Hanifah berpendapat bahwasannya memberontak terhadap pimpinan Negara yang tidak sah adalah sesuatu yang dibenarkan dalam syariat. Kedua, sikap pasrah dengan anjuran untuk sabar dan membari nasihat terhadap perilaku yang menyimpang dari seorang khalifah, sambil

menampilkan hadits-hadits dan fakta sejarah pendukungnya serta kaidah fiqhiyah.

Sikap pasrah dan sabar terhadap penguasa zalim tersebut diperkuat pula dengan konsep bai'at dan bahkan dianggap sebagai konsekuensi bai'at itu sendiri. Hampir telah menjadi kesepakatan umum dikalangan umat terutama kaum Sunni bahwa bai'at yang diberikan kepada imam itu tidak dapat ditarik kembali. Menurut Zallum, "kalau bai'at tersebut sudah diberikan, maka ia wajib terikat dengannya. Kalau yang memberikan baiat tersebut handaka menariknya kembali, maka tidak diperbolehkan. Membatalkan bai'at sama artinya dengan melepaskan tangan dari ketaatan kepada Allah".

Bai'at itu identik dengan perjanjian atau kontrak politik atau kesepakatan atas dasar sukarela. Dalam hal bai'at ini, kedudukan umat adalah selaku pemilih hak dan kekuasaan, sementara imam adalah wakil dari umat. Sebagai suatu kontrak, maka bai'at itu akan batal demi hukum ketika salah satu pihak menciderai isi bai'at tersebut atau ada unsur tekanan dan paksaan.

Bai'at juga dapat dibatalkan ketika menjadi peristiwa yang berdasarakan syara' tidak memungkinkan terlaksananya isi bai'at itu. Menurut Fathi Osman, kesepakatan itu dapat dibatalkan apabila imam kehilangan persyaratan-persyaratn penting bagi jabatannya itu. Meskipun sangat jarang terjadi, bai'at dapat diakhiri berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak. Selain itu bai'at dapat berakhir dengan sendirinya ketika pihak yang dibai'at itu (khalifah) tidak lagi memiliki kekuasaan atau telah menyerahkan kekuasaan, mungkin karena terjadi revolusi, tertawan, ataupun sebab lainnya.

Sekalipun umat yang mengangkat khalifah dan membai'atnya namun umat tidak memiliki wewenang untuk memberhentikan khalifah, selama akad bai'at kepadanya dilaksanakan secara sempurna berdasarkan ketentuan syara'. Hal ini berdasarkan hadits shahih yang mewajibkan ketaatan kepada khalifah, sekalipun terus menerus melaksanakan kemungkaran, bertindak dzalim, dan memakan hak-hak rakyat, selama tidak memerintah berbuat maksiat dan tidak jelas-jelas kufur.^{2[7]} Seperti hadits dari Imam Muslim telah meriwayatkan dari Auf bin Malik yang mengatakan : “Aku mendengar Rosulullah bersabda : sebaik-baik pemimpin kalian adalah mereka yang kalian cintai dan mereka pun mencintai kalian, mereka mendoakan kalian dan kalian pun mendoakan mereka. Seburuk-buruknya pemimpin kalian ialah mereka yang kalian benci dan mereka pun membenci kalian, kalian melaknat mereka dan mereka pun melaknat kalian. Ditanyakan paada Rasulullah: wahai Rasulullah, tidakkah kita perangi saja mereka itu? Beliau menjawab: “jangan selama mereka masih menegakan shalat (hukum Islam) ditengah-tengah kamu sekalian, ingatlah siapa saja yang diperintah oleh seorang penguasa. Lalu ia melaksanakan suatu kemaksiatan kepada Allah, maka hendaklah dia membenci yang merupakan kemaksiatan kepada Allah saja. Dan janganlah sekali-kali melepaskan tangannya dari ketaatan kepadanya.”

Hadits ini menunjukkan bahwa kalau bai'at telah terjadi, maka bai'at tersebut mengikat kedua belah pihak yang telah melakukan bai'at tersebut. Hal

ini berarti tidak ada lagi hak bagi mereka untuk memberhentikan khalifah karena mereka tidak berhak melepaskan baiatnya.

Di tengah dua ekstrimitas diatas, Zallum mengatakan bahwa Mahkamah Mazalim yang paling berhak menentukan keputusan (memvonis berhenti atau tidaknya), kalau memang keadaan khalifah telah mengalami perubahan yang bisa mengeluarkannya dari jabatan khalifah. Dia juga yang memiliki wewenang untuk memberhentikan atau memberi peringatan kepadanya.

Apa yang dikatakan Zallum tampaknya cukup logis dengan menempatkan Mahkamah Mazalim selaku pemutus masalah.

Apabila terjadi salah satu dari beberapa hal yang menyebabkan diberhENTIKANNYA khalifah, sementara dalam hal ini yang berhak memberhENTIKANNYA adalah mahkamah madzalim. Beberapa hal itu harus dihilangkan, dimana dia merupakan hal-hal yang harus ditetapkan, dan untuk menetapkannya harus diputuskan oleh seseorang qadli.karena mahkamah madzalimlah yang berhak memutuskan hilangnya kedzaliman-kedzaliman tersebut, dimana qadli madzalimlah yang memiliki wewenang untuk menetapkan kedzaliman serta keputusan terhadapnya. Maka mahkamah madzalimlah yang juga berhak menentukan keputusan kalau salah satu keadaan tersebut telah terjadi atau tidak. Termasuk dialah yang memberhentikan khalifah.

Hanya saja, kalau khalifah mengalami salah satu keadaan ini, lalu dia mengudurkan diri maka masalahnya selesai. Sedangkan kaum muslimin

berpendapat bahwa dia wajib diberhentikan karena keadaan itu telah terjadi maka keputusannya diserahkan kepada qadli.

Pema'zulan Sa'ad bin Abi Waqqas Di era Khalifah Umar (13-23 H), Gubernur Kufah dipercayakan kepada Sa'ad bin Abi Waqqash. Sa'ad adalah 10 Sahabat yang dijamin masuk syurga. Dia orang ke-7 yang masuk Islam dalam usia 19 tahun, dia disebut sebagai Saabi'us-Sab'ah; tujuh yang menggenapkan,. Sa'ad adalah *ahadus-sittah min ahli's-syuuraa*, team-7 dari formatur pengganti khalifah Umar. Rasulullah SAW pernah memanggilnya di hadapan pertemuan terbuka "*anta khaaliiy fal-yurini'm-ri'in khaalahu*", Sa'ad engkau adalah pamanku, maka tampilkanlah padaku siapa paman kalian." Kawan-kawanku berpikir satu pekan untuk masuk Islam, sedang aku hanya berpikir, tiga malam. Sa'ad bin Abi Waqqash termasuk sahabat yang terbilang berani mengambil resiko. Darah pertama yang tertumpah dalam sejarah da'wah dilakukan oleh Sa'ad.

Dia memukul 'Abdullah bin Khathal; orang musyrik yang suka mengganggu para Sahabat yang sedang sholat di atas bukit. Sa'ad memukul orang musyrik itu dengan tulang rahang onta dan tewas seketika. Dia pula yang pertama memanah orang musyrik yang mengganggu keamanan para sahabat. Sa'ad adalah panglima Nabi SAW yang disegani anak buahnya. Kemahirannya berkuda dan memanah, sehingga Nabi pernah berdoa untuknya. Tahun 21 H. Sa'ad terkena fitnah. Rakyat Kufah bersekongkol melaporkan Gubernurnya sendiri atas hasutan Usamah bin Qatadah. Sa'ad dipandang tidak baik dalam memimpin sholat berjama'ah. Khalifah Umar

mema'zulkannya. Ammar bin Yasir diangkat menjadi gubernur sementara dengan tugas khusus mengimami sholat, dibantu oleh Ibnu Mas'ud RA mengurus Baitul Maal. Soal pertanahan dipercayakan kepada 'Utsman bin Huneif RA. Satu orang Sa'ad diganti oleh 3 pejabat tinggi negara saat itu. Selesai kasusnya Sa'ad diangkat kembali jadi Gubernur Kufah. Setelah itu Kufah dipimpin oleh Gubernur baru Jabir bin Math'am lalu Mughirah bin Syu'bah, hingga akhirnya Khalifah Umar terbunuh pada tahun 23 H. Khalifah Utsman naik jadi khalifah, dan mengangkat kembali Sa'ad jadi Gubernur Kufah. Sesuai usia, Sa'ad pensiun dan diganti oleh Walid bin 'Uqbah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Khalifah adalah kepala negara dalam sistem Khilafah. Dia bukanlah raja atau diktator, melainkan seorang pemimpin terpilih yang mendapat otoritas kepemimpinan dari kaum Muslim, yang secara ikhlas memberikannya berdasarkan kontrak politik yang khas, yaitu bai'at. Tanpa bai'at, seseorang tidak bisa menjadi kepala negara. Ini sangat berbeda dengan konsep raja atau diktator, yang menerapkan kekuasaan dengan cara paksa dan kekerasan. Khilafah tidak boleh menindas kaum minoritas. Orang-orang non Muslim dilindungi oleh negara dan tidak dipaksa meninggalkan keyakinannya untuk kemudian memeluk agama Islam. Rumah, nyawa, dan harta mereka, tetap mendapat perlindungan dari negara dan tidak seorangpun boleh melanggar aturan ini
2. Faktor penyebab terjadinya impeachmet/Pema'zulan dalam fiqh siyasah disebabkan; (1) Jika dia murtad, (2) Khalifah gila parah yang tidak bisa disembuhkan, (3) Khalifah di tawan oleh musuh yang kuat, yang tidak mungkin bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut. Bahkan tidak ada harapan untuk bebas.
3. Tinjauan fiqh siyasah terhadap impeachment antara lain: Khalifah melakukan kefasikan secara terang-terangan, Khalifah berubah kelaminnya menjadi perempuan atau waria (operasi kelamin) atau kebanci-bancian (khuntsa; mutakhannisat), Khalifah gila, namun tidak

parah, terkadang sembuh terkadang gila (kambuhan), Khalifah tidak dapat menjalankan tugas kekhalifahannya karena suatu sebab, baik cacat anggota tubuh maupun sakit keras yang sulit diharapkan kesembuhannya. Khalifah mendapatkan tekanan dari berbagai pihak yang berakibat ia tidak dapat mengurus urusan ummat menurut pikirannya sendiri (tidak merdeka) sesuai dengan hukum syara'. Tekanan ini bisa berasal dari para pendamping Khalifah (seperti para pejabat setingkat menteri, kelompok partai maupun tekanan pihak asing. Pihak yang berhak untuk mema'zulkan adalah qadhi (hakim) pada Mahkamah Madzalim (Mahkamah Konstitusi), tentunya setelah pengadilan membuktikan penyimpangan-penyimpangan yang bersangkutan. Ahlussunnah wal-Jama'ah berpandangan bahwa hak pema'zulan berada di tangan Mahkamah, bukan di tangan rakyat. Sementara Khawarij dan Syi'ah berkeyakinan, bahwa pema'zulan berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang memilih pemimpin, dan mereka berhak melengserkannya melalui gerakan revolusi atau gerakan perlawanan yang bersifat massal alias kerusuhan. Nafi' bin 'Azraq tokoh khawarij adalah pelopor gerakan revolusi

B. Saran

1. Dalam proses impeachment dapatnya tidak hanya diperuntukkan bagi kepala negara saja namun dapat pula dilakukan para para pihak yang ada di dalam lingkup pemerintahan, ini bertujuan memberikan kepastian pada komitmen untuk perkembangan bangsa.

2. Dalam proses impeachment diharapkan memiliki langkah yang jelas serta proses yang lengkap sehingga mampu terhindar dari keinginan politik yang tidak bertanggung jawab.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran

Abdul Rashid Moten, *Ilmu Politik Islam*, (Bandung: Pustaka, 2001)

Al Mawardi, *Al Ahkam as Sulthoniyah*, (Beirut, Darl Fikri, 1994).

Hidayat, Komaruddin, dan Nafis, Muhammad Wahyuni, *Agama Masa Depan Perspektif Filsafat Perennial* (Jakarta: Paramadina, 1995)

http://www.islamweb.net/newlibrary/display_book.php?bk_no=15&ID=6052&idfrom=6162&idto=6179&bookid=15&start=10

Indonesia, UUDS 1950

Indonesia, UUD 1945

Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman

Indonesia, TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967

Indonesia, TAP MPR No VII/1973

Indonesia, Tap MPR No III/1978

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia).

Joesoef Sou'yb, *Sejarah Daulat Khulafaur Rasyidin*, Jakarta: Bulan Bintang, 1979

Khalid Muh Khalid, *Mengenal Pola Kepemimpinan Umat Karakteristik Perhidup Khalifah Rasulullah*, Bandung, CV Diponegoro, 1985

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

Poerwadarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka,. Jakarta, 1991

Rokhmat S. Labib, M.E.I., *Metode Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Negara Dalam Sistem Khilafah*. Dalam <http://asmanote.blogspot.com/2009/07/tess.html>.

Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Legislatif: Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Malang: UMM Press, 2004).

Winarno Yudho, S.H., M.A. dkk, *Mekanisme Impeachment Dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2005.