

## Membaca Sejarah Konstitusi Indonesia Era Reformasi (Studi Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid)

Moch. Nafi' Maulana

Magister Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, [nafi.elmaula@gmail.com](mailto:nafi.elmaula@gmail.com)

### Article Info

#### Article history:

Received Des 15, 2022

Revised Des 27, 2022

Accepted Apr 29, 2023

#### Kata Kunci:

Abdurrahman Wahid,  
DPR/MPR, Pemberhentian  
Presiden

#### Keywords:

Abdurrahman Wahid,  
DPR/MPR, Impeachment

### ABSTRAK

Negara Indonesia pasca reformasi 1998, berbagai harapan dimunculkan untuk terciptanya suatu negara yang kondusif dan sesuai cita awal yaitu Pancasila. Munculnya nama KH. Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden alternatif dari poros tengah memberikan harapan baru bagi semua orang. Beliau terpilih menjadi Presiden pada tahun 1999, namun pada tahun 2001 Gus Dur dilengserkan oleh anggota DPR dengan alasan adanya pelanggaran Haluan Negara seperti kasus *Bruneigate*, *Buloggate*, pergantian Kapolri, hingga dekrit pembubaran DPR/MPR. Jenis penelitian ini adalah *library reseach* dengan menggunakan pendekatan *juridis-historis* dan bersifat *deskriptif-analisis*. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa pemberhentian Gus Dur selaku presiden adalah inkonstitusional. Beberapa indikator yang melatar belakangi pemberhentian Gus Dur menjadi inkonstitusional antara lain adalah keberadaan dan legalitas pembentukan Pansus

### ABSTRACT

*Indonesia after the 1998 reform, had various hopes raised for the creation of a conducive country according to the initial ideals, namely Pancasila. The emergence of the name KH. Abdurrahman Wahid as an alternative presidential candidate from the center axis gave new hope to everyone. he was elected president in 1999, but in 2001 Gus Dur was removed by members of the DPR on the grounds of violations of State Policy such as the cases of Bruneigate, Buloggate, the replacement of the chief of the Indonesian National Police, and the decree dissolving the DPR/MPR. This type of research is library research using a historical juridical approach and is descriptive analysis in nature. The results of this study indicate that the dismissal of Gus Dur as president is unconstitutional. several indicators underlying the unconstitutional background of Gus Dur's dismissal including the existence and legality of the formation of a special committee.*

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



### Corresponding Author:

Name: Moch Nafi' Maulana. S.H

Institution: Magister Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Email: [nafi.elmaula@gmail.com](mailto:nafi.elmaula@gmail.com)

## 1. PENDAHULUAN

Suatu proses yang menjadi tahapan penting bagi perkembangan Indonesia adalah terciptanya sebuah cita sistem demokrasi. Salah satu bagian penting untuk terciptanya proses tersebut adalah pembaharuan dalam sistem ketatanegaraan yang mencakup perubahan atas undang-undang dasar 1945. Undang-Undang Dasar sendiri dalam sejarahnya telah mengalami perubahan (*amandemen*) sebanyak empat kali, dimulai sejak tahun 1999 hingga tahun 2002. Perubahan ini turut membawa dampak pula terhadap sistem pemerintahan yang berlaku pasca itu, dari sistem presidensial semi parlementer, atau yang oleh Soemantri disebut sistem quasi presidensial, menjadi sistem presidensial murni.<sup>1</sup>

Sebagai contoh dari perlu adanya perubahan Undang-Undang dasar 1945 adalah mekanisme pemberhentian presiden sebelum *amandemen*. Dalam Undang-Undang 1945 tidak ada satu pasal pun yang menjelaskan bagaimana sebuah proses tersebut terlaksana, hal ini lah yang akan menjadikan permasalahan besar bila konstitusi yang berkaitan dengan pemberhentian presiden tidak segera di atur.

Presiden Abdurrahman Wahid adalah presiden pertama yang merasakan kekosongan konstitusi tersebut, dimana Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya dengan alasan yang terkesan mengada-ngada. Dalam proses pemberhentiannya banyak sekali kejanggalan yang dirasa lebih kepada nilai politis dengan mengesampingkan nilai konstitusi dalam proses dan mekanisme yang jauh dari keadilan, karena pencarian fakta hukum yang dilakukan oleh DPR yang sama sekali belum menemukan titik terang atas adanya pelanggaran yang menyalahi wewenang atau Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang di lakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada waktu itu.

Pada masa pemerintahannya, Presiden Abdurrahman Wahid sering menjalankan roda pemerintahan dengan kebijakan yang di angap penuh dengan kontroversi. Pada bulan pertama menjabat, Abdurrahman Wahid sudah membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial yang menjadikan hubungannya dengan DPR mulai tidak harmonis serta munculnya hak *interplasi* DPR atas presiden<sup>2</sup> meskipun pada akhirnya pembubaran Deppen dan Depsos dapat di selesaikan dengan baik. Namun, terselesaikannya masalah pembubaran Deppen dan Depsos tidak lantas membuat hubungan antara presiden dan DPR menjadi baik, justru hal ini menjadi semakin pelik disaat abdurrahman Wahid sering kali membongkar pasang jajaran kabinetnya, diluar itu memang kewenangan Abdurrahman Wahid sebagai presiden, dimulai dari pemecatan Hamza Haz dari jabatannya sebagai Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra), pemecatan Wiranto dari Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum Dan HAM (Menko Polhukam) yang di duga terlibat pelanggaran HAN pasca jajak pendapat di Timor Leste. Tidak berhenti disitu, Abdurrahman Wahid mencopot pula Laksamana Sukardi dan Yusuf Kalla yang pada waktu itu mendapat laporan keduanya pernah melakukan KKN<sup>3</sup>.

Memasuki tahun 2000, posisi Abdurrahman Wahid sebagai Presiden mulai goyah ketika dikaitkan dengan beberapa kasus yang melibatkan presiden. Dimulai dugaan keikutsertaanya dalam penyalah gunakan dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan Bulog atau yang lebih dikenal

---

<sup>1</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006) hlm, 96.

<sup>2</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), hlm, 143.

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Setahun Bersama Gus Dur, Kenangan Menjadi Mentri Saat Sulit*, (Jakarta; Murai Kencana 2010- ed.terkini), hlm, 93.

dengan istilah *Buloggate*, penyalahgunaan dana bantuan Sultan Brunei (*Bruneigate*) dan pergantian Kapolri yang tidak sesuai dengan ketatanegaraan yang berlaku. Ancaman pemberhentian mulai di suarakan oleh hampir dari setengah anggota DPR ( 236 anggota ) dengan mengajukan usulan untuk mengadakan penyelidikan atas kasus yang di duga melibatkan presiden yang kemudian disusul dengan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) yang di setuju DPR pada 5 September 2000 untuk menyelidiki kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*.<sup>4</sup>

Atas dasar semua kejadian yang melibatkan antara presiden dan DPR, dilanjut dengan DPR mengeluarkan memorandum pertama yang berisikan dugaan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid atas kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*, di sertai dengan hasil kerja dan kesimpulan Pansus DPR yang menduga adanya keterlibatan presiden. Maka, dalam sidang Paripurna DPR memutuskan:“ menerima dan menyetujui hasil kerja Pansus dan memutuskan untuk ditindak lanjuti dengan memorandum untuk mengingatkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid sungguh telah melanggar haluan negara, yakni : 1) Melanggar UU 1945 pasal 9 tentang Sumpah Jabatan. 2) melanggar Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.”<sup>5</sup>

Tiga bulan pasca DPR mengeluarkan memorandum pertama, DPR mengeluarkan memorandum II (kedua), yang dilanjutkan permintaan DPR kepada MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa satu bulan setelah memorandum II yang beranggapan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan adanya memorandum tersebut, meskipun pada realitanya pada memorandum pertama melalui Baharuddin Lopa Menteri Kehakiman Dan HAM, Abdurrahman Wahid sudah memberikan jawaban dan menyangkal semua tuduhan yang disangkakan kepadanya sama sekali tidak benar. Atas dasar inilah Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan memorandum yang kedua. Abdurrahman Wahid juga berpendapat bahwa terbentuknya Pansus DPR adalah sesuatu hal yang ilegal karena dalam lembaran negara tidak mengaturnya.

Sidang Istimewa MPR yang semula akan di lakukan pada 1 Agustus 2001, satu bulan pasca memorandum II, sesuai dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 sebagaimana yang sudah diubah melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, justru dengan alasan perkembangan situasi politik yang memburuk, dan keluarnya pernyataan Presiden pada 23 juni 2001 dini hari tentang Maklumat Presiden (*Dekrit Presiden*), diajukan menjadi tanggal 21 juli 2001 atau lebih cepat satu minggu dari jadwal semula.<sup>6</sup>

Sidang Istimewa yang digelar pada 21 juli 2001 menghasilkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Pemberhentian Jabatan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam Tap MPR tersebut terdapat keputusan pencabutan kekuasaan jabatan Presiden atas Abdurrahman Wahid dan mengantinya dengan Megawati Sokarnoputri yang sebelumnya menjadi Wakil Presiden. Keputusan pencabutan kekuasaan atas jabatan Presiden dari Abdurrahman Wahid tersebut atas dasar bahwa, Abdurrahman Wahid telah melakukan tindakan yang melanggar haluan negara. Hal ini justru *kontradiktif* dengan hasil temuan Pansus DPR dalam Pemakzulan Presiden yang menyebutkan

---

<sup>4</sup> Lihat Keputusan DPR RI No. 05/DPR-RI/2000-2001 tertanggal 5 September 2000.

<sup>5</sup> Surat Keputusan DPR RI No. 33/DPR RI/III/2000-2001 tentang Memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid tertanggal 1 Februari 2001.

<sup>6</sup> Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press 2009), hlm, 62.

bahwa “patut diduga Presiden melanggar Haluan Negara” dengan dugaan melanggar sumpah jabatan dan kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*.<sup>7</sup>

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Konstitusi

Setiap negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasarnya mempunyai fungsi yang khas, yaitu memberi batasan terhadap kekuasaan pemerintah, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara dapat terlindungi dan terjamin. Pembatasan kekuasaan dapat dilihat dengan adanya tiga hal pokok dalam setiap konstitusi, Pertama, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara. Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas negara yang juga bersifat fundamental.<sup>8</sup>

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa batasan yang dimaksud untuk memberikan jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>9</sup>

### 2.2 Demokrasi

Berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratien* yang berarti kekuasaan, oleh R. Kanenburg demokrasi di tafsirkan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Sedangkan menurut Maurice Durverger, demokrasi itu adalah kesetaraan dimana antara pihak yang memerintah (pemerintah) dan yang diperintah (rakyat) tidak ada batas dan perbedaan, dengan kata lain, suatu sistem pemerintaah negara dalam pokoknya, rakyat mempunyai kewenangan untuk memerintah dan juga diperintah.<sup>10</sup> Di Indonesia sendiri sistem demokrasi yang dianut adalah demokrasi Pancasila.

### 2.3 Impeachment

*Impeachment* berasal dari bahasa Inggris yakni “*to impeach*” yang dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum mempunyai arti “memanggil” atau “mendakwa” untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungan dengan kedudukan kepala negara, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggung jawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan. Dan hampir semua konstitusi mengatur ini sebagai cara yang sah dan efektif untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berada dijalur hukum dan konstitusi. Yang membedakan adalah mekanisme dan jenis pelanggaran hukum yang dijadikan dasar dakwaan. Ada yang bersifat pidana ada yang bersifat tata negara. Dengan demikian menggunakan *impeachment* dalam sistem hukum yang sering digunakan terutama hukum

---

<sup>7</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika,2011), hlm, 172-173.

<sup>8</sup> Susanto Supiady, *Meredesain Konstitusi*, ( Yogyakarta : Kepel Pres 2004 ), hlm. 23-24.

<sup>9</sup> Miriam Budiharji, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia ), hlm, 57

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, “*Hukum Tata Negara Di Indonesia*”,(Jakarta: Rajawali Grafindo Persada,2006), hlm,242.

tata negara lebih berlakukan pada pelanggaran hukum yang tidak hanya karena sebab situasi politik.

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai norma.<sup>11</sup> Dengan menggunakan sifat penelitian deskriptif analisis, mengurai secara teratur seluruh konsep yang berhubungan dengan pembahasan, yang selanjutnya data terkumpul disusun sebagaimana mestinya. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis dengan cara mengkaji Undang-Undang, Tap MPR No II Th 2001 serta fakta hukum di lapangan.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil dan *Impeachment* atau Pemakzulan adalah dua istilah yang tidak asing bagi praktisi hukum dan sebagian masyarakat. Banyak yang beranggapan bawah istilah *impeachment* itu sama dengan pemakzulan, atau sebaliknya. Namun sebenarnya, istilah *impeachment* atau pemakzulan adalah dua kata yang memiliki perbedaan arti. *Impeachment* yang secara garis besar adalah sebuah proses peradilan yang di miliki dan menjadi wewenang legislatif yang tidak pasti berakhir dengan berhenti atau turunnya presiden (Pemakzulan) atau pejabat tinggi negara. Sedangkan pemakzulan adalah sebagian hasil keputusan legislatif dari proses *impeachment* yang dilakukan oleh legislatif,<sup>12</sup> sehingga meskipun berbeda keduanya saling berkaitan.

*Pemakzulan* tidak akan lepas dengan yang namanya kekuasaan dan wewenang antara eksekutif dan legislatif, hal ini terjadi karena satu sama lain dari keduanya saling terikat dalam hal kebijakan mengenai *pemakzulan*. Sebelum melihat mengenai *pemakzulan* lebih jauh, ada baiknya melihat bagaimana konstitusi mengatur tentang wewenang dan kekuasaan dari keduanya sebelum adanya amandeman.

Konstitusi RIS 1949 Pasal 86 yang mengatur mengenai posisi kekuasaan eksekutif, menyebutkan bahwa, "Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama, merupakan pemerintah", lebih lanjut menegaskan bahwa, "..... dimana-mana dalam konstitusi ini disebut pemerintah, maka yang dimaksud pemerintah adalah Presiden dengan seorang atau beberapa para menteri itu". Sebagaimana tugas utama yang diemban eksekutif, Pasal 117 menyebutkan "Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa mengurus, supaya konstitusi, UU Federal dan peraturan-peraturan lain, yang berlaku untuk RIS dijalankan." Dari sisi dapat dilihat bahwa kedudukan presiden menurut Konstitusi RIS adalah sebagai kepala negara, meskipun tidak dinyatakan secara tegas.<sup>13</sup> Dengan demikian, sistem pemerintahan yang dianut Konstitusi RIS ini menyebabkan Presiden bukanlah sebagai kepala pemerintahan, dan posisi Presiden lebih bersifat seremonial dan simbol kenegaraan saja. Para menteri dalam pemerintahan yang bersifat perlementer sebagaimana Konstitusi RIS tergabung dalam suatu badan atau lembaga yang disebut "Dewan Menteri" atau "Kabinet", yang dipimpin langsung oleh Perdana Menteri. Dalam sistem ini

---

<sup>11</sup> Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010), hlm, 34.

<sup>12</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika,2011), hlm. 32.

<sup>13</sup> Soimin, *Impeachment Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press 2009), hlm. 29.

yang bertanggungjawab terhadap seluruh kebijakan jalannya pemerintahan negara adalah Dewan Menteri atau Kabinet, yang diwakili oleh Perdana Menteri.<sup>14</sup>

Sedangkan dalam UUD 1945, lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi dibidang pemerintahan negara, dalam hal ini eksekutif adalah Presiden, dan posisi menteri hanyalah sebagai pembantu presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Menurut UUD 1945, Presiden bertanggungjawab kepada MPR mengenai kebijaksanaan dan jalannya pemerintahan negara dalam masa jabatannya, selaras dengan ketentuan yang ada pada UUDS 1950 sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang salah satu isinya adalah memberlakukan kembali UUD 1945.<sup>15</sup>

#### 4.1 Dekrit.

Banyak faktor yang menjadikan Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan (*Impeachment*), salah satunya adalah Dekrit presiden terkait pembubaran DPR. Keluarnya dekrit yang bertajuk maklumat dari Presiden Abdurrahman Wahid, dalam pidatonya menyampaikan bahwa keputusan tersebut dipicu oleh pernyataan ketua MPR Amien Rais yang menyatakan sebentar lagi akan ada kepemimpinan nasional yang baru. “ itu artinya mereka tidak dapat mengendalikan orang-orang yang ingin memaksa saya turun dari jabatan Presiden. Kalau saya diturunkan, maka beberapa provinsi akan melepaskan diri dari NKRI. Padahal saya disumpah untuk menjaga keutuhan teritorial. Karena itu, dengan berat hati selaku Panglima Tertinggi Angkatan Perang, saya memberlakukan Dekrit”.<sup>16</sup>

Dekrit yang dikeluarkan Presiden Abdurrahman Wahid tak ubahnya seperti ingin menunjukkan bahwa, meski secara politik Gus Dur salah, namun pelanggaran konstitusi tidak bisa dibiarkan terus berlanjut. Dekrit tersebut dilakukan karena untuk menyelamatkan secara simbolik atas segala pelanggaran konstitusi yang dilakukan sebagian besar anggota DPR dan MPR.<sup>17</sup> Mahkamah Agung yang menilai bahwa Dekrit yang dikeluarkan Presiden sebagai tindakan inskonstitusional,<sup>18</sup> karena isi dalam dekrit tersebut, Presiden tidak memiliki alasan untuk membubarkan DPR dan MPR.

Dekrit yang dikeluarkan Presiden Abdurrahman Wahid sebenarnya berlatar belakang dari kegagalan kompromi politik antara Presiden dan DPR. Dengan alasan, “saya tidak mau demokrasi itu dijalankan seperti pasar, ada jual beli. Ada orang bersalah. Ada orang bersalah, lalu bisa nggak dijatuhkan asalkan dapat ini dapat itu, itu pasar namanya”. Dalam hal ini Gus Dur gagal menyelesaikan konflik dengan mempertahankan prinsipnya bahwa demokrasi itu bukan pasar (jual beli). Menurut Mahfud MD, Gus Dur tidak menerima tawaran apapun, bahkan Gus Dur Berucap, “boleh kabinet dirombak, tapi jangan mereka yang menentukan masing-masing kursinya, tetapi Presiden yang menentukannya”.<sup>19</sup>Menanggapi ucapan Gus Dur tersebut, partai politik tidak mau, karena belum adanya

---

<sup>14</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, ( Jakarta : Aksara Baru 1996), hlm. 87

<sup>15</sup> Soimin, *Impeachmen Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press 2009), hlm. 30

<sup>16</sup> Retno Kustianti, *Agum Gumelar, Jendral Bersenjata Nurani*, ( Jakarta : Sinar Harapan 2004 ), hlm. 207.

<sup>17</sup> Khamami Zada, *neraca Gus Dur di Panggung kekuasaan*, ( Jakarta : Lakpesdam cet. Ke I 2002 ), hlm.

<sup>18</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, ( Jakarta : Sinar Grafika 2011 ), hlm. 160.

<sup>19</sup> Sambutan Moh. Mahfud MD dalam acara Peringatan Sewindu Haul Gus Dur di Pesantren Tebuireng, Jombang.

jaminan dari Presiden. Disisilain, Hamzah Haz yang merepresentasikan PPP, mendapatkan sinyal bahwa dirinya akan menjadi Wapres kalau Presiden Abdurrahman Wahid berhasil dilengserkan.<sup>20</sup> Sifat Gus Dur yang tidak mau kalah dan tidak suka diatur pun akhirnya terealisasi dengan keluarnya Dekrit Presiden pada 23 Juli 2001.

Jika dilihat dari prespektif konstitusionalisme, maka dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid itu dapat dibenarkan, namun hanya saja tidak mendapatkan dukungan politik.karena dekrit itu sifatnya subyektif Presiden dan hal itu dibenarkan menurut Pasal 22 UUD 1945. Apa yang dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid adalah meruakan salah satu kewenwngan dengan kepastiannya sebagai kepala pemerintahan, ini sesuai dengan sistem yang dianut Indonesia yaitu presidensial, yang meletakkan presiden tidak hanya sebagai pusat eksekutif, melainkan juga sebagai pusat kekuasaan negara yang berdasarkan pada undang-undang.

#### 4.2 *Legalitas Pembentukan Pansus*

Langkah DPR dalam hal penyelidikannya atas tuduhan yang diarahkan kepada Presiden Abdurrahman Wahid dengan membentuk Pansus yang sekaligus bertindak sebagai panitia angket menimbulkan perselisihan pendapat. Hal ini dikarenakan, pembentukan Pansus mendasarkan pada UUD 1945 sesudah perubahan, namun dasar hukum yang digunakannya adalah UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang dasar pembuatannya justru berdasar pada UUD 1945 sebelum perubahan, serta menggunakan UU No 6 tahun 1954 yang dibuat berdasarkan UUDS 1950, sebagai penetapan Hak Angketnya.

Dipergunakannya antara tiga dasar hukum ini menimbulkan permasalahan tersendiri. UUD 1945 setelah perubahan, disatusisi, Pasal 20a ayat (2) menggunakan istilah hak angket sebagai salah satu fungsi pengawasan DPR. Sedangkan UU No 6 Tahun 1954, menyebut istilah hak angket dan panitianya sebagai Panitia Angket disertai kewenangan penyelidikan secara spesifik. Disisilain, UU No 4 Tahun 1999 menggunakan istilah hak mengadakan penyelidikan.<sup>21</sup> Dalam hal ini, jika menggunakan istilah hak mengadakan penyelidikan, maka yang berlaku adalah UU No 4 Tahun 1999 dengan membentuk pansus penyelidikan, tetapi ketika menggunakan hak angket maka yang berlaku adalah UU No 6 Tahun 1954 dengan membentuk pansus angket.

Banyak sekali kejanggalan yang mengarah pada pelanggaran yang dilakukan oleh Pansus. Antara lain, UU No 6 Tahun 1954 tentang hak angket DPR, dimana dijelaskan pada Pasal 2 ayat (1) “ Putusan selengkapnya termaksud dalam ayat (2) Pasal 1 diumumkan dengan resmi dalam Berita Negara, sesuai dengan risalah DPR yang bersangkutan”. Dalam hal ini, yang terjadi Pansus justru tidak langsung mendaftarkan keberadaannya untuk secara hukum dicatat dalam lembaran Berita Negara. Namun justru setelah menjalankan kegiatan selama tiga bulan, keberadaan Pansus baru terdaftar dalam lembaran berita negara No. 95 dan 96.

Pelanggaran lain terhadap UU No 6 Tahun 1954 adalah, pansus sama sekali tidak pernah melibatkan pihak yudikatif atau pengadilan dalam hal pembahasannya. Hal ini

---

<sup>20</sup> A. Malik Haromain, *Gus Dur Militer dan Politik*, ( Yogyakarta : LKIS 2004 ), hlm. 302.

<sup>21</sup> Pasal 33 UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

terkait dengan pemanggilan saksi dan ahli. Pansus juga dianggap melanggar UU No 4 Tahun 1999 tentang Susduk. Pasal 38 berbunyi, "Anggota MPR, DPR dan DPRD tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat MPR, DPR dan DPRD, baik secara terbuka maupun tertutup, yang diajukan secara lisan ataupun tertulis, kecuali jika yang bersangkutan mengumumkan apa yang disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam Buku kedua Bab I KUHP".<sup>22</sup> Yang terjadi adalah, beberapa anggota Dewan terutama anggota Pansus justru membocorkan secara sengaja keterangan saksi atau narasumber kepada publik. Padahal sebagai mana dalam UU No.6 Tahun 1954 Tentang Hak Angket, rapat-rapat pansus dinyatakan tertutup. Selaian bertentangan dengan UU No 4 Tahun 1999, juga menyalahi aturan yang ada pada UU Angket Pasal 23 ayat (1) yang menjelaskan bahwa segala pemeriksaan oleh panitia angket dilakukan dalam rapat tertutup. Dan pada ayat (2) nya menjelaskan kewajiban stiap anggota Pansus untuk merahasiakan keterangan-keterangan yang diperoleh dalam pemeriksaan.

#### 4.3 Legalitas Memorandum DPR

Memorandum yang dilayangkan DPR kepada Presiden, dinilai terdapat beberapa pelanggaran, meskipun DPR sendiri beranggapan bahwa keberadaan memorandum tersebut sah dan sesuai dengan Tap MPR No III Tahun 1978 tentang Hubungan Tata Kerja Antar Lembaga Tinggi Negara. Pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran prosedural kepada Presiden. Dimana isi dari memorandum sendiri tersebut menyimpang dari hasil hak angket yang menjadi dasar keluarnya memorandum. Memorandum sendiri seolah-olah menjadi target awal dari Pansus Dana Yanatra dan Dana Bantuan Sulthan Brunei bila melihat perbedaan isi dan hasil dari hak angket tersebut.

Isi memorandum yang menjadikan persoalan adalah kesimpulan DPR yang menganggap presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, sedangkan hasil penyelidikan Pansus sendiri memberikan kesimpulan presiden "patut diduga" berperan dalam mencairkan dana Yanatera Bulog dan ketidak konsistennya Presiden Abdurrahman Wahid berkenaan dengan masalah yang berkaitan dengan dana bantuan Sultan Brunei. Kesimpulan inilah yang dikira cacat hukum dan prosedural, dimana tidak adanya korelasi antara hasil penyelidikan Pansus yang menyimpulkan "patut diduga" dengan kesimpulan DPR yang tertera pada memorandum yaitu "presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara". Alangkah lebih baiknya apabila terdapat pembuktian secara hukum terlebih dahulu sebelum memberikan respon dengan memorandum, sehingga memorandum yang dikeluarkan DPR nantinya memiliki alasan hukum yang cukup.<sup>23</sup>

Pembuktian hukum mengenai pelanggaran presiden menjadi perdebatan dikalangan anggota DPR ketika Jaksa Agung Marzuki Darusman mengirim surat kepada DPR mengenai hasil dari penyelidikan kasus Yanatera dan bantuan Sultan Brunei. Isi surat tersebut memberi kesimpulan bahwa tidak ditemukannya alat bukti yang cukup atas keterlibatan Presiden dalam kasus tersebut yang mengarah kepada ketidak bersalahannya

---

<sup>22</sup> Pasal 38 ayat (3) UU No 4 Tahun 1999.

<sup>23</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika 2011), hlm. 172-173.

Presiden.<sup>24</sup> Sehingga ketika dianalogikan kepada DPR yang berencana melanjutkan dengan mengeluarkan memorandum II, ini tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang cukup kuat, pasca keluarnya surat dari Jaksa Agung tentang hasil penyelidikan yang menyeret nama Presiden.

Konstitusional Sidang Istimewa Pertanggungjawaban Presiden.

Keberadaan Sidang Istimewa MPR yang meng *impeach* presiden menimbulkan kejanggalaan hukum. Paling tidak ada empat persoalan hukum yang terkait Sidang Istimewa, antara lain, menyangkut mekanisme dan prosedur pelaksanaan Sidang Istimewa, percepatan Sidang Istimewa, perubahan alasan impeachment Sidang Istimewa, serta status yuridis surat Ketua Mahkamah Agung mengenai Maklumat Presiden.<sup>25</sup>

Moh. Mahfud MD berpendapat mengenai Sidang Istimewa bahwa, Sidang Istimewa yang melengserkan Presiden Abdurrahman Wahid dilihat dari sudut pandang prosedur konstitusi dinilai cacat hukum, tetapi tetap harus tetap diterima sebagai kenyataan politik yang tidak bisa dihindari. Menag sebuah tindakan inkonstitusi itu bisa saja dilakukan sebagai bentuk hukum darurat karena terjadinya sesuatu, tetapi ukuran darurat itu bersifat subjektif, dimana ukuran sebuah keadaan darurat itu ditentukan oleh yang kuat dan memang dalam ranah politik. dan dalam hal ini, Gus Dur kalah dalam hal politik, namun tidak dalam hal konstitusi.<sup>26</sup>

Seperti pendapat yang diutarakan Moh. Mahfud MD diatas tadi, bahwa penjatuhan atau pelengseran Presiden Abdurrahman Wahid adalah inkonstitusional, namun keberadaannya tidak dapat dihindari sebagai dinamika politik yang terjadi. Oleh karena itu jika dipahami secara konstitusi, maka akan memunculkan kecacatan prosedurnya. Pertama, penetapan Sidang Istimewa semula diputuskan dalam sebuah sidang paripurna MPR yang diputuskan oleh pimpinan MPR dan fraksi-fraksi. Padahal, yang tertera dalam Tap MPR No. 2 Tahun 2002 sidang paripurna merupakan bagian dari sidang umum atau Sidang Istimewa, dan bukan sebaliknya, sidang paripurna yang menentukan Sidang Istimewa.<sup>27</sup> Kedua, rencana Sidang Istimewa yang semula ditetapkan karena Presiden dianggap telah melanggar haluan negara dengan melantik Chaeruddin Ismail sebagai Plt Kapolri menggantikan Jendral Suryo Bimantoro.<sup>28</sup> artinya, presiden dianggap melanggar Tap MPR No. 7 tahun 2000. Jika Sidang Istimewa digelar dengan pelanggaran haluan negara atas pelantikan Plt Chaeruddin Ismail, semestinya harus harus didahului dengan memorandum I dan II yang berbeda dari sebelumnya, karena memiliki objek yang berbeda, bukan dengan langsung menggelar Sidang Istimewa dengan menggunakan memorandum I dan II yang disampaikan DPR dengan kasus yang berbeda, yakni kasus Dana Yanatera dan Bantuan Sultan Brunei.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm, 154

<sup>25</sup> *Ibid.* hlm. 176.

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD, *Setahun Bersama Gus Dur, Menjadi Menteri daat Sulit*, ( Jakarta : Murai Kencana 2010 ), hlm. 211.

<sup>27</sup> Pasal 50 ayat (1) Tap MPR No. 2 Tahun 2018.

<sup>28</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, ( Jakarta : Sinar Grafika 2011 ), hlm. 179.

## 5. KESIMPULAN.

Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid mengalami banyak problem hukum, baik dari sisi Presiden, DPR maupun MPR nya. Kesemuanya melakukan pembelaan dengan dalih hukum yang berbeda-beda. Lembaga negara saling menunjukkan kekuasaannya, sehingga opsi-opsi sebagai jang tengah tidak lantas terjadi kesepakatan, yang berimbas terhadap pemberhentian Presiden. oleh MPR. Sayangnya yang terjadi, proses pemberhentiannya tidak berjalan mulus, damai dan sesuai dengan konstitusi. Bermula dari keberadaan pembentukan Pansus yang membingungkan dan tata cara kerja yang tidak konsisten, memorandum yang lemah atas fakta yuridisnya, sehingga Sidang Istimewa yang dinilai cacat hukum. Kejadian ini bisa dikatakan sebagai hal yang maklum, karena, pasca reformasi 1998, sistem ketatanegaraan di Indonesia belum menemukan kejelasan secara jelas, apakah bersistem Parlementer ataupun Presidensial yang berimbas pada produk hukumnya.

Dari semua uraian di atas, setidaknya dapat ditarik kesimpulan bahwa, pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid cacat hukum atau inskonstitusional, ini tergambar dari keberadaan dan tata kerja Pansus yang inkonsisten, legalitas memorandum yang lemah akan fakta yuridis, serta penyelenggaraan Sidang Istimewa yang cacat hukum karena melenceng dari alasan awal DPR serta keberadaan anggota MPR yang melanggar undang-undang turut serta dalam proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Namun pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid harus diterima sebagai konsekuensi politik yang terjadi saat itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimmly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Budiharji, Miriam, 2011, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Fajar, Mukti, 2020, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2006, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta.
- Haromain, A. Malik, 2004, *Gus Dur Militer dan Politik*, LKIS, Yogyakarta.
- Kustianti, Retno, 2004, *Agum Gumelar, Jendral Bersenjata Nurani*, Sinar Harapan, Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud, 2010, *Setahun Bersama Gus Dur, Kenangan Menjadi Mentri Saat Sulit*, Murai Kencana, Jakarta.
- Soimin, 2009, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, UII, Yogyakarta.
- Supiadhy, Susanto, 2004, *Meredesain Konstitusi, Kepel Pres*, Yogyakarta.
- Suny, Ismail, 1996, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Zada, Khamami, 2002, *Neraca Gus Dur di Panggung kekuasaan*, Lakpesdam, Jakarta.
- Zoelva, Hamdan, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Keputusan DPR RI No. 05/DPR-RI/2000-2001 tertanggal 5 September 2000.
- Surat Keputusan DPR RI No. 33/DPR RI/III/2000-2001 tentang Memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid tertanggal 1 Februari 2001.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
- Tap MPR No. 2 Tahun 2018.