PAULUS Law Journal
e-ISSN : 2722-8525
Volume 8 Nomor 1, September 2026

TRANSFORMASI MEKANISME PEMAKZULAN PRESIDEN DI INDONESIA: RATIO LEGIS PERUBAHAN KONSTITUSIONAL PASCA-PEMBERHENTIAN ABDURRAHMAN WAHID

Ibra Ilman Syah
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, ibrailmans@gmail.com

Abstrak
Sistem presidensial Indonesia menempatkan Presiden sebagai pemegang mandat konstitusional yang dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir melalui mekanisme pemakzulan apabila terbukti melakukan pelanggaran tertentu. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai pemberhentian Presiden belum diatur secara rinci sehingga keputusannya sangat bergantung pada pertimbangan politik Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana tercermin dalam peristiwa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Alasan "pelanggaran haluan negara" yang digunakan pada masa itu memiliki cakupan yang luas dan tidak memiliki parameter hukum yang jelas, sehingga membuka ruang bagi dominasi kepentingan politik dibandingkan kepastian hukum. Tulisan ini bertujuan mengkaji perubahan mekanisme pemakzulan Presiden pascaamandemen UUD 1945 serta menelusuri ratio legis yang melandasi perubahan tersebut, dengan menjadikan peristiwa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid sebagai titik tolak analisis. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan untuk membandingkan pengaturan pemberhentian Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, pendekatan historis untuk menelusuri perkembangan mekanisme pemakzulan, serta pendekatan konseptual untuk memperjelas gagasan mengenai negara hukum, checks and balances, dan ratio legis. Hasil kajian menunjukkan bahwa perubahan UUD 1945 menghadirkan mekanisme pemberhentian yang lebih terstruktur, yakni melalui pengajuan pendapat DPR kepada Mahkamah Konstitusi sebelum keputusan akhir diambil oleh MPR. Alasan pemberhentian Presiden juga dipertegas melalui Pasal 7A UUD 1945, yang mencakup pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, serta ketidaklayakan memenuhi syarat sebagai Presiden, dengan rujukan yang lebih konkret pada ketentuan hukum pidana. Perubahan tersebut mencerminkan pergeseran ratio legis dari mekanisme yang didominasi pertimbangan politik menuju mekanisme yang menekankan kepastian hukum dan pembuktian yudisial, sehingga memperkuat prinsip negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
Kata Kunci : Pemakzulan Presiden; Ratio Legis; Perubahan Konstitusi

Abstract
Indonesia's presidential system places the President as the holder of a constitutional mandate who may be removed from office before the end of the term through an impeachment mechanism if proven to have committed certain violations. Prior to the amendment of the 1945 Constitution, provisions on presidential dismissal were not comprehensively regulated, leaving the decision largely dependent on the political considerations of the People's Consultative Assembly (MPR), as reflected in the removal of President Abdurrahman Wahid in 2001. The ground of "violating state guidelines" applied at that time had a broad scope and lacked clear legal parameters, opening space for political interests to dominate over legal certainty. This article aims to examine the transformation of the presidential impeachment mechanism following the amendment of the 1945 Constitution and to trace the ratio legis

underlying that change, using the removal of President Abdurrahman Wahid as the starting point of analysis. This research employs normative legal research, combining a statutory approach to compare presidential dismissal rules before and after the amendment, a historical approach to trace the development of the impeachment mechanism, and a conceptual approach to clarify the notions of the rule of law, checks and balances, and ratio legis. The findings show that the amendment introduced a more structured dismissal mechanism, requiring the House of Representatives (DPR) to submit its opinion to the Constitutional Court before a final decision is taken by the MPR. The grounds for dismissal were also clarified under Article 7A of the 1945 Constitution, covering treason, corruption, bribery, other serious crimes, disgraceful conduct, and failure to meet presidential requirements, with clearer reference to criminal law provisions. This shift reflects a change in ratio legis from a politically dominated mechanism toward one emphasizing legal certainty and judicial proof, strengthening the rule of law within Indonesia's constitutional system.

Keyword : *Presidential Impeachment; Legislative Reasoning; Constitutional Amendments*

1. Pendahuluan

Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensial, yang dimana kekuasaan lembaga eksekutif sepenuhnya dipegang oleh presiden yang dipilih secara langsung oleh masyarakat sebagai bentuk dari kedaulatan mereka.[1] Dalam mekanisme tersebut, presiden adalah salah satu jabatan dalam sebuah negara yang memiliki tugas sebagai pemimpin negara atau kepala pemerintahan sekaligus menjadi pusat dari kegiatan pemerintahan. Durasi jabatan presiden di indonesia diatur oleh undang-undang yaitu selama lima tahun untuk setiap satu periode dan dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya, sehingga masa jabatan presiden paling lama sepuluh tahun dalam dua periode. sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam situasi di mana seorang Presiden melanggar peraturan yang berlaku, terdapat kemungkinan untuk diberhentikan dari posisinya. Proses ini sering disebut sebagai pemakzulan atau impeachment. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah makzul didefinisikan sebagai berhenti dari suatu jabatan atau menyerahkan kekuasaan.

Sementara itu, dalam UUD 1945, tidak menggunakan[2] kata makzul, pemakzulan, atau memakzulkan, tetapi istilah yang dipakai adalah "diberhentikan" dan[3] "pemberhentian." Impeachment itu sendiri pada dasarnya mengacu pada pengaduan atau tuduhan, sehingga lebih menekankan pada prosesnya dan tidak selalu mengharuskan konklusi berupa pengunduran diri atau kehilangan jabatan seorang Presiden atau pejabat tinggi negara lainnya.

Impeachment merupakan suatu mekanisme berupa dakwaan yang diajukan oleh lembaga legislatif terhadap pejabat sipil dalam suatu pemerintahan. Secara yuridis, istilah impeachment merujuk pada proses pendakwaan terhadap pejabat yang diduga

[1] William Christopher Yang, Nicolas Camhenokh, and David Njotowidjaja, *Kedudukan Pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden Dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, 5, no. 2 (2025).

[2] "Arti Kata Makzul - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online," accessed September 13, 2026, https://www.kbbi.web.id/makzul.

[3] M. Laica Marzuki, "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2010): 015–028, https://doi.org/10.31078/jk712.

melakukan pelanggaran tertentu. Namun, dalam penggunaan yang lebih umum, impeachment juga dipahami sebagai rangkaian proses pemeriksaan dan persidangan terhadap pejabat yang dilakukan oleh lembaga legislatif yang memiliki kewenangan untuk mengadili atau menentukan tindak lanjut atas dakwaan tersebut.

Tindakan yang dimaksud mencakup setiap perilaku, pernyataan, maupun aktivitas yang dilakukan oleh Presiden, yang dalam pelaksanaannya wajib berpedoman dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sejak masa sebelumnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki kewenangan untuk memberhentikan atau memakzulkan Presiden berdasarkan usulan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Beberapa tantangan muncul dalam proses pemakzulan, khususnya karena adanya dominasi politik yang mempengaruhi keputusan akhir MPR.[4] Proses hukum yang diatur dalam UUD 1945 sering terhambat oleh dinamika politik di MPR, sehingga berakhir pada adanya hukum yang bisa dimanipulasi, yang berpotensi merugikan keadilan. sehingga proses pemakzulan sering kali lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada oleh hukum itu sendiri.

Pada masa tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden relatif lebih sederhana. Prosesnya dapat dimulai melalui usulan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Selanjutnya, MPR menyelenggarakan sidang untuk membahas usulan tersebut dengan ketentuan bahwa sidang harus dihadiri sekurang-kurangnya tiga perempat dari seluruh anggota MPR. Keputusan pemberhentian Presiden kemudian dapat diambil apabila memperoleh persetujuan sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota yang hadir dalam persidangan. Apabila persyaratan tersebut telah terpenuhi, keputusan pemberhentian Presiden dapat dinyatakan sah berdasarkan mekanisme yang berlaku pada saat itu.[5] Kondisi tersebut menunjukkan bahwa proses pemakzulan memiliki karakter politik yang kuat, karena penentuan pemberhentian Presiden dilakukan melalui lembaga politik tanpa terlebih dahulu didasarkan pada pembuktian terhadap dugaan pelanggaran melalui proses pemeriksaan oleh lembaga peradilan.

2. Metode

Secara umum jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum mengenai mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia. Penelitian dilakukan dengan menelaah ketentuan hukum yang berlaku serta perkembangan pengaturan mengenai pemakzulan Presiden, khususnya setelah terjadinya pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Untuk mendukung analisis, penulis juga menggunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan historis.

[4] H. Muhamad Rezky Pahlawan Mp, Mohamad Fandrian Adhistianto, and Bhanu Prakash Nunna, "Disobedience of Constitutional Court Decision as a Reason for Impeachment of President and Vice President," *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan* 24, no. 1 (June 2024): 70–85, https://doi.org/10.30631/alrisalah.v24i1.1509.

[5] Abdul Wahid, "Independensi Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 671–92, https://doi.org/10.31078/jk1144.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk melihat pengaturan mengenai pemberhentian Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 beserta peraturan lain yang berkaitan. Pendekatan ini terutama digunakan untuk membandingkan mekanisme pemberhentian Presiden sebelum dan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, pendekatan historis digunakan untuk memahami perkembangan mekanisme pemakzulan di Indonesia dengan melihat latar belakang dan proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid sebagai bagian penting dalam perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk memperjelas konsep-konsep yang berkaitan dengan pemakzulan, negara hukum, checks and balances, serta ratio legis dalam pembentukan dan perubahan suatu ketentuan hukum.

3. Transformasi Mekanisme Pemakzulan Presiden Pasca Perubahan

3.1. Perubahan Mekanisme Pemakzulan dalam Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid

Dalam kajian hukum tata negara, mekanisme pemakzulan pada dasarnya dapat dibedakan ke dalam dua model, yaitu impeachment dan forum previlegiatum. Konsep impeachment secara historis telah dikenal sejak masa Mesir Kuno melalui istilah iesangelia. Gagasan tersebut kemudian berkembang dan diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Inggris pada abad ke-17, sebelum akhirnya memperoleh pengaturan dalam Konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Dalam praktik ketatanegaraan Amerika Serikat, impeachment merupakan mekanisme konstitusional yang memungkinkan pemberhentian pejabat negara karena melakukan pelanggaran tertentu, antara lain pengkhianatan terhadap negara (treason), penyuapan (bribery), serta kejahatan berat dan perbuatan tercela lainnya (other high crimes and misdemeanors).[6]

Pada masa sebelum perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai pemberhentian Presiden sebelum berakhirnya masa jabatan belum diatur secara komprehensif. Kondisi tersebut menyebabkan mekanisme pemakzulan lebih banyak ditentukan melalui proses dan pertimbangan politik, sementara aspek pembuktian serta kepastian hukum terhadap dugaan pelanggaran belum memperoleh pengaturan yang memadai. Dengan demikian, pemberhentian Presiden pada periode tersebut sangat dipengaruhi oleh dinamika dan kesepakatan politik yang berkembang di lembaga negara.

Dalam sistem ketatanegaraan sebelum perubahan UUD 1945, kuat atau lemahnya posisi Presiden di hadapan parlemen turut dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang berkembang. Kondisi tersebut menyebabkan kedudukan Presiden menjadi

[6] Denny Indrayana, *Negara antara ada dan tiada: reformasi hukum ketatanegaraan* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008).

lebih rentan terhadap pemberhentian ketika tidak memperoleh dukungan politik yang memadai di parlemen.[7]

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, sudah terjadi dua kali pemakzulan presiden dalam hal ini penulis menelaah pemberhentian Presiden melalui mekanisme pemakzulan telah terjadi terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Kedua peristiwa tersebut menunjukkan kuatnya dimensi politik dalam proses pemberhentian Presiden, karena keputusan akhir berada pada MPR tanpa didahului mekanisme pemeriksaan yudisial sebagaimana yang dikenal setelah perubahan UUD 1945. Dengan demikian, forum MPR pada masa tersebut lebih tepat dipahami sebagai forum politik ketatanegaraan, bukan sebagai forum peradilan yang melakukan pembuktian secara yudisial.

Perubahan UUD 1945 kemudian membawa perubahan mendasar terhadap mekanisme pemberhentian Presiden di tengah masa jabatan. Pengaturan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan prosedur yang lebih terstruktur sekaligus memperkuat aspek hukum dalam proses pemakzulan. Berdasarkan ketentuan setelah perubahan UUD 1945, DPR terlebih dahulu mengajukan pendapat mengenai dugaan pelanggaran kepada Mahkamah Konstitusi (MK). MK kemudian memeriksa dan memutus pendapat DPR tersebut berdasarkan ketentuan konstitusi. Apabila MK membenarkan pendapat DPR, proses selanjutnya berada pada MPR untuk mengambil keputusan mengenai pemberhentian Presiden.

Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, serta jika ternyata tidak memenuhi syarat untuk menjabat sebagai presiden .[8] Dengan adanya tahapan tersebut, mekanisme pemakzulan tidak lagi semata-mata bergantung pada keputusan politik, tetapi juga mensyaratkan adanya proses pengujian secara yudisial melalui Mahkamah Konstitusi.

3.2. Problometika Mekanisme Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid

Presiden memiliki kedudukan yang begitu krusial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam aspek hukum maupun politik, karena memiliki peran penting dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bernegara.[9] Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden menjalankan fungsi

[7] M. Laica Marzuki, "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2010): 015–028, https://doi.org/10.31078/jk712.

[8] Lihat Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[9] I. Gusti Ngurah Santika, "Presidensialisme Dan Problematika Mekanisme Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan (Perspektif Pergulatan Hukum Dan Politik)," *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial* 5, no. 1 (June 2019): 23, https://doi.org/10.23887/jiis.v5i1.18777.

pemerintahan yang dalam pelaksanaannya mencakup kewenangan yang bersifat umum maupun kewenangan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peristiwa pemakzulan yang terjadi terhadap Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Dalam situasi politik yang penuh dengan berbagai keterbatasan, Gus Dur berupaya menjalankan agenda reformasi yang menjadi amanat perubahan politik pasca Orde Baru. Pada awal masa pemerintahannya, hubungan politik yang dibangun cenderung mengedepankan kompromi. Namun, kondisi tersebut mengalami perubahan ketika Gus Dur mulai melakukan reshuffle kabinet dan menerapkan sejumlah kebijakan yang menimbulkan kontroversi. Beberapa kebijakan tersebut antara lain upaya mengusut keterlibatan keluarga Soeharto dan jaringan pendukungnya, rencana pembubaran Partai Golkar, pembubaran Departemen Penerangan, serta permintaan maaf kepada keluarga korban peristiwa pembunuhan massal tahun 1965. Berbagai kebijakan tersebut kemudian menimbulkan tekanan politik terhadap pemerintahan Gus Dur, baik dari lingkungan parlemen maupun dari kekuatan ekstraparlementer berupa mobilisasi massa. Dalam kondisi tersebut, parlemen memiliki posisi politik yang sangat kuat dalam memengaruhi keberlangsungan pemerintahan.[10]

Pemakzulan Gus Dur kemudian tidak terlepas dari munculnya sejumlah persoalan politik dan hukum, terutama yang dikenal sebagai kasus *Buloggate* dan *Bruneigate.* Kedua persoalan tersebut berkembang hampir dalam waktu yang bersamaan dan semakin memperlemah posisi politik Gus Dur. Selain itu, keputusan Gus Dur untuk tidak menghadiri serta tidak memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 turut memperbesar ketegangan antara Presiden dan parlemen. Puncaknya terjadi ketika Gus Dur menerbitkan Maklumat Presiden Republik Indonesia pada 23 Juli 2001. Tindakan tersebut kemudian dipandang oleh MPR sebagai bentuk pelanggaran terhadap haluan negara yang menjadi salah satu dasar pemberhentian Presiden pada masa itu.

Perdebatan mengenai apakah tindakan MPR pada waktu itu dapat dianggap sebagai pemakzulan atau hanya sekadar pengambilalihan kekuasaan muncul karena tidak adanya pemeriksaan yudisial sebelumnya terhadap dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden. Secara teknis, pemakzulan Gus Dur lebih mengarah pada de facto daripada de jure, karena tidak terdapat putusan dari lembaga peradilan yang menyatakan bahwa Gus Dur melakukan pelanggaran terhadap konstitusi atau hukum pidana. Sebagai kepala negara, situasi yang dialami Gus Dur memperlihatkan betapa rapuhnya struktur kelembagaan Indonesia selama periode transisi reformasi, di mana

[10] "Empat Catatan Penting dari Buku Menjerat Gus Dur," NU Online, accessed September 14, 2026, https://nu.or.id/pustaka/empat-catatan-penting-dari-buku-menjerat-gus-dur-nV1m2.

lembaga perwakilan memiliki kekuasaan absolut dalam proses pemakzulan presiden tanpa adanya sistem pengujian konstitusi yang memadai.

Proses politik di pemakzulan Gus Dur mencerminkan perubahan kekuasaan pada masa setelah Soeharto, di mana para elit politik memanfaatkan celah yang ada dalam struktur kelembagaan untuk mempertahankan dominasi mereka atas pemerintahan. Kehadiran Mahkamah Konstitusi yang tidak ada membuat keputusan pemakzulan tidak berada dalam pengawasan hukum yang objektif, sehingga legitimasi hukumnya menjadi lemah meskipun sulit untuk dihindari dari perspektif politik. Oleh karena itu, pemakzulan Gus Dur sering dianggap sebagai satu tindakan pemakzulan politik yang tidak didukung oleh dasar hukum yang kuat.

Penggunaan konsep "haluan negara" dalam mekanisme pemberhentian Presiden pada masa tersebut memiliki cakupan yang relatif luas dan tidak disertai parameter hukum yang terperinci. Kondisi demikian berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran haluan negara. Hal tersebut menunjukkan adanya persoalan dari perspektif kepastian hukum, khususnya karena pemberhentian Presiden belum didasarkan pada mekanisme pemeriksaan yudisial yang secara khusus menguji dan membuktikan terlebih dahulu dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Peristiwa pemakzulan Gus Dur dengan demikian menjadi salah satu momentum penting yang kemudian mendorong perubahan mekanisme pemberhentian Presiden melalui perubahan UUD 1945.[11]

3.3. Ratio Legis Perubahan Pemakzulan Presiden

Dalam proses pemakzulan Presiden, pemberhentian tidak semestinya hanya didasarkan pada pertimbangan politik, tetapi harus memiliki dasar hukum dan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.[12] Dalam konteks tersebut, konsep ratio legis menjadi penting untuk melihat alasan dan tujuan yang melatarbelakangi pembentukan suatu ketentuan hukum. Ratio legis pada dasarnya merujuk pada pertimbangan yang menjelaskan mengapa suatu ketentuan diperlukan dan apa tujuan yang hendak dicapai melalui pembentukannya. Oleh karena itu, dalam kajian mengenai pemakzulan Presiden, ratio legis digunakan untuk menganalisis alasan yang mendasari pengaturan mekanisme pemberhentian Presiden dalam konstitusi, termasuk perubahan mekanisme setelah amandemen UUD 1945. Pembahasan tersebut penting untuk melihat apakah perubahan mekanisme pemakzulan dimaksudkan untuk memperkuat kepastian hukum, membatasi dominasi kepentingan politik, serta

[11] Muh Imam Hasmar, "Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid Menurut Hukum Tata Negara Islam," *2020* 1 (n.d.).

[12] Renie Aryandani S.H, "Arti Pemakzulan Presiden dan Mekanismenya | Klinik Hukumonline," February 28, 2024, https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-pemakzulan-presiden-dan-mekanismenya-lt5821445b3d1a4/.

memberikan mekanisme pengawasan yang lebih objektif terhadap pemberhentian Presiden. Adapun ratio legis dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Sebelum diberlakukannya sistem pengujian Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi

Sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai pemberhentian Presiden belum diatur secara terperinci dalam batang tubuh UUD 1945. UUD 1945 yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945 belum memberikan pengaturan yang komprehensif mengenai alasan maupun prosedur pemberhentian Presiden sebelum berakhirnya masa jabatan. Meskipun demikian, Pasal 8 UUD 1945 telah mengatur keadaan ketika Presiden berhenti, mangkat, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya selama masa jabatan, yang kemudian diikuti dengan penggantian kedudukan Presiden oleh Wakil Presiden.[13]

Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi, sejarah ketatanegaraan[14] Indonesia mencatat dua peristiwa pemberhentian Presiden melalui MPR, yaitu terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Mekanisme tersebut antara lain didasarkan pada ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 yang memberikan ruang bagi MPR untuk memberhentikan Presiden sebelum masa jabatannya berakhir dengan alasan permintaan sendiri, berhalangan tetap, atau dianggap telah melanggar haluan negara. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa konsep pemberhentian Presiden pada masa itu memiliki cakupan alasan yang cukup luas.

Istilah ratio legis ”berhalangan tetap” pada dasarnya berkaitan dengan keadaan Presiden yang mangkat, berhenti, atau tidak mampu menjalankan kewajibannya selama masa jabatan. Sementara itu, alasan berupa “pelanggaran haluan negara” tidak memperoleh batasan yang secara tegas dan rinci. Luasnya cakupan pengertian tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai tindakan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran haluan negara. Kondisi ini juga membuka ruang bagi masuknya pertimbangan politik dalam proses pemberhentian Presiden, terutama ketika terjadi perbedaan kepentingan antara Presiden dan kekuatan politik di parlemen.

Apabila dikaitkan dengan ketentuan UUD 1945 mengenai haluan negara, istilah tersebut mencakup berbagai ketentuan yang ditetapkan dalam UUD maupun oleh MPR. Dengan cakupan yang demikian luas, pelanggaran terhadap haluan negara tidak selalu memiliki batasan yang mudah diidentifikasi secara objektif. Perbedaan penafsiran terhadap konsep tersebut dapat menimbulkan persoalan dalam

[13] Lihat Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

[14] Arie Sulistyoko, “PEMAKZULAN PRESIDEN DALAM PERSEPSI KONSTITUSI (STUDI KASUS PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID),” *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 1 (October 2017): 47, https://doi.org/10.18592/sy.v16i1.1431.

penerapannya, terutama apabila dugaan pelanggaran digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan pemberhentian Presiden. Keadaan tersebut menunjukkan adanya potensi ketidakpastian hukum karena ukuran pelanggaran tidak sepenuhnya ditentukan melalui parameter hukum yang konkret.

Pada masa tersebut, pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR juga memiliki ruang lingkup yang luas. Penilaian terhadap pertanggungjawaban Presiden tidak semata-mata berkaitan dengan pelanggaran hukum, tetapi dapat pula dipengaruhi oleh penilaian politik terhadap kebijakan yang dijalankan oleh Presiden. Oleh karena itu, penolakan terhadap pertanggungjawaban Presiden dapat berujung pada pemberhentian apabila MPR menilai bahwa Presiden telah menyimpang dari haluan negara. Kondisi inilah yang memperlihatkan kuatnya karakter politik dalam mekanisme pemakzulan sebelum perubahan UUD 1945 dan kemudian menjadi salah satu persoalan yang perlu dibenahi melalui reformasi mekanisme pemberhentian Presiden.

2. Sesudah diberlakukannya sistem pengujian Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi

Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah bahwa setiap tindakan, kebijakan, dan keputusan yang dilakukan oleh penyelenggara negara maupun masyarakat harus memiliki dasar hukum dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Prinsip negara hukum tersebut diperlukan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks ketatanegaraan, pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu instrumen untuk memperkuat penegakan hukum dan konstitusi. Kehadiran lembaga tersebut membawa perubahan terhadap mekanisme pemakzulan Presiden, khususnya dengan menempatkan proses pemeriksaan yudisial sebagai bagian dari tahapan pemberhentian Presiden.

Setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi, dasar pemberhentian Presiden diatur secara lebih tegas dalam Pasal 7A UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.[15] apabila terbukti tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden. Pengaturan tersebut menunjukkan adanya perubahan ratio legis, yaitu dari mekanisme yang sebelumnya memberikan ruang luas terhadap penilaian politik menuju mekanisme yang mensyaratkan adanya dasar

[15] Lihat Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

pelanggaran hukum yang lebih terukur dan dapat dibuktikan melalui proses konstitusional.

Salah satu alasan pemberhentian Presiden yang diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 adalah "pengkhianatan terhadap negara". Frasa tersebut memiliki cakupan yang cukup luas sehingga memerlukan penjelasan lebih lanjut mengenai jenis perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai pengkhianatan terhadap negara. Untuk memberikan batasan terhadap pengertian tersebut, ketentuan dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi menghubungkannya dengan tindak pidana terhadap keamanan negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dalam isi pasal 7A Penulis menjelaskan melalui uraian sebagai berikut :

a. Pengkhianatan terhadap negara

Tidak semata-mata ditentukan berdasarkan penilaian politik, tetapi harus memiliki dasar dalam ketentuan hukum pidana yang berlaku. Ketentuan mengenai kejahatan terhadap keamanan negara pada hukum pidana Indonesia mencakup berbagai bentuk tindak pidana yang berkaitan dengan ancaman terhadap keberadaan dan keamanan negara. Pengaturan tersebut antara lain mencakup tindakan makar, upaya menggulingkan pemerintahan yang sah, tindakan tertentu yang berkaitan dengan ideologi yang dilarang oleh hukum, pembocoran rahasia negara, serta pemberian bantuan kepada pihak yang menjadi musuh negara dalam keadaan perang.

Dengan adanya rujukan terhadap ketentuan pidana tersebut, konsep pengkhianatan terhadap negara memperoleh batasan hukum yang lebih konkret dibandingkan dengan konsep "pelanggaran haluan negara" yang digunakan dalam mekanisme pemakzulan sebelum perubahan UUD 1945. Perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dapat menjadi dasar pemakzulan Presiden sepanjang memenuhi unsur "pengkhianatan terhadap negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A UUD 1945 dan memiliki dasar hukum dalam ketentuan pidana yang berlaku.

Dengan demikian, ketentuan mengenai kejahatan terhadap keamanan negara serta tindak pidana terorisme dapat digunakan sebagai rujukan dalam memahami bentuk perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai pengkhianatan terhadap negara. Hal tersebut menunjukkan bahwa alasan pemakzulan setelah perubahan UUD 1945 memiliki dasar hukum yang lebih konkret dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya yang menggunakan konsep pelanggaran haluan negara.

b. Korupsi dan Penyuapan

Selain pengkhianatan terhadap negara, korupsi dan penyuapan merupakan alasan lain yang dapat menjadi dasar pemberhentian Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Korupsi secara etimologis berasal dari bahasa Latin *corruptio*

atau *corruptus,* yang kemudian berkembang menjadi istilah *corruption* dalam bahasa Inggris dan corruption dalam bahasa Prancis serta *corruptie*. Secara umum, korupsi mengandung pengertian mengenai perbuatan yang menyimpang dari kejujuran dan kepatutan, khususnya ketika seseorang menyalahgunakan kewenangan atau kedudukannya untuk memperoleh keuntungan secara tidak sah.[16]

Dalam konteks hukum Indonesia, tindak pidana korupsi telah memperoleh pengaturan khusus melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 mengenai penanggulangan Tindak Pidana Korupsi. Bentuk-bentuk tindak pidana korupsi mencakup perbuatan yang merugikan anggaran negara, suap-menyuap, penyalahgunaan jabatan untuk penggelapan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, gratifikasi, serta berbagai tindak pidana lain yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi.

Dengan adanya pengaturan tersebut, korupsi sebagai alasan pemakzulan Presiden tidak semata-mata didasarkan pada penilaian politik, tetapi harus terlebih dahulu dikaitkan dengan perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi berdasarkan ketentuan hukum. Hal ini memperlihatkan bahwa mekanisme pemakzulan setelah perubahan UUD 1945 menempatkan aspek pembuktian hukum sebagai bagian penting dalam menentukan pertanggungjawaban Presiden.

c. Tindak Pidana Berat Lainnya

Alasan berikutnya adalah "tindak pidana berat lainnya". Dalam perspektif hukum pidana, tindak pidana pada dasarnya merupakan perbuatan yang dilarang oleh hukum dan terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi pidana. Ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi memberikan pernyataaan bahwa tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang terancam dengan hukuman penjara selama lima tahun atau lebih.

Dengan demikian, frasa "tindak pidana berat lainnya" tidak merujuk pada satu jenis tindak kejahatan tertentu, melainkan mencakup tindak pidana yang memenuhi batas ancaman pidana sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Batasan tersebut memberikan ukuran yang lebih objektif dalam menentukan apakah suatu tindak pidana dapat menjadi dasar pemakzulan Presiden. Meski demikian, penerapannya tetap harus dilakukan melalui proses pembuktian hukum sesuai dengan mekanisme konstitusional yang telah ditentukan.

[16] "Buku Pendidikan Antikorupsi untuk Perguruan Tinggi," Pusat Edukasi Antikorupsi, accessed September 16, 2026,https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/pendidikan/buku/buku-pendidikan-antikorupsi-untuk-perguruan-tinggi.

d. Perbuatan Tercela

Alasan lain yang dapat menjadi dasar pemakzulan adalah "perbuatan tercela". Dalam ketentuan mengenai mekanisme pemakzulan, perbuatan tercela dikaitkan dengan tindakan yang dapat merendahkan martabat Presiden. Meskipun demikian, konsep tersebut memiliki cakupan yang relatif luas sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapannya.

Pengertian mengenai perbuatan tercela juga dapat ditemukan dalam ketentuan mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam konteks tersebut, perbuatan tercela berkaitan dengan tindakan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, maupun norma sosial yang berlaku. Oleh karena itu, penggunaan "perbuatan tercela" sebagai dasar pemakzulan perlu ditempatkan secara hati-hati agar tidak berubah menjadi ukuran yang semata-mata subjektif. Penilaiannya harus tetap dikaitkan dengan ketentuan hukum dan proses pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

Dengan demikian, secara *a contrario*, perbuatan tercela dapat dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, maupun norma adat yang berlaku dalam masyarakat, seperti perjudian, mabuk, penyalahgunaan narkotika, dan perzinaan. Namun, penggunaan perbuatan tercela sebagai salah satu dasar pemakzulan memiliki cakupan yang relatif luas. Hal tersebut disebabkan oleh beragamnya norma agama, kesusilaan, dan adat yang berkembang di Indonesia, sehingga diperlukan tolok ukur yang lebih jelas agar penilaiannya tidak menimbulkan multitafsir dan bersifat subjektif.

e. Tidak Lagi Memenuhi Syarat sebagai Presiden

Secara *a contrario*, untuk memahami alasan pemberhentian Presiden karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, terlebih dahulu perlu diketahui persyaratan yang harus dipenuhi untuk menduduki jabatan tersebut. Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 pada pokoknya menentukan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus berstatus sebagai Warga Negara Indonesia sejak lahir, tidak pernah memilih untuk memiliki kewarganegaraan yang berbeda, tidak pernah penghianatan terhadap negara, dan harus memiliki kemampuan fisik untuk menjalankan peran sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Selain persyaratan yang ditentukan dalam UUD 1945, ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden juga diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pertama, ketentuan mengenai tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri pada dasarnya menunjukkan bahwa seorang calon Presiden harus memiliki status kewarganegaraan Indonesia dan tidak secara sukarela

memperoleh kewarganegaraan negara lain. Ketentuan tersebut dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk memberikan kepastian mengenai keterikatan seorang calon Presiden terhadap status kewarganegaraan Indonesia. Hal ini menjadi penting karena Presiden merupakan pemegang jabatan publik tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan memiliki tanggung jawab konstitusional yang berkaitan langsung dengan kepentingan nasional. Oleh karena itu, persyaratan mengenai kewarganegaraan dimaksudkan untuk memastikan adanya hubungan hukum yang jelas antara calon Presiden dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sekaligus memberikan kepastian bahwa calon tersebut tidak memiliki riwayat memperoleh kewarganegaraan negara lain atas kehendaknya sendiri.

Kedua, persyaratan tidak pernah mengkhianati negara menunjukkan bahwa calon Presiden tidak boleh memiliki keterlibatan dalam tindakan yang bertentangan dengan kepentingan dan keamanan negara, termasuk keterlibatan dalam gerakan separatis maupun pemberontakan yang bertujuan mengubah dasar negara. Ketentuan tersebut mencakup larangan terhadap keterlibatan dalam gerakan separatis, pemberontakan, atau tindakan lain yang bertujuan untuk memisahkan sebagian wilayah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun mengubah dasar negara dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan hukum. Persyaratan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk memastikan bahwa calon Presiden memiliki komitmen terhadap keutuhan wilayah, konstitusi, serta prinsip-prinsip dasar kehidupan bernegara. Dengan demikian, rekam jejak seseorang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi salah satu aspek yang relevan untuk dipertimbangkan dalam menilai pemenuhan persyaratan sebagai calon Presiden.

Ketiga, persyaratan mampu secara jasmani dan rohani untuk menjalankan kewajiban sebagai Presiden berkaitan dengan kemampuan calon dalam melaksanakan tugas kenegaraan. Penilaian tersebut pada dasarnya mencakup kemampuan menjalankan aktivitas sehari-hari secara mandiri, kondisi kesehatan yang memungkinkan pelaksanaan tugas dalam jangka waktu jabatan, serta kondisi kesehatan jiwa yang mendukung kemampuan untuk melakukan analisis dan mengambil keputusan.

Berdasarkan uraian mengenai berbagai alasan pemakzulan tersebut, dapat dilihat bahwa ratio legis pemberhentian Presiden setelah perubahan UUD 1945 lebih menitikberatkan pada dasar yuridis yang dapat dipertanggungjawabkan daripada semata-mata pertimbangan politik. Perubahan tersebut menunjukkan adanya upaya untuk membangun mekanisme pemakzulan yang lebih objektif, terukur, dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Dengan demikian, pengaturan tersebut semakin mendekati karakteristik sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan Presiden sebagai pemegang mandat konstitusional sekaligus memberikan mekanisme

pertanggungjawaban yang jelas apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi.

4. Kesimpulan

Perubahan mekanisme pemakzulan Presiden di Indonesia menunjukkan adanya pergeseran dari mekanisme yang lebih dominan bersifat politik menuju mekanisme yang lebih menekankan pada dasar dan proses hukum. Sebelum perubahan UUD 1945, pemberhentian Presiden sangat dipengaruhi oleh kewenangan dan dinamika politik di MPR. Penggunaan alasan seperti pelanggaran haluan negara yang belum memiliki parameter hukum yang jelas memberikan ruang bagi perbedaan penafsiran dan pertimbangan politik dalam proses pemberhentian. Kondisi tersebut terlihat dalam pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001, yang menjadi salah satu momentum penting dalam perubahan mekanisme pemakzulan di Indonesia.

Setelah perubahan UUD 1945 dan terbentuknya Mahkamah Konstitusi, mekanisme pemakzulan mengalami perubahan mendasar. DPR tidak lagi menjadi satu-satunya aktor yang menentukan proses pemberhentian, tetapi harus mengajukan pendapatnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diputus berdasarkan ketentuan konstitusi sebelum proses dilanjutkan kepada MPR. Dasar pemberhentian juga dirumuskan secara lebih konkret melalui Pasal 7A UUD 1945, yang mencakup pengkhianatan kepada negara, tindakan korupsi, suap, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, atau ketidaklayakan untuk terus menjabat sebagai presiden.

Hal ini menunjukkan bahwa, ratio legis perubahan mekanisme pemakzulan dapat dilihat dari adanya kebutuhan untuk memperkuat kepastian hukum, membatasi dominasi kepentingan politik, serta menghadirkan proses pemeriksaan yudisial dalam pemberhentian Presiden. Perubahan tersebut tidak menghilangkan peran politik DPR dan MPR, tetapi menempatkan proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi sebagai bagian penting sebelum keputusan pemberhentian diambil. Mekanisme ini sekaligus mencerminkan upaya untuk menjaga keseimbangan antara stabilitas pemerintahan presidensial, pertanggungjawaban konstitusional Presiden, dan prinsip negara hukum.

5. Referensi

Buku

Denny Indrayana, (2008), *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Jurnal

Hasmar, Muh Imam. “Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid Menurut Hukum Tata Negara Islam.” 2020 1 (n.d.).

Marzuki, M. Laica. "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2010): 015–028.

Mp, H. Muhamad Rezky Pahlawan, Mohamad Fandrian Adhistianto, and Bhanu Prakash Nunna. "Disobedience of Constitutional Court Decision as a Reason for Impeachment of President and Vice President." Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan 24, no. 1 (June 2024): 70–85.

Santika, I. Gusti Ngurah. "Presidensialisme Dan Problematika Mekanisme Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan (Perspektif Pergulatan Hukum Dan Politik)." *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial* 5, no. 1 (June 2019): 23.

Sulistyoko, Arie. "PEMAKZULAN PRESIDEN DALAM PERSEPSI KONSTITUSI (STUDI KASUS PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID)." *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 1 (October 2017): 47.

Wahid, Abdul. "Independensi Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 671–92.

Yang, William Christopher, Nicolas Camhenokh, and David Njotowidjaja. *Kedudukan Pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden Dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945*. 5, no. 2 (2025).

Website

"Arti Kata Makzul - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online." Accessed

Accessed September 16, 2026. https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/pendidikan/buku/buku-pendidikan-antikorupsi-untuk-perguruan-tinggi.

Hukumonline." February 28, 2024. https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-pemakzulan-presiden-dan-mekanismenya-lt5821445b3d1a4/.

September 13, 2026. https://www.kbbi.web.id/makzul.

NU Online. "Empat Catatan Penting dari Buku Menjerat Gus Dur." Accessed

September 14, 2026. https://nu.or.id/pustaka/empat-catatan-penting-dari-buku menjerat-gus-dur-nV1m2.

Pusat Edukasi Antikorupsi. "Buku Pendidikan Antikorupsi untuk Perguruan Tinggi." S.H, Renie Aryandani. "Arti Pemakzulan Presiden dan Mekanismenya | Klinik

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.