

# MEKANISME *IMPEACHMENT* MENURUT HUKUM TATA NEGARA DAN FIQH SIYĀSAH

Abdul Majid

Program Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta,  
Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta

## Abstract

*Presidential impeachment in government institutions are prepared to remind the President, in which tenure may be dismissed at any time in the middle of the road when actually violated the provisions of the Constitution 1945 outlined. Violations committed by the President and/or Vice President, as in Article 7A of the 1945 Constitution after amandmen, this requires a clear legal processes and institutions involved in the impeachment should dare to lay off, if there is strong evidence. Impeachment of the President according to constitutional law and jurisprudence Siyasah essentially the same explanations are only slightly different, Impeachment is a call or prosecution to demand accountability in the form of assembly, and the assembly is known as the Islamic syura (consultation). While the difference is in the Fiqh Siyasah not regulated in detail how the mechanism of impeachment of the President, while the constitutional law set out in the Constitution 1945 and the Law on the Constitutional Court No.. 24 of 2003. In Islam known more extreme in impeach the President. If the President has violated the social contract or betraying the country, the people can exercise his power through violence, war and even to murder though. While in constitutional law, if the president is no longer considered eligible as President, then drop by the President from office or deliberations through the legal process set out in the Constitution 1945.*

## Abstrak

*Pranata impeachment dalam pemerintahan presidensial ini dipersiapkan untuk mengingatkan Presiden, di mana jabatannya sewaktu-waktu*

dapat diberhentikan di tengah jalan apabila benar-benar telah melanggar ketentuan-ketentuan yang digariskan UUD 1945. Pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dalam Pasal 7A UUD 1945 pasca amandemen, ini membutuhkan proses hukum yang jelas dan lembaga yang terlibat dalam impeachment harus berani memberhentikan, apabila terdapat bukti yang kuat. Impeachment Presiden menurut hukum tata negara dan Fiqh Siyasah pada hakikatnya sama hanya penjelasannya saja yang sedikit berbeda, Impeachment merupakan pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban dalam bentuk majelis, dan dalam Islam dikenal dengan majelis syura (musyawarah). Sedangkan perbedaannya adalah dalam Fiqh Siyasah tidak diatur secara detail bagaimana mekanisme impeachment Presiden, sementara dalam hukum tata negara telah diatur dalam UUD 1945 dan UU MK No. 24 Tahun 2003. Dalam Islam dikenal lebih ekstrim dalam pemberhentian Presiden. Apabila Presiden telah melakukan pelanggaran perjanjian kontrak sosial atau mengkhianati negara, rakyat dapat mengakhiri kekuasaannya melalui kekerasan, peperangan bahkan dengan pembunuhan sekalipun. Sementara dalam hukum tata negara, apabila Presiden yang dianggap sudah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, maka penurunan Presiden dari jabatannya dengan melalui proses hukum atau musyawarah yang telah diatur dalam UUD 1945.

**Kata Kunci:** impeachment, hukum tatanegara, fiqh siyasah, pemberhentian.

## A. Pendahuluan

Pasca bergulirnya roda reformasi, berbagai kemajuan mulai terlihat di Indonesia. Tegaknya supremasi hukum (*Law Enforcement*) merupakan salah satu amanat reformasi yang juga menjadi ilham untuk menciptakan perangkat pendukung bagi terciptanya cita-cita ideal tersebut. Belajar dari pemberhentian (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang oleh sebagian kalangan dinilai cacat hukum dan lebih bernuansa politis,<sup>1</sup> masalah ini telah memunculkan perdebatan ketatanegaraan. UUD 1945 tidak menyediakan aturan yang jelas tentang *impeachment*. Dalam sejarah Indonesia, masalah ketatanegaraan yang sama telah muncul juga ketika Presiden Soekarno di-*impeach* oleh MPRS pada tahun 1968.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, cet. ke-1 (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 65

<sup>2</sup> *Ibid*

Di dalam proses reformasi konstitusi, dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, dimunculkan beberapa gagasan dan pemikiran untuk memperkuat kekuasaan yudikatif. Gagasan tersebut berupa pembentukan lembaga negara yang dapat menjadi pengawal dan penjaga UUD 1945 dari penyimpangan kekuasaan, baik di lingkungan badan legislatif maupun eksekutif. Hal ini untuk menghindari terjadinya konflik antar lembaga negara yang akhirnya saling menjatuhkan satu sama lain, sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid.<sup>3</sup> Melihat begitu besarnya peranan dari lembaga-lembaga politik dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka potensi pemberhentian semakin besar. Oleh karena itu, satu-satunya harapan untuk bertindak objektif dan independen hanya ada dipundak Mahkamah Konstitusi,<sup>4</sup> untuk memberikan pendapat dan memutuskan sesuai keadilan dan kebenaran, dengan memperhatikan sebesar-besarnya kepentingan rakyat.

Berdasarkan pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia, maka dalam amandemen UUD 1945 ini pulalah pertama kalinya dikenal sebuah lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK), terutama setelah penetapan perubahan ketiga pada tanggal 9 November 2001. Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa,

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup>

Dengan demikian, kekuasaan di bidang yudisial berada pada dua lembaga negara, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Secara teoretik, Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan maksud agar berfungsi sebagai lembaga negara yang mempunyai otoritas di dalam menafsirkan konstitusi, sekaligus menyelesaikan sengketa antar lembaga negara dan memberikan putusan mengenai pemberhentian Presiden dan/

---

<sup>3</sup> Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, cet. ke-1 (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 4.

<sup>4</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, cet. ke-1 (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 161.

<sup>5</sup> Pasal 24 ayat (2), amandemen ke 3.

atau Wakil Presiden.<sup>6</sup> Dengan demikian, jelas bahwa adanya lembaga Mahkamah Konstitusi yang pengaturannya dimuat dalam Pasal 24C Bab IX tentang kekuasaan kehakiman yang berfungsi untuk melakukan kekuasaan peradilan dalam sistem konstitusi, sesungguhnya lahir karena “*setting sejarah*” persetujuan antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR<sup>7</sup> dalam kurun waktu Januari-Juli 2001. Ujung persetujuan itu adalah di-*impeach*-nya Presiden Gus Dur dari kursi kekuasaan Presiden.

Dengan demikian, keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam *impeachment* Presiden tidak terlepas dari latar belakang sejarah ketatanegaraan dan belajar dari pengalaman negara-negara lain yang sudah ada terlebih dahulu keberadaannya. Apabila dilihat dari sudut hukum tata negara setelah UUD 1945 diamandemen, maka mekanisme pemberhentian (*impeachment*) Presiden dalam masa jabatannya itu menurut UUD 1945 harus terlebih dahulu diuji kebenaran atas dugaan yang diajukan oleh sebagian atau keseluruhan anggota DPR kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup> Jika seorang Presiden dipilih oleh rakyat, maka seorang presiden dapat juga diberhentikan di tengah jalan dan pemberhentian ini tidak perlu dilakukan oleh rakyat, tetapi cukup melalui parlemen dengan atau tanpa bekerjasama dengan beberapa lembaga lain, kemudian menghasilkan suatu prosedur yang disebut dengan “pemakzulan” (*impeachment*).<sup>9</sup> Mekanisme *impeachment* ini berbeda-beda di berbagai Negara sesuai situasi, kondisi, historis, filosofis dan sistem ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan. Semangat dari diintrodusirnya pranata hukum mengenai *impeachment* ini, di samping pihak Presiden harus bertanggung jawab kepada rakyat baik secara langsung ataupun melalui parlemen, juga merupakan salah satu bentuk perwujudan secara nyata dari prinsip *checks and balances* antara satu cabang negara (dalam hal ini parlemen atau pengadilan) terhadap pihak eksekutif.<sup>10</sup>

Dalam Islam juga dikenal dengan adanya *tabkim* antara pihak Ali

---

<sup>6</sup> Soimin, *Impeachment Presiden...*, hlm. 4

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Ni matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, cet. ke-2. (Yogyakarta: FH UII Fress, 2004), hlm. 200

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 154.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 155

dan pihak Muawiyah, yang sebelumnya diawali dengan pertumpahan darah. Pada akhirnya dari hasil *tabkim* itu menghasilkan keputusan yang timpang. Ali diturunkan dari jabatannya sedangkan Muawiyah naik memperkuat posisinya menjadi khalifah.<sup>11</sup> Mempertimbangkan realitas kesejarahan di atas, penting untuk mengkaji dan mengkomparasikan ketentuan tentang pemakzulan presiden atau kepala Negara. Komparasi ini dilakukan terhadap ketentuan hukum tata Negara Indonesia dengan hukum tata Negara Islam (Fiqh as-Siyāsah). Tujuannya adalah untuk menemukan perbedaan dan titik temu antara dua tradisi hukum yang memiliki sumber yang berbeda.

## B. Impeachment dalam Hukum Tata Negara

Dalam teori hukum tata negara, ada dua konsep tentang pemberhentian presiden. Pertama adalah *impeachment*. Secara konsep, *impeachment* tidak hanya berarti prosedur pemberhentian presiden di tengah masa jabatannya, tetapi juga pemberhentian bagi para pejabat tinggi negara lainnya termasuk hakim agung karena melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum.<sup>12</sup> Kedua adalah *forum prevelegiatum*, yaitu konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk presiden, yang melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceedings*). Kekhususan tersebut berarti pemberhentian melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah.<sup>13</sup>

*Impeachment* secara etimologis mempunyai dua arti, yaitu: pendakwaan, tuduhan; dan panggilan untuk melakukan pertanggungjawaban.<sup>14</sup> Secara terminologis *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.<sup>15</sup> *Impeachment* diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana

<sup>11</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. ke-2 (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 78

<sup>12</sup> Denny Indrayana, "Problema Konstitusi Pemberhentian Presiden", *Kompas*, 27 Juli 2007.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, hlm. 199

<sup>14</sup> John M. Echlos dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1996), hlm. 312.

<sup>15</sup> Sapuan, *Impeachment Presiden*, cet. ke-1 (Purwokerto: STAINPRESS, 2010), hlm. 56

terhadap seorang pejabat publik yang dilaksanakan di hadapan senat atau disebut dengan *quasi political court*. Suatu proses *impeachment* dimulai dengan adanya *article of impeachment* yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dari suatu peradilan pidana. Jadi *article of impeachment* adalah suatu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.<sup>16</sup>

Pengertian di atas apabila dihubungkan dengan kedudukan Presiden atau Kepala Negara, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan yang dilakukan oleh lembaga legislatif kepada pejabat publik (Presiden atau Kepala Negara) untuk dimintai pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatannya.<sup>17</sup> Dengan demikian, yang dimaksud dengan *impeachment* adalah suatu proses pemberhentian seorang Presiden atau Kepala Negara, atau aparat pemerintah lainnya, ketika masa pemerintahannya belum berakhir, melalui suatu proses yang melibatkan lembaga-lembaga lain, karena alasan bahwa Presiden atau Kepala Negara tersebut telah melakukan suatu kesalahan berat.<sup>18</sup> Dalam hampir semua konstitusi mengatur hal ini sebagai cara yang sah dan efektif untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berada di jalur hukum dan konstitusi, yang berbeda adalah soal mekanisme dan jenis pelanggaran hukum yang dijadikan dasar pendakwaan, ada yang bersifat pidana dan ada pula yang bersifat tata negara.<sup>19</sup>

Lembaga *impeachment* merupakan suatu lembaga untuk melakukan proses pendakwaan dan/atau pemanggilan terhadap pejabat public. Pemanggilan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum yang didakwakan oleh lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk itu. Artinya bahwa proses *impeachment* dan lembaga negara yang terlibat dalam proses tersebut telah ditentukan secara limitatif oleh konstitusi, lembaga negara tersebut menjadi sebuah sistem yang harus ada di dalam proses *impeachment*.

---

<sup>16</sup> Winarno Yudho, dkk, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Konrad Adenauer Stiftung dan Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Jakarta: 2005), hlm. 6. Lihat juga Sapuan, *Impeachment Presiden...*, hlm. 56-57.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm, 57

<sup>18</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum ...*, hlm. 155

<sup>19</sup> Soimin, *Impeachment Presiden...*, hlm. 34

Lembaga negara adalah suatu lembaga yang bertugas menjalankan kekuasaan negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi. Kewenangan lembaga negara secara limitatif dituangkan dalam ketentuan konstitusi sehingga terhindar dari sengketa kewenangan antar lembaga negara. Meskipun demikian, di dalam prakteknya ternyata masih terjadi sengketa antar lembaga sehingga prinsip *checks and balances* menjadi sangat penting di dalam implementasinya.<sup>20</sup>

Perbuatan melanggar hukum yang termasuk tindak pidana berat yaitu: penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana lainnya yang diancam hukuman 5 (lima) tahun atau lebih. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>21</sup> Tindak pidana terhadap negara adalah seluruh tindak pidana terhadap keamanan negara yang diatur dalam perundang-undangan pidana. Demikian juga tindak pidana korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana sebagaimana diatur dalam perundang-undangan pidana. Tidak ada suatu batasan jumlah minimum ancaman pidana terhadap tindak pidana penghianatan terhadap negara, korupsi dan penyuapan yang dapat dijadikan alasan pemberhentian Presiden.<sup>22</sup> Artinya berapapun ancaman pidananya asalkan perbuatan itu termasuk dalam tindak pidana terhadap keamanan negara, korupsi maupun penyuapan, dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan Presiden.

Alasan pembenar pelaksanaan *impeachment* adalah, berdasarkan Pasal 7B ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 dinyatakan, bahwa:

Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan 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 Wakil Presiden.

---

<sup>20</sup> Sapuan, *Impeachment Presiden...*, hlm. 62.

<sup>21</sup> Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, cet. ke-2 (Jakarta: CV Kreasi Total Media, 2009), hlm. 167

<sup>22</sup> Soimin, *Impeachment Presiden ...*, hlm. 89

Begitu pula dalam Pasal 3 ayat (3) dinyatakan secara jelas, bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, yang menjadi dasar atau alasan pembenar dilaksanakan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR berdasarkan dugaan DPR setelah adanya putusan dari MK yang didasarkan pada alasan-alasan pembenar untuk dapat diberhentikan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Pasal 7A ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen ketiga. Alasan pembenar yang dimaksud dalam Pasal 7A UUD 1945 tersebut adalah: *pertama*, Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum yang terdiri dari: (i) pengkhianatan terhadap negara, (ii) korupsi, (iii) penyuapan, (iv) tindak pidana berat lainnya, serta (v) perbuatan tercela. *Kedua*, karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>23</sup>

Kelompok *kedua* yang menjadikan kondisi atau keadaan, baik yang bersifat fisik maupun mental dijadikan sebagai dasar hukum untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dapat menimbulkan problem di masa yang akan datang. Ketentuan ini sangat bernuansa politis yang mengandung unsur subjektivitas yang tinggi bahkan dapat menimbulkan diskriminasi dan ketidakadilan<sup>24</sup> terhadap rakyat Indonesia. Hal ini yang memunculkan problematika ketatanegaraan di Indonesia yang selalu berulang-ulang, dengan anggapan begitu mudahnya seorang Presiden yang dipilih melalui mekanisme konstitusional dan demokratis dijatuhkan karena mayoritas anggota DPR sudah tidak suka lagi dengan kepemimpinan Presiden,<sup>25</sup> seperti halnya Presiden Gus Dur, yang baru hanya dugaan oleh sebagian anggota DPR terhadap Presiden Gus Dur atas keterlibatan dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*.

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Diskriminasi dan ketidakadilan, ketentuan tersebut dapat diilustrasikan, yaitu seandainya Presiden dan/atau Wakil Presiden di dalam melaksanakan tugas kenegaraan mendapatkan musibah kecelakaan yang beakibat cacat permanen pada bagian-bagian vital anggota tubuhnya, misalnya, kedua tangan atau kakinya harus diamputasi atau menyebabkan kebutaan yang permanen akan tetapi secara mental kejiwaan tidak terjadi gangguan sama sekali. Kondisi demikian jelas disebabkan kecelakaan dalam melaksanakan kewajiban kenegaraannya. Inilah sebuah keadilan di dalam negara yang menjunjung tinggi hukum dan demokrasi. Lihat juga Sapuan, *Impeachment Presiden...*, hlm. 132.

<sup>25</sup> Soimin, *Impeachment Presiden...*, hlm. 94-96.



Proses *impeachment* di Indonesia melalui proses di tiga lembaga negara secara langsung. Proses pertama berada di DPR. DPR melalui hak pengawasannya melakukan proses "*investigasi*" atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam ketentuan Pasal 7A UUD 1945. Setelah proses di DPR selesai, dan pada Rapat Paripurna DPR bersepakat untuk menyatakan, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan yang tergolong dalam ketentuan Pasal 7A UUD 1945, maka putusan Rapat Paripurna DPR itu harus dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK). Di mana MK akan menentukan hasil dugaan DPR tersebut dengan putusan hasil sidang peradilan konstitusi minimal ada tiga kemungkinan amar putusan, sebelum akhirnya proses *impeachment* ditangani oleh MPR untuk mendapat kata akhir akan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden. yaitu: *pertama*, amar putusan MK menyatakan, bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

*Kedua*, amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. *Ketiga*, amar putusan MK menyatakan, bahwa permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. Melalui MK ini diharapkan proses *impeachment* berikutnya betul-betul mendapatkan legitimasi hukum yang lebih kuat. Setelah dakwaan *impeachment* disampaikan ke MPR, kemudian MPR menetapkan hari persidangan untuk mendengarkan dakwaan dari "*prosecutors*" dan pembelaan dari Presiden. Dengan proses seperti ini, yang didahului oleh proses hukum di MK, maka tugas MPR lebih ringan karena MK sudah menetapkan apakah Presiden telah melanggar hukum atau tidak. Secara konseptual, proses ini akan lebih lancar dengan asumsi mayoritas anggota MPR betul-betul mengikuti keputusan yang telah dibuat oleh MK.

### C. Impeachment dalam Fiqh Siyāsah

*Impeachment* dalam fiqh as-siyāsah adalah pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban dalam bentuk majelis, dan dalam Islam dikenal dengan bentuk majelis syura (musyawarah). Maka dalam kaitannya dengan warga Negara melahirkan atau menjadi dasar dari *hak*

*mua'aradhab* yaitu hak untuk menyampaikan kritik terhadap kebijakan penguasa yang menyimpang.<sup>26</sup> Masalah pemberhentian Presiden, dalam Islam dikenal juga dengan sebutan *kudeta*, namun tidak begitu menonjol karena hanya merupakan *kudeta sistem* dan *kudeta kekuasaan*. Seperti *kudeta* Abbasiyah membuat Damaskus menjadi lautan darah, rencana pemberontakan Sayidina Husain terhadap Yazid berakhir dengan tragedi Karbala yang menggenaskan.

Khilafah atau *imamah* adalah pimpinan keagamaan dan kenegaraan. Jabatan ini terjadi setelah wafatnya Nabi Muhammad saw. Sedangkan menurut Hasan Ibrahim Hasan, khilafah menurut arti istilahnya adalah pimpinan umum bagi urusan keagamaan, sebagai wakil dari Nabi saw.<sup>27</sup> Kedudukan khilafah atau *imāmah* adalah sebagai Kepala Negara (Presiden) dan Kepala Agama terpikul di atas bahu seluruh kaum muslimin di daerahnya.<sup>28</sup>

Penegakan institusi *imāmah* atau khilafah, menurut para fuqaha mempunyai dua fungsi, yaitu menegakkan agama Islam dan melaksanakan hukum-hukumnya, serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam.<sup>29</sup> Menurut al-Mawardi, *imāmah* dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur kehidupan dunia.<sup>30</sup> 'Audah mendefinisikan bahwa khilafah atau *imāmah* adalah kepemimpinan umum umat Islam dalam masalah-masalah keduniaan dan keagamaan untuk menggantikan Nabi Muhammad SAW, dalam rangka menegakkan agama dan memelihara segala yang wajib dilaksanakan oleh segenap umat Islam.

Dalam sejarah Islam telah menjadi kenyataan bahwa antara *imāmah* dan khilafah mempunyai substansi yang sama, yaitu sebagai pengganti Nabi yang bertugas memelihara agama dan bertanggung jawab terhadap urusan umat. Kepemimpinan atau kekhilafahan menunjukkan bahwa istilah-istilah tersebut muncul dalam sejarah Islam sebagai ungkapan

---

<sup>26</sup> Ridwan, *Fiqh Politik: Gagasan Harapan dan Kenyataan*, cet. ke-1 (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 310

<sup>27</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), hlm. 17-18.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 194

<sup>29</sup> Abdul Qadir 'Audah, *Al-Islam wa Audha'un al-Siyasah* (Kairo: al-Mukhtar al-Islam, 1978), hlm. 5.

<sup>30</sup> Al-Mawardi, *Al-Ihkam Al-Sulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.), hlm. 5.

bagi institusi politik untuk menggantikan fungsi kenabian dalam urusan agama dan urusan politik, di mana hal ini mempunyai relevansi yang erat dengan pembentukan sebuah Negara Madinah.<sup>31</sup>

Dalam Fiqh Siyāsah ada istilah *ḥisbah* yang diartikan sebagai pengawasan negara yang dilakukan oleh petugas khusus (*muḥtasib*) terhadap kegiatan perorangan atau kelompok. Orang yang bertugas melaksanakannya disebut *Muḥtasib*, dan pejabat yang berkuasa mengelola urusan *ḥisbah* disebut *Wali Ḥisbah*. *Wali ḥisbah* dan *Muḥtasib* hanya berwenang untuk ber-*amar ma'ruf* dan *nahy munkar*, tidak berhak memutuskan hukuman terhadap mereka yang tidak mentaati perintah berbuat yang *ma'ruf* dan tidak menghentikan kemungkaran yang dilarang. Pihak yang berhak memutuskan hukuman adalah hakim.

Dalam Islam juga ada suatu majelis, yang dinamakan dengan majlis *syūra*, yang berarti nasihat, konsultasi, perundingan, pikiran atau konsideran pemufakatan. Secara lengkapnya adalah majelis yang dibentuk untuk mendengarkan saran dan ide sebagaimana mestinya dan terorganisir dalam masalah-masalah kenegaraan.<sup>32</sup> Jadi, seorang imam atau khalifah harus berasal dari lembaga *syura*, di mana di dalam lembaga *syura* ini adalah orang-orang yang mempunyai kriteria *imāmah* masuk ke dalamnya, dan telah sepakat menentukan imam (khalifah) merupakan dalil keabsahan *imāmah* (kepemimpinan) melalui prosedur penunjukan, dan merupakan dalil keabsahan pem-*bai'atan* (pengangkatan) oleh sejumlah orang kemudian jabatan *imāmah* diberikan kepada salah seorang dari mereka berdasarkan pilihan *ablu al-bal wa al aqd* (parlemen).<sup>33</sup>

Menurut Mu tazilah, Zaidiyah, Khawarij dan mayoritas Murji ah, umat Islam wajib mengangkat senjata untuk menyingkirkan penguasa yang durhaka. Abu Bakar al-'Asham al-Mu tazili, salah seorang pemuka Mu tazilah, berpendapat bahwa menyingkirkan Presiden yang durhaka dengan kekuatan senjata adalah wajib, apabila telah ditemukan Presiden lainnya yang lebih adil. An-Nabhani juga menegaskan wajibnya umat Islam melakukan koreksi dan mengangkat senjata kepada penguasa mereka. Sifat perintah ini tegas apabila Presiden telah merampas hak-hak rakyat,

<sup>31</sup> Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 106.

<sup>32</sup> Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara: Menurut Fazlur Rahman*, cet. ke-1 (Yogyakarta: UII Press, 2000), hlm. 124.

<sup>33</sup> Al-Mawardi, *Al-Abkam As-Sulthaniyyah*, hlm. 17.

mengabaikan kewajiban-kewajibannya, melalaikan urusan rakyat, menyimpang dari hukum Islam atau memerintah dengan selain hukum Islam yang diturunkan oleh Allah.<sup>34</sup> Kelompok Sunni berpendapat bahwa mengangkat senjata terhadap Presiden yang durhaka tidak dibenarkan. Ibn Taimiyah mengharamkan memberontak terhadap Presiden dan berpendapat bahwa enam puluh tahun berada di bawah kepemimpinan Presiden yang zalim lebih baik daripada sehari hidup tanpa pemimpin.<sup>35</sup>

Al-Mawardi menegaskan kemungkinan pembebasan Presiden dari jabatannya bila ia menyimpang dari keadilan, kehilangan salah satu fungsi organ tubuhnya atau tidak dapat menjalankan tugasnya karena “dikuasai oleh orang-orang dekatnya”.<sup>36</sup> Namun begitu, al-Mawardi juga berpendapat bahwa penyimpangan Presiden tidak secara otomatis menyebabkan penurunan dari jabatannya, apabila ia dapat mendukung tindakannya secara logis. Disamping itu, al-Mawardi juga tidak membicarakan bagaimana mekanisme pembebasan Presiden dari jabatannya dan siapa yang berhak melakukannya.

Pandangan al-Mawardi ini menempatkan posisi Presiden pada kedudukan yang kuat dan rakyat pada posisi yang lemah. Dalam masalah ini, rakyat tidak dapat berperan banyak untuk melakukan kontrol terhadap kebijakan-kebijakan Presiden, karena dalam Islam dikenal dengan absolutisme kekuasaan khalifah. Hal ini juga banyak didukung oleh pemikiran-pemikiran tokoh-tokoh Sunni yang hidup pada masa Bani Abbas berkuasa. Seperti Ibn Abi Rabi', Al-Ghazali, dan Ibn Taimiyah adalah beberapa tokoh Sunni yang mendukung gagasan kekuasaan mutlak khalifah dan sakralnya kedudukan mereka. Al-Ghazali berpendapat bahwa sumber kekuasaan adalah dari Tuhan dan diberikan kepada sebagian kecil hamba-Nya. Karena kekuasaan khalifah yang mendapat mandat dari Tuhan tidak boleh diganggu apalagi diturunkan.<sup>37</sup> Al-Mawardi memberikan indikasi tidak bolehnya rakyat taat kepada

---

<sup>34</sup> An-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam*, terj. Muhammad Maghfur Wachid (Bangil: Al-Izzah, 1997), hlm. 343.

<sup>35</sup> Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Islam al-Ra'i wa al-Ra'iyah* (Beirut: Daru al-Afaq, 1983), hlm. 162. Lihat juga Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. ke-2 (Jakarta: Yofa Mulia Offset, 2007), hlm. 106

<sup>36</sup> Al-Mawardi, *Al-Ikham Al-Sulthaniyah*, hlm. 17-19

<sup>37</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...* hlm. 88.

Presiden, yaitu tidak berlaku adil dalam pemerintahannya dan hilang kemampuan fisiknya. Sikap tidak adil Presiden dapat terlihat dari kecenderungannya memperturutkan *syahwat* (nafsu), seperti melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang agama dan munkar serta melakukan hal-hal yang *syubhat*. Sedangkan hilangnya kemampuan fisik Presiden antara lain disebabkan oleh hilangnya fungsi panca indera, cacatnya anggota badan dan hilangnya kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum (tidak cakap hukum).<sup>38</sup> Namun demikian, al-Mawardi membedakan hilangnya fungsi panca indera Presiden tidak serta merta menyebabkan hilangnya hak kekhalifahan dan ketaatan bagi Presiden. *Pertama*, hilangnya fungsi akal dan penglihatan menyebabkan hilangnya hak khilafah dan ketaatan, karena ini merupakan hal yang vital bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan. *Kedua*, hilangnya kemampuan merasa dan mencium, tidak mengakibatkan hilangnya hak khilafah dan ketaatan kepada Presiden, karena hal ini tidak berhubungan sama sekali dengan kemampuan akal dan kesanggupannya melakukan perbuatan hukum. *Ketiga*, hilangnya kemampuan panca indera yang lain seperti bisu atau tuli, membawa perbedaan pendapat di kalangan para ahli. Sebagian mereka menyatakan bahwa hal ini dapat menghilangkan hak kekhalifahan dan kepatuhan, sedangkan yang lain berpendapat tidak menghilangkan hak tersebut. Sedangkan hilangnya kecakapan hukum Presiden disebabkan oleh pengaruh orang-orang dekatnya yang menguasai Presiden dan karena ditawan oleh musuh-musuh Islam. Dalam keadaan demikian, Presiden dapat diberhentikan.

Menurut Taqiyuddin an-Nabhani, Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila terdapat satu di antara tiga hal berikut, yaitu murtad, gila atau ditawan oleh musuh yang kuat yang dia tidak mungkin melepaskan diri dari tawanan tersebut. Al-Ghazali menampilkan dua sebab Presiden dapat diturunkan dari jabatannya:

1. *Zhulmi*, yaitu pemerintah yang menjalankan politik zalim yang bertentangan dengan keadilan dan kehendak rakyat.
2. *Gairu Syaukah*, yaitu pemerintah tidak mampu menjalankan politik keadilan yang digariskannya, atau tidak bertenaga menjalankan tugasnya.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 17

<sup>39</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Konsep Negara Bermoral Menurut Imam Ghazali* (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), hlm. 322

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 bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut, bahkan tidak ada harapan untuk bebas. *Kedua*, perubahan keadaan khalifah yang tidak secara otomatis mengeluarkannya dari jabatan khalifah, namun dia tidak boleh mempertahankan jabatannya, yaitu 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.<sup>40</sup>

Jika umat memiliki hak memberhentikan Presiden, maka umat harus melaksanakan hak ini melalui para wakilnya, yaitu *Ahl al-Hal wa al-'Aqd*, dengan menarik kembali kepercayaan mereka kepadanya dan menetapkan pemberhentiannya, tetapi mungkin Presiden tidak menerima putusan pemberhentian. Dalam situasi seperti ini, umat boleh menggunakan kekuasaannya untuk menggulingkannya dari kedudukan, jika memang terdapat syari'at untuk itu. Dalam Islam dikenal lebih ekstrim dalam pemberhentian Presiden dari jabatannya. Apabila seorang Presiden telah melakukan pelanggaran perjanjian yang telah dibuat (kontrak sosial) atau mengkhianati negara, maka menurut M. Rasyid Ridha, rakyat harus mengadakan perlawanan terhadap kezaliman dan ketidakadilan khalifah atau Presiden, dan kalau kepentingan umat dibahayakan, rakyat dapat mengakhiri kekuasaannya dengan perang atau kekerasan sekalipun.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam* (Bangil: al-Izzah, 2002), hlm. 125- 128.

<sup>41</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajarah Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima (Jakarta: UI-Press, 1993), hlm. 135

#### D. Impeachment dalam Dua Mazhab Hukum: Sebuah Komparasi

Faktor-faktor yang dapat menimbulkan *impeachment* dalam hukum tata negara dan Fiqh Siyasah menurut penyusun, pada hakikatnya sama hanya penjelasannya saja yang sedikit berbeda. Faktor-faktor tersebut adalah:

- 1) Adanya tindakan Presiden tentang pelanggaran kesetiiaannya terhadap negara atau penghianatan terhadap negara. Seperti dalam Islam dikenal dengan seorang Presiden yang melanggar sumpah jabatan atau kontrak sosial (*bai'at*).
- 2) Perbuatan tercela atau melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang agama dan munkar serta melakukan hal-hal *syubhat* yang dapat merendahkan martabat Presiden.
- 3) Tentang kehormatan diri, jika seorang Presiden secara terang-terangan dihadapan rakyat banyak dan disaksikan dengan perwakilan rakyatnya telah berbuat jahat (korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya, yang menyebabkan hilangnya kepercayaan mereka terhadapnya, dan dianggap sudah tidak memenuhi lagi syarat sebagai Presiden, maka rakyat dengan melalui perwakilan rakyat boleh menggunakan haknya untuk memberhentikan dan menarik Presiden dari jabatannya dengan menggantikan kedudukannya kepada orang lain yang lebih baik. Berupa kondisi atau keadaan, baik yang bersifat fisik maupun mental yang menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>42</sup>

Begitu juga dalam Fiqh Siyasah, Presiden dapat digeser dari kedudukannya kalau ternyata Presiden mengalami cacat, seperti: kehilangan panca indera atau kehilangan organ-organ tubuh yang lain, atau kehilangan kebebasan bertindak karena tertawan. Dalam Islam atau dalam Fiqh Siyasah tidak ada yang membicarakan secara detail bagaimana cara dan mekanisme *impeachment* Presiden, sebagaimana halnya dalam hukum tata negara Indonesia, yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam Tap MPR No. III/MPR/1978.

Dalam Islam atau dalam Fiqh Siyasah hanya membahas

---

<sup>42</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konpres, 2005), hlm. 179. Lihat juga Sapuan, *Impeachment Presiden...*, hlm. 132

kemungkinan kemungkinan yang menyebabkan terjadinya hal itu. Walaupun umat memiliki hak untuk menetapkan seseorang yang memiliki kualifikasi untuk menduduki jabatan sebagai Presiden, namun menurut al-Baqillani tidak ada hak untuk membatalkan kontrak atau perjanjian kedua belah pihak yang telah dibuat.<sup>43</sup> Namun dalam keterangan yang lain, rakyat mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden, maka rakyat harus menggunakan hak ini melalui perwakilannya, yaitu *Ablu al-Ḥal wa al-'Aqd*, dengan menarik kembali kepercayaan mereka kepadanya dan menetapkan pemberhentiannya.

Dalam Islam, apabila ada perselisihan, maka sumber hukumnya diambil dari al-Qur'an dan Sunnah, lebih didasarkan pada aturan syara yang bersifat keagamaan dan belum ada aturan yang mengatur secara khusus mengenai pemberhentian Presiden. Sementara dalam hukum tata Negara peraturan untuk menangani masalah pemberhentian Presiden telah ada undang-undang dalam pasal-pasal tertentu yang secara jelas dan khusus mengaturnya, yang lebih bersifat nasional.

Dalam Islam, apabila ada perselisihan, maka sumber hukumnya diambil dari al-Qur'an dan Sunnah, lebih didasarkan pada aturan syara yang bersifat keagamaan dan belum ada aturan yang mengatur secara khusus mengenai pemberhentian Presiden. Sementara dalam hukum tata Negara peraturan untuk menangani masalah pemberhentian Presiden telah ada undang-undang dalam pasal-pasal tertentu yang secara jelas dan khusus mengaturnya, yang lebih bersifat nasional. Dalam Islam tidak ada yang menyinggung lamanya masa jabatan seorang Presiden. Seperti *al-Ikhwān al-Muslimīn* tidak menyinggung tentang lamanya masa jabatan Presiden, apakah untuk satu jangka waktu tertentu atukah seumur hidup. Sementara kelompok lain tidak membicarakan lamanya masa jabatan Presiden karena memberikan kelonggaran kepada umat Islam untuk memilih cara yang terbaik bagi mereka dengan memperhatikan kondisi, situasi dan kebutuhan.<sup>306</sup> Sehingga tidak dapat diketahui kapan penggantian Presiden dan kapan masa akhir jabatan Presiden, dikarenakan tidak ada batas akhir inilah sehingga tidak diatur mekanismenya untuk menjatuhkan Presiden yang telah berkhianat melainkan hanya melakukan kekerasan dan pemberontakan terhadap Presiden yang telah berkhianat tersebut.

---

<sup>43</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. ke-4 (Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 261.



Dalam hukum tata negara telah diatur batasan masa jabatan Presiden, sebagaimana dalam Pasal 7 UUD 1945. Yaitu, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya, dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dan diatur juga mekanisme pemberhentian Presiden, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum. Sebagaimana dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945.

### E. Penutup

Dalam menetapkan suatu produk hukum tentunya harus mempertimbangkan budaya atau kebiasaan yang berlaku dan mengakar di lingkungan masyarakatnya sehingga dapat menghasilkan hukum yang bisa diterima dengan masyarakat. Dalam negara hukum, perlu adanya batasan-batasan yang jelas terhadap kewenangan kekuasaan negara dan politik, untuk menghindari kesewenangan wewenang dari pihak penguasa. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Umar, *Tipe-Tipe Penguasa dan Status Hukumnya Dalam Islam*, cet. ke-1, Solo: CV. Pustaka Mantiq, 1995.
- Ahmad, Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, cet. ke-1, Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001.
- Ahmad, Zainal Abidin, *Konsep Negara Bermoral Menurut Imam Ghazali*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.
- Al-Bahanasawi, Salim Ali, *Wawasan Sistem Politik Islam*, cet. ke-1, Jakarta: Pustaka al-Kausar, 1996.

- Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*,: *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syari'at Islam*, cet. ke-3, Jakarta: Dar al-Falah, 2007.
- Al-Qardhawy, Yusuf, *Fiqh Daulah Dalam Perspektif Al-qur'an dan Sunnah*, cet. ke-1, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1997.
- Ash-Shiddieqy, Hasbi, *Hukum Antar Golongan Dalam Fiqh Islam*, cet. ke-1, Jakarta: Bulan Bintang, 1971.
- Ash-Shiddieqy, Hasbi, *Ilmu Kenegaraan Dalam Fiqh Siyasah*, Jakarta: Bulan Bintang, 1969.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslabatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, cet. ke-3, Jakarta: Kencana, 2007.
- Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara: Menurut Fazlur Rahman*, cet. ke-1, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. ke-2, Jakarta: Yofa Mulia Offset, 2007.
- Karim Zaidan, Abdul, *Masalah Kenegaraan Dalam Pandangan Islam*, cet. ke-1, Jakarta: Yayasan Al-Amin, 1984.
- Khairul Anam, *Fiqh Siyasah: dan Wacana Politik Kontemporer*, Edisi Perdana, Yogyakarta: Ide Pustaka, 2009.
- Pulungan, Suyuti, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. ke-4, Jakarta: PT Raja Grafindo, 1999.
- Ridwan, *Fiqh Politik: Gagasan Harapan dan Kenyataan*, cet. ke-1, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Sirajuddin, *Politik Ketanegaraan Islam: Studi Pemikiran A. Hasjmy*, cet. ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajarah Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, Jakarta: UI-Press, 1993.
- Widodo, L. Amin, *Fiqh Siyasah Dalam Sistem Kenegaraan Dan Pemerintahan*, cet. ke-1, Yogyakarta: Sumbangsih Offset, 1997.