PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN MENURUT SISTEM KETATANEGARAAN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Risni Ristiawati, S.H. M.H.

Abstract

This research effort to search the accountability of President according to the constitutional system after the amendment of the 1945 Constitution. The President's accountability will be seen from the standpoint of the President's system, procedure and form of accountability, whether it is legal liability or political accountability.

This research is legal research. The methods of this research are normative juridical approach by doing several approaches, first, comparative approach, and second, statute approach. The data usings secondary data or library data. The data analyzed by qualitative juridical or descriptive research trought analyzed to the content or content analyzes.

The result of research shown that the system of responsibility of the President after the amendment of the 1945 Constitution is a system of legal liability in the constitutional system, namely accountability with material of violation of law in the form of criminal law and political action conducted in the term of office. The forms of responsibility of the President are the accountability of criminal and / or political accountability due to the inability to fulfill the obligation as President of RI which then qualified as legal liability in state administration system with the highest sanction is dismissal from office.

The accountability procedure is upheld by state institutions by presenting three different state institutions' roles, namely the People's Legislative Assembly as the only institution that has the authority to demand, the Constitutional Court as the institution authorized to examine, hear and decide upon the violation of law, and MPR as the only authorized institution impose sanctions in the form of dismissal from office (impeachment).

Key words : *Accountability, President, Amendment of UUD 1945*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pertanggungjawaban Presiden menurut sistem ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945. Pertanggungjawaban Presiden akan dilihat dari sudut pandang sistem, prosedur dan bentuk pertanggungjawaban Presiden, apakah merupakan pertanggungjawaban hukum atau pertanggungjawaban politik.

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan melakukan beberapa pendekatan, yaitu : (1) pendekatan perbandingan dan (2) pendekatan perundang-undangan. Data yang digunakan dalam penelitian ini semuanya adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, baik dari bahan hukum primer, sekunder maupun

tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Data tersebut kemudian diidentifikasi dan dianalisis melalui observasi terhadap semua bahan hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pertanggungjawaban Presiden setelah perubahan UUD 1945 merupakan sistem pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan, yaitu pertanggungjawaban dengan materi pelanggaran hukum berupa perbuatan hukum pidana dan tindakan politik yang dilakukan dalam masa jabatan. Bentuk-bentuk pertanggungjawaban Presiden merupakan pertanggungjawaban atas perbuatan hukum pidana dan/atau pertanggungjawaban politik karena ketidakmampuan memenuhi kewajiban sebagai Presiden RI yang kemudian dikualifisir sebagai pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan dengan sanksi tertinggi adalah pemberhentian dari jabatan.

Prosedur pertanggungjawaban ditegakkan melalai lembaga-lembaga negara dengan menghadirkan tiga peran lembaga negara yang berbeda yaitu DPR sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan menuntut, MK sebagai lembaga yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran hukum, dan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan.

Kata Kunci : *Pertanggungjawaban, Presiden, Perubahan UUD 1945*

PENDAHULUAN

Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, dalam praktek ketatanegaraan telah menimbulkan absolutisme yang bertentangan dengan ajaran negara berkonstitusi. Dari sisi yang lain, UUD 1945 juga mengandung beberapa kelemahan sehingga menimbulkan kekuasaan Presiden tidak terbatas (absolutisme). Kelemahan-kelemahan UUD 1945 menurut Bagir Manan antara lain[1] : (1) Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap eksekutif; (2) Struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* (kekuasaan untuk saling mengawasi dan mengendalikan) antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tidak melampaui wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden yang besar semakin menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain; (3) Terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*), yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi; (4) Struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan-ketentuan organik tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti dan dijadikan pedoman. Segala sesuatu diserahkan secara

[1] Bagir Manan. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cet. I. Yogyakarta : FH UII Press, hlm. 11-17.

penuh kepada pembentuk UU. Akibatnya dapat terjadi perbedaan-perbedaan antara UU organik yang serupa atau objek yang sama; (5) Berkaitan dengan Penjelasan, tidak ada kelaziman UUD memiliki penjelasan resmi.

Menjadi hal penting untuk dilakukan karena reformasi konstitusi menghendaki agar pemerintahan selalu berdasarkan pada konstitusi. Penyelidikan mengenai pemerintahan konstitusional khususnya yang terkait dengan kekuasan Presiden diharapkan dapat memperkuat mekanisme pengawasan dan pengendalian (*checks and balances*) antar cabang-cabang kekuasaan, sehingga dapat menghindari penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Sistem, Prosedur, dan Bentuk Pertanggungjawaban Presiden
2. Pertanggungjawaban Hukum dan Pertanggungjawaban Politik

PEMBAHASAN

Sebagai salah satu lembaga negara, Presiden memiliki fungsi, tugas dan wewenang menyelenggarakan kekuasaan negara di bidang eksekutif, sedangkan kedudukan Presiden sebagai lingkup jabatan, fungsi, tugas dan wewenang dijalankan oleh Pejabat yang diisi melalui pemilihan untuk jangka waktu tertentu. Penyelenggaraan fungsi, tugas, dan wewenang Presiden sebagai kepala eksekutif senantiasa berhubungan dengan lembaga negara lainnya, baik legislatif maupun yudikatif yang secara teoritis membentuk sistem hubungan kelembagaan negara apakah merupakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan. Oleh karena itu, tinjauan sistem ketatanegaraan menjadi sangat relevan untuk melihat keberadaan pertanggungjawaban Presiden, apakah suatu hal yang berdiri sendiri atau bagian yang merupakan satu kesatuan sistem ketatanegaraan yang diatur dalam UUD 1945[2].

1. Sistem, Prosedur, dan Bentuk Pertanggungjawaban Presiden

Sistem pertanggungjawaban Presiden merupakan salah satu subsistem dari sistem ketatanegaraan yang secara khusus dirancang dalam UUD 1945 untuk mengontrol dan mengendalikan kekuasaan dan wewenang yang diberikan kepada Presiden agar tetap konsisten menegakkan nilai-nilai konstitusional sesuai dengan fungsi-fungsi kekuasaan yang diberikan kepadanya. Hal tersebut sejalan dengan

[2] Firdaus. 2007. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Bandung : Yrama Widya, hlm.17.

filsafat demokrasi dan faham konstitusionalisme. Oleh karena itu, pertanggungjawaban Presiden sebagai pertanggungjawaban kekuasaan merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan dari sistem pengawasan kekuasaan.

Perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 pasca reformasi merupakan akibat dari situasi sistem ketatanegaraan di bawah UUD 1945 yang secara beruntun dianggap gagal membangun demokrasi dan pemerintahan yang bertanggungjawab. Hal ini juga mengisyaratkan bahwa salah satu agenda di balik perubahan UUD 1945 adalah upaya membangun sistem ketatanegaraan dalam kerangka demokrasi dan supremasi hukum. Sebuah adagium mengatakan "*Geen macht zonder veraantwoor-delijkheid*" (tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban). Adagium tersebut menyiratkan adanya kekuasaan yang lebih besar, tertinggi, mutlak, utuh dan asli yang menurunkan kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya. Prinsip-prinsip tersebut memberikan gagasan bahwa tidak ada satupun kekuasaan lembaga negara tanpa pertanggungjawaban.

Menurut Richard Butwel, demokrasi telah dikonsepsi dengan prediksi bermacam-macam seperti *social democracy, liberal democracy, people democracy, guided democracy*, demikian pula halnya Indonesia telah menggunakan beberapa istilah dalam perkembangannya untuk menyebutkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti demokrasi Pancasila, demokrasi liberal parlementer maupun demokrasi terpimpin[3]. Keragaman konsepsi demokrasi dalam perkembangan sejarah Indonesia merupakan kelanjutan atas uji gagasan demokrasi yang tepat untuk menjawab kebutuhan bangsa yang sementara dalam proses pencarian bentuk demokrasi. Terkait dengan tulisan ini, maka teori demokrasi merupakan *genus* (umum) sedangkan demokrasi Pancasila merupakan *spesies* (khusus) bagi teori demokrasi Indonesia, sehingga demokrasi Pancasila merupakan bagian khusus dari teori demokrasi yang digunakan untuk menganalisis pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945, karena selain Pancasila merupakan bagian dari UUD 1945, Pancasila juga merupakan sumber nilai fundamental dan dasar bagi demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila seperti demokrasi pada umumnya dapat dipahami dalam tataran demokrasi ideal dan normatif, dan dapat pula dipahami dalam tataran formal prosedural. Pada tataran ideal, demokrasi Pancasila dapat dipahami dalam kedudukannya sebagai sumber dan rujukan

[3] Sri Soemantri Martosoewignjo. 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta : Rajawali , hlm. 27.

nilai tertinggi bagi setiap aktivitas penyelenggaraan negara. Seiring dengan perubahan situasi politik dan pergantian rezim kepemimpinan, demokrasi Pancasila telah mengalami beberapa kali penafsiran kontekstual, seperti demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin dalam masa pemerintahan Soekarno, dan demokrasi Pancasila dalam masa pemerintahan Soeharto[4]. Demikian pula setelah reformasi, demokrasi Pancasila kembali mengalami redefinisi kontekstual seiring dengan perubahan politik nasional. Redefinisi kontekstual berhubungan dengan perubahan UUD 1945 seperti perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan langsung anggota DPR, hapusnya perwakilan fungsional dan diganti dengan DPD sebagai wakil daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah berdasarkan sistem distrik, terbentuknya MK sebagai lembaga pengawal dan penegak konstitusi, penegasan sistem presidensil dan pemisahan kekuasaan.

Perubahan format demokrasi dalam sistem ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945, secara konseptual merubah sistem pertanggungjawaban Presiden, baik secara substansi maupun secara prosedural. Secara substansial, perubahan atas sistem pertanggungjawaban Presiden didasarkan atas pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 7A UUD 1945 yang berbunyi :

> "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".

Dalam filsafat demokrasi dan paham konstitusionalisme, tidak ada ruang bagi kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, sebab efek dari kekuasaan adalah wewenang dan tanggungjawab. Wewenang menyangkut hak untuk menyelenggarakan kekuasaan, sedangkan kewajiban menyangkut tentang tanggungjawab untuk menyelenggarakan kekuasaan dan pertanggungjawaban atas implikasi dari tanggungjawab, sehingga antara kekuaaan dan pertanggungjawaban merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dari asumsi tersebut dapat

[4] Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm. 53-72.

disimpulkan bahwa tidak ada ruang bagi Presiden tanpa pertanggungjawaban, baik secara hukum maupun politik, hanya saja substansi, prosedur dan sanksi yang berbeda.

Salah satu bentuk demokrasi yang mendeskripsikan relasi antar kekuasaan lembaga negara, khususnya legislatif dan eksekutif adalah tipe demokrasi parlementer dan demokrasi presidensil. Konsep demokrasi terkadang dihubungkan dengan sistem kekuasaan lembaga negara yang digagas oleh John Locke dengan pembagian kekuasaan dan Montesquieu dengan pemisahan kekuasaan. Sistem pemerintahan setelah perubahan UUD 1945 telah secara murni menganut sistem presidensil dengan beberapa ciri antara lain : (1) kepala negara dan kepala pemerintahan berada di satu tangan yaitu Presiden untuk masa waktu selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan; (2) Presiden tidak dipilih oleh MPR dan oleh sebab itu tidak bertanggungjawab kepada MPR kecuali jika pernyataan DPR dikuatkan oleh MK tentang pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan kemudian diusulkan pemberhentian oleh DPR kepada MPR; (3) Presiden tidak dapat membubarkan DPR[5].

Kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang berada dalam satu tangan Presiden menyebabkan konsentrasi kekuasaan sangat besar berada di tangan Presiden, dan hal itu menyebabkan pertanggungjawaban berpusat di tangan Presiden, baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Oleh sebab itu, Presidenlah yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, membentuk PP untuk menjalankan UU, menetapkan Perpres dan kebijakan lain dalam rangka menjalankan pemerintahan yang bersifat administrasi. Dimensi demokrasi konstitusional dan pertanggungjawaban Presiden dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara terletak pada fungsi pengawasan DPR, sehingga sekalipun tidak ada kekuasaan yang mengatasi Presiden, tetapi pembagian fungsi lembaga negara khususnya fungsi pengawasan bagi badan perwakilan rakyat akan menciptakan suasana pemerintahan lebih aspiratif dan teratur.

Oleh sebab itu, sebesar-besarnya kekuasaan Presiden, tetap harus selalu berada dalam pengawasan DPR, meskipun dari struktur kekuasaan lembaga-lembaga

[5] Jimly Asshiddiqie. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Keempat UUD 1945*. 14 – 18 Juli 2003. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Denpasar, hlm. 5.

negara, Presiden tidak dibawahi oleh DPR. Penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden sedini mungkin dapat diantisipasi dengan suatu pengawasan yang bersifat preventif, yakni suatu sistem pengawasan yang berlangsung secara terus-menerus terhadap setiap tindakan Presiden dalam melaksanakan UUD, UU, dan peraturan perundang-undangan lainnnya. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pengawasan DPR sewaktu-waktu dapat meminta pertanggungjawaban Presiden dengan beberapa hak DPR seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, tetapi tidak dalam arti luas atau bermakna pemberhentian, melainkan hanya bersifat laporan kebijakan yang diambil oleh Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Salah satu paradigma yang banyak mendominasi pemikiran tentang pertanggungjawaban Presiden adalah konsepsi mengenai pengisian jabatan Presiden. Setelah pemilihan perwakilan bergeser ke pemilihan langsung oleh rakyat dalam pengisian jabatan Presiden maka MPR tidak dapat lagi meminta pertanggungjawaban Presiden, melainkan Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya [6] . Pandangan tersebut cukup beralasan, dengan berangkat dari praktik pengisian jabatan Presiden selama ini yang dilakukan oleh MPR, dan atas dasar itu pula menjadi dasar pemikiran MPR untuk sewaktu-waktu dapat meminta pertanggungjawaban Presiden. Pandangan tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan, apakah cara pengisian jabatan Presiden berpengaruh terhadap pertanggungjawaban Presiden, dan jika Presiden bertanggungjawab terhadap rakyat yang memilihnya, bagaimana seharusnya Presiden memberikan pertanggungjawaban.

Di Indonesia, baik sebelum maupun sesudah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, secara eksplisit cara pengisian jabatan Presiden berpengaruh terhadap pertanggungjawaban Presiden, namun apabila ditelaah lebih jauh permasalahannya tidak sesederhana itu, tetapi lebih kepada pergeseran format kedaulatan rakyat yang terlembaga dalam sistem ketatanegaraan. Sebelum perubahan UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Implikasi dari format kedaulatan seperti itu menyebabkan MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dan mengatasi lembaga negara lainnya. Disamping itu, MPR menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan menafsir UUD, memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan kebijakan

[6] Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press, hlm. 1.

kesinambungan lima tahun dalam bentuk ketetapan yang berisi GBHN, dan menjadi kewajiban Presiden untuk melaksanakan dan mempertanggungjawabkannya kepada MPR. Dasar pertanggungjawaban Presiden tidak saja karena dipilih oleh MPR, tetapi karena kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat yang memiliki wewenang menetapkan GBHN sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan yang harus dipertanggungjawabkan oleh Presiden.

Keyakinan bahwa cara pengisian jabatan tidak sepenuhnya mempengaruhi format pertanggungjawaban Presiden, terbukti dari Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan "…MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden…" namun tidak berarti MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden sebagai lembaga yang memilihnya, kecuali apabila pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden dibenarkan oleh MK, dan selanjutnya diajukan DPR ke MPR untuk mengambil keputusan memberhentikan Presiden dari jabatan [7]. Berdasarkan pemikiran di atas, maka pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat hanya bersifat moral belaka, tetapi pertanggungjawaban yang sesungguhnya berada dalam setiap pengawasan DPR dan sah dalam konsep demokrasi sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Secara teoritis, besarnya kekuasaan Presiden tergantung kepada sistem demokrasi yang dianut oleh suatu negara dalam konstitusi. Kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan adalah kekuasaan menjalankan pemerintahan dalam rangka kesejahteraan rakyat. Kekuasaan yang dimaksud menurut Jimly Asshiddiqie adalah kekuasaan menjalankan UUD, UU, dan peraturan pelaksana lainnya untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya [8]. Pemerintah, baik sebagai organ maupun sebagai fungsi dibatasi hanya kepada organ lembaga kepresidenan, dan secara lebih spesifik Presiden sebagai subyek jabatan. Berkenaan dengan hal tersebut, UUD 1945 mengatur beberapa ketentuan mengenai kekuasaan Presiden seperti Pasal 4 ayat (1) menegaskan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Kata "kekuasaan pemerintahan" dalam pasal tersebut dapat dimaknai sebagai fungsi dalam arti yang lebih luas, baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala

[7] Firdaus. *Op.cit*, hlm. 150.

[8] Jimly Asshiddiqie. *Institusi Kepresidenan Dalam Sistem Hukum Indonesia*. 2000. Makalah dalam "*Studium Generale* di hadapan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara". 28 September. Jakarta.

pemerintah yang menurut George Jellinek mengandung dua segi, baik formal maupun materil [9] . Kedudukan Presiden sebagai lembaga negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan dapat memerankan tidak saja fungsi eksekutif, tetapi termasuk fungsi legislatif dan fungsi yudikatif.

Salah satu filsafat demokrasi Indonesia adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, selaras dengan tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial…" dapat disimpulkan bahwa Indonesia termasuk negara hukum demokrasi yang berkeadilan sosial atau negara hukum materil [10] . Hal ini berarti Presiden dalam menjalankan pemerintahan dimungkinkan untuk mengambil langkah-langkah hukum yang bersifat interventif atas aktivitas sosial ekonomi masyarakat dalam rangka kepentingann umum dan kesejahteraan sosial.

Tindakan adalah perbuatan yang dilakukan untuk mengatasi sesuatu keadaan [11] , sedangkan Presiden adalah lembaga negara yang memiliki kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (eksekutif). Jadi, tindakan Presiden adalah perbuatan yang dilakukan Presiden untuk mengatasi suatu keadaan dalam menyelenggarakan fungsi, baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Tindakan tersebut berupa perbuatan dalam lapangan hukum publik yang dapat berfungsi sebagai pengaturan (*regeling*) dan penetapan (*beschikking*) untuk menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan Presiden. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kekuasaan mengandung wewenang dan tanggungjawab. Wewenang merupakan hak-hak yang melekat dalam kekuasaan, sedangkan tanggungjawab merupakan bagian dari kewajiban untuk melaksanakan tugas dan wewenang serta kesediaan mempertanggungjawabkan segala risiko yang timbul dari penyelenggaraan kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan[12].

Atas dasar itu, tindakan Presiden akan memberi bentuk terhadap kekuasaan yang ada dalam lembaga Presiden, baik sebagai

[9] A. Hamid S Attamimi. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". 1990. *Disertasi*. Jakarta : Program Pascasardjana Universitas Indonesia, hlm. 112. t.d.

[10] Firdaus. *Op.cit*, hlm. 156.

[11] Hasan Alwi ("et.al"). 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka, hlm 1195.

[12] Firdaus. *Loc.cit*, hlm. 156.

organ maupun sebagai fungsi dalam menjalankan pemerintahan. Salah satu kekuasaan Presiden yang mengalami pergeseran ke DPR setelah perubahan UUD 1945 adalah kekuasaan membentuk UU, sehingga kekuasaan membentuk UU berada pada DPR yang berarti wewenang dan tanggungjawab pembentukan UU berada pada lembaga DPR dengan persetujuan Presiden sebagai lembaga yang akan melaksanakan. Kekuasaan bagi DPR tidak saja membentuk, tetapi sampai kepada pengawasan pelaksanaan UU.

Eksistensi kekuasaan Presiden membentuk UU tidak terpisahkan dari pandangan bahwa kegiatan pemerintahan (*regering*) tidak saja melaksanakan tetapi termasuk kekuasaan mengatur (*regeling*) dalam arti membentuk peraturan-peraturan negara [13] . Eksistensi kekuasaan Presiden membentuk UU merupakan rangkaian dari konsep kekuasaan pemerintah tertinggi di bawah MPR ada pada Presiden dan bertanggungjawab atas pelaksanaan UUD dan GBHN, sehingga untuk mendukung tugas dan tanggungjawab pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, kekuasaan membentuk UU berada pada Presiden sebagai lembaga yang sehari-hari berhadapan dengan perubahan situasi pemerintahan. Jellinek membagi segi pemerintahan dalam arti formal dan arti materil. Pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam arti materil berisi dua unsur yang terkait menjadi satu yaitu unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das element der regierung und das der vollziehung*). Oleh sebab itu, Jellinek mengatakan tindakan pemerintah yang hanya melaksanakan UU merupakan sesuatu yang tidak bernilai, karena segala yang timbul dalam kegiatan pemerintah tidak pernah dapat ditetapkan oleh hukum[14].

Setelah perubahan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) berubah menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR". Perubahan tersebut berimplikasi pada terpisahnya antara pembentuk UU dengan pelaksana UU. Tanggungjawab pembentukan dan pengawasan berada pada DPR, sedangkan tanggungjawab pelaksanaan ada pada Presiden. Tindakan Presiden benar-benar hanya menjalankan UU melalui kekuasaan membentuk PP atas delegasi UU untuk merinci lebih lanjut ketentuan yang terdapat dalam suatu UU. Suatu PP tidak akan pernah ada tanpa UU yang sengaja disediakan oleh UUD 1945

[13] A. Hamid S Attamimi. *Op.cit*, hlm. 181 – 182.

[14] *Ibid.*

Pasal 5 ayat (2) sebagai wadah untuk menjalankan dan mengatur lebih lanjut ketentuan UU. PP tanpa delegasi perundang-undangan dimungkinkan oleh UUD 1945 Pasal 22 ayat (1) dengan level materi pengaturannya setingkat UU sehingga disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang dikhususkan terhadap suatu keadaan yang memaksa (*emergency law*) guna mengantisipasi kekosongan hukum, tetapi sifatnya terbatas dan harus mendapat persetujuan DPR pada persidangan berikutnya. Ditinjau dari UUD 1945, eksistensi ketentuan Pasal 22 ayat (1) merupakan kekuasaan Presiden yang bersumber dari Pasal 4 ayat (1) bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, serta pasal yang mendasari keluarnya Perpu[15].

Selain bentuk-bentuk tindakan hukum di atas, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 menetapkan Perpres sebagai salah satu norma setelah PP. Eksistensi Perpres terkait dengan kekuasaan atributif Presiden yang bersumber dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Muatan materi pengaturan dimaksudkan untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP, baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Uraian di atas menunjukkan di antara sekian bentuk tindakan hukum Presiden dalam hal kekuasaan pengaturan, semua bentuk kewenangannya hampir seluruhnya merupakan kewenangan terikat yang bersifat pelaksana atas UU, kecuali kewenangan membentuk Perpu atas kekuasaan atribusi yang diberikan oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan dipertegas dalam Pasal 22 ayat (1)[16].

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa kekuasaan pengaturan Presiden yang diatur baik dalam UUD 1945 maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 hampir seluruhnya merupakan delegasi UU, dan dari itu bentuk kewenangan yang ada pada Presiden hampir seluruhnya merupakan kewenangan terkait, sehingga tanggungjawab Presiden hampir sepenuhnya pada pembentukan PP dan Prepres untuk melaksanakan UU. Hal tersebut membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban Presiden dalam arti pertanggungjawaban Presiden berada pada pelaksanaan UUD 1945 dan UU melalui pembentukan PP dan Perpres. Pertanggungjawan tersebut ada dalam setiap tindakan Presiden dalam menerjemahkan keinginan UUD dan UU yang senantiasa dalam pengawasan, baik pengawasan secara langsung oleh rakyat maupun melalui DPR

[15] Firdaus. *Op.cit*, hlm. 157 – 158.

[16] *Ibid*, hlm 158.

atau MA dengan melakukan tuntutan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap melanggar peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Terkait dengan analisis di atas, Jimly Asshiddiqie telah mengingatkan bahwa sejak berlakunya perubahan pertama dan kedua UUD 1945, Presiden tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan umum yang berisikan materi pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara, kecuali peraturan-peraturan untuk melaksanakan UUD 1945 dan UU, sehingga dengan sendirinya peraturan-peraturan pelaksana yang dibentuk Presiden terikat oleh peraturan-peraturan yang berada di atasnya[17]. Selanjutnya menurut Jimly, tidak boleh lagi ada Keppres yang bersifat mandiri dengan fungsi untuk mengatur seperti yang terjadi sebelum perubahan UUD 1945, kecuali kewenangan mengatur (*regeling*) terhadap kepentingan umum atau pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara terhadap : (a) dalam hal dipenuhinya syarat untuk diberlakukannya keadaan darurat (*emergency law*) yang memungkinkan Presiden menetapkan Perpu; dan (b) dalam hal materi yang perlu diatur memang berkenaan dengan keperluan internal administrasi pemerintahan yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum. Dalam hal terakhir ini dikenal adanya prinsip "*freijsermessen*" (kebebasan bertindak) yang memungkinkan Presiden dapat memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengadakan peraturan-peraturan kebijakan atau "*policy rules*" dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari seperti keputusan (*besluit*) yang bersifat ketetapan (*beschikking*)[18].

Terhadap bentuk-bentuk tindakan hukum Presiden yang bersifat pengaturan di atas serta pertanggungjawaban Presiden secara langsung kepada rakyat dijawab dengan konsep pemisahan kekuasaan yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sebuah kekuasaan yang dilakukan oleh MA dan badan peradilan lain yang berada di bawahnya dan sebuah MK. Keberadaan lembaga tersebut menjadi media demokrasi dimana rakyat bisa secara langsung menggugat dan meminta pertanggungjawaban hukum atas produk hukum Presiden dalam menjalankan pemerintahan yang dianggap melanggar

[17] Jimly Asshiddiqie. *Institusi Kepresidenan Dalam Sistem Hukum Indonesia*. 28 September 2000. Makalah disampaikan dalam Studium Generale di hadapan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, hlm. 7.

[18] *Ibid.*

hukum dan rasa keadilan masyarakat, dimana pada level pengujian UU terhadap UUD 1945 menjadi kompetensi MK, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU menjadi kompetensi MA.

Selain langkah-langkah hukum di atas, DPR melalui fungsi pengawasannya dengan beberapa hak seperti interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dapat mengawasi pelaksanaan UU, baik dalam bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan UU maupun pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau tidak, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU dapat menjadi dasar untuk menilai tindakan Presiden dalam mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan melanggar UUD 1945 dan UU, tetapi aspek tersebut kecil kemungkinannya karena pengawasan preventif DPR atas semua aktivitas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden dan bagaimana cara pengisian jabatan Presiden, maka berangkat dari kenyataan pertanggungjawaban Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak (Pasal 6 ayat (2)). Kekuasaan MPR memilih Presiden tidak terlepas dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana kedaulatan rakyat. Atas dasar ketentuan tersebut, Penjelasan UUD 1945 menegaskan ketertundukan Presiden sebagai mandataris. Setelah perubahan UUD 1945, konsep MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara, bergeser dengan kehadiran konsep kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Perubahan tersebut berimplikasi pada format demokrasi dalam cara pengisian jabatan Presiden yang dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945 perubahan ketiga Pasal 6A ayat (1), sehingga para pakar berpendapat bahwa Presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat.

Terhadap pendapat tersebut di atas masih memerlukan pengkajian lebih lanjut dengan beberapa pertanyaan yang harus dijawab, antara lain : (1) apakah benar bahwa setelah Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, pertanggungjawaban tidak lagi kepada MPR; (2) bagaimana halnya jika Presiden dipilih oleh MPR apabila terjadi suatu keadaan seperti diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, apakah

dengan demikian Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu perkembangan demokrasi Indonesia dalam pengertian prosedural demokrasi adalah pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Partisipasi rakyat secara langsung dalam seleksi kepemimpinan bangsa (Presiden) sedikitnya telah mereduksi dominasi lembaga perwakilan dan partai politik yang berimplikasi pada lahirnya pemimpin yang bertanggungjawab. Dengan demikian, menurut Alan R. Ball dalam uraiannya tentang ciri sistem pemerintahan presidensil mengatakan Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat dan Presiden tidak merupakan bagian dari legislatif, sehingga Presiden tidak dapat diberhentikan, kecuali dengan dakwaan hukum.

Apabila ditelaah, substansi pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak saja terletak pada dipilihnya Presiden oleh MPR, melainkan format kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR dengan kewenangan menetapkan GBHN dimana Presiden harus melaksanakan dan mempertanggungjawabkannya. Selaras dengan itu, kekuasaan perundang-undangan dalam arti materil ada pada Presiden untuk merumuskan kebijakan pemerintahan dalam menjalankan GBHN, sehingga substansi eksistensi pertanggungjawaban Presiden kepada MPR adalah pertanggungjawaban hukum, baik dalam arti kebijakan (*policy*) pemerintah dalam menjalankan UUD 1945 dan GBHN maupun pelanggaran hukum. Konsep tersebut mengalami perubahan setelah perubahan UUD1945 dengan hadirnya MK sebagai lembaga hukum yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pernyataan DPR atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Aturan prosedural tersebut kemudian dikaitkan dengan Pasal 7A UUD 1945 bahwa pertanggungjawaban Presiden setelah perubahan UUD 1945 merupakan pertanggungjawaban hukum, tetapi pemutus terakhir atas pelanggaran hukum dan pemberhentian Presiden tetap berada pada lembaga MPR, sehingga sekalipun Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat pertanggungjawaban terakhir Presiden atas pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan tetap berada di MPR.

Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan keempat membuka ruang bagi MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, jika secara bersamaan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan. Tetapi pemilihan Presiden dan

Wakil Presiden oleh MPR tidak membawa implikasi bahwa Presiden harus bertanggungjawab langsung kepada MPR, melainkan tetap mengacu kepada Pasal 7A dengan prosedur Pasal 7B, dimana dasar pemikirannya adalah bahwa dilakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi suatu keadaan seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) dalam rangka efisiensi dan efektivitas dalam mengisi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa pertanggungjawaban Presiden sangat tergantung kepada konsep pengaturan konstitusi suatu negara yang berhubungan dengan riwayat demokrasi suatu bangsa, apakah demokrasi parlementer atau demokrasi presidensil.

Lembaga Presiden merupakan badan hukum publik, pemangku hak dan kewajiban, dimana kepadanya dapat menuntut dan dituntut di depan peradilan. Menurut Hans Kelsen, kedudukan negara sebagai badan hukum "…*state are personified : they are considered to be "juristic persons in contradiction" to "natural person" i.e., human beings, as subject of duties and rights*" (…negara dipersonifikasikan sebagai pribadi : mereka telah dipertimbangkan sebagai "badan hukum" berbeda dengan pribadi natural" yaitu manusia seluruhnya sebagai subjek hak dan kewajiban) [19] . Atas dasar itu, menurut Hans Kelsen, tanggungjawab hukum dan kewajiban hukum ditujukan kepada badan hukum, tetapi "*the obligation is incumbent upon those individuals who, as competen organs, have to fulfill the duty of the juristic person. It is their behavior that forms the contents of this duty*" (kewajiban itu berada di atas pundak individu-individu sebagai organ-organ yang berkompeten harus memenuhi kewajiban badan hukum. Perbuatan merekalah yang membentuk isi dari kewajiban itu)[20].

Dihubungkan dengan pendapat Logemann sebagaimana yang disimpulkan oleh Harun Alrasid yang mengatakan bahwa jabatan sebagai pribadi (*person*) dalam hukum tata negara, maka kepada jabatanlah melekat tugas dan wewenang yang digerakkan melalui perantaraan pejabat, sehingga pada konteks pemikiran Hans Kelsen di atas, sikap pejabatlah yang membentuk isi dari kewajiban dan kepadanya dapat dituntut pertanggungjawaban atas tindakan jabatan dalam lembaga negara (Presiden), walaupun pertanggungjawaban tersebut mewakili jabatannya [21] . Jika teori tersebut

[19] Raisul Muttaqien. (*Trans*). Hans Kelsen. 1971. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. 2006. Bandung : Nusamedia, hlm. 282.

[20] *Ibid*, hlm. 283.

[21] Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta : Grafiti, hlm. 5 – 7.

dikontekstualisasi dalam UUD 1945 Pasal 7A khususnya kata "Presiden dapat diberhentikan…", maka sangat jelas bahwa kedudukan Presiden dalam kalimat tersebut dapat merupakan pribadi jabatan, karena tidak menyebutkan siapa subjek dari Presiden yang dimaksud, sebab dalam logika organisasi kedudukan Presiden sebagai organ dan lingkup jabatan tidak mungkin diberhentikan, melainkan yang dapat diberhentikan adalah pemangku jabatan Presiden, sehingga terminologi Presiden pada kalimat di atas ditujukan kepada pribadi pejabat sebagai pemangku jabatan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan selama dalam masa jabatan. Pribadi jabatan adalah melekatnya jabatan dalam pribadi seseorang, ketika menduduki suatu jabatan untuk menjalankan organisasi secara sah berdasarkan aturan-aturan yang mengikatnya, sehingga dalam bertindak senantiasa terikat oleh norma hukum yang mengaturnya. Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa doktrin negara hukum, pemimpin yang sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum sebagai suatu sistem, bagaimana seharusnya Presiden bertindak dalam menjalankan pemerintahan. Gagasan ini lazim disebut dengan istilah "*the rule of law, and not of man*"[22].

Tindakan Presiden dalam perspektif jabatan terikat oleh masa waktu dan tempat, dimana pribadi jabatan terus berlangsung menyelenggarakan tugas dan wewenangnya serta pertanggungjawaban atasnya. Pribadi jabatan dapat diklasifikasi secara jelas dalam menjalankan fungsi-fungsi jabatan seseorang pejabat dan dalam kapasitas pribadi seorang pejabat. Ternyata dalam kapasitas seorang pribadi pun, seorang pejabat melekat kualitas jabatannya, sehingga pribadi jabatan baik secara struktur maupun secara pribadi melekat tanggungjawab dan pertanggungjawaban, karena pejabatlah yang memberi bentuk atas segala kekuasaan yang diberikan kepada lembaga Presiden. Pertanggungjawaban yang dimaksud adalah pertanggungjawaban baik dalam kapasitas penyelenggaraan fungsi-fungsi kekuasaan organisasi ataupun pelanggaran hukum yang dilakukan, bahkan pertanggungjawaban sosial karena jabatan yang melekat dalam diri seorang Presiden.

Kedudukan Presiden sebagai salah satu lingkup jabatan dalam sistem ketatanegaraan menyebabkan pertanggungjawaban Presiden menjadi diatur secara khusus seperti dalam UUD 1945 Pasal 7B. Oleh karena itu, salah satu aspek pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban jabatan dengan sanksi pemberhentian dari jabatan oleh MPR

[22] Jimly Asshiddiqie. *Institusi Kepresidenan… Op.cit*, hlm. 2.

setelah melalui proses pembuktian atas pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden di peradilan MK.

Ada dua macam pemikiran mengenai kapan pribadi seorang pejabat Presiden dapat dimintai pertanggungjawaban, sebagaimana yang diajukan oleh Dennis F. Thompson, yaitu aliran individualis dan aliran strukturalis [23]. Bagi pemikir aliran strukturalis menyangsikan pertanggungjawaban individu atas kesalahan organisasi sepanjang individu pejabat berbuat dan bertindak dalam perintah dan kuasa organisasi. Individu pejabat bukan berarti tidak dapat dituntut, tetapi dengan syarat tindakan individu pejabat terbukti secara sah melanggar hukum di luar lingkup kepentingan organisasi dan jabatan. Bagi aliran pemikir individualis, individu pejabat harus bertanggungjawab sebagai agen yang memberi isi dan bentuk dari jabatan dan organisasi, dengan argumentasi bahwa individu pejabat sekalipun bertindak dalam kapasitas organisasi, sadar akan kapabilitas dan implikasi tindakannya, mengetahui yang terbaik di antara pilihan keputusan serta maksud dari suatu keputusan[24].

Pada prinsipnya, kedua pemikiran tersebut di atas melembaga dalam UUD 1945 dengan konteks yang berbeda antara tindakan-tindakan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk menjalankan UU serta kebijakan lain dalam menjalankan pemerintahan dengan pelanggaran hukum Presiden berupa perbuatan kriminal di luar kuasa jabatan dan organisasi, artinya Presiden baik secara organisasi maupun secara pribadi tetap harus bertanggungjawab atas dampak dari kebijakan yang diambil dalam menjalankan pemerintahan sekalipun tidak dapat dituntut secara kriminal, tetapi tidak menutup kemungkinan untuk tidak diberhentikan dari jabatan karena suatu kesalahan dan atau kelalaian dalam mengambil keputusan yang berakibat pelanggaran terhadap UUD dan mengancam keselamatan rakyat, bangsa dan negara. Sedangkan pelanggaran hukum berupa perbuatan pidana karena bertindak di luar kepentingan jabatan dan organisasi seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, suap, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, sehingga kepadanya dapat dituntut pertanggungjawaban selain pemberhentian dari jabatan juga pemidanaan.

Berbicara tentang bentuk pertanggungjawaban Presiden, baik dalam arti formal maupun materil, sesungguhnya merupakan bagian dari sistem pertanggungjawaban Presiden secara

[23] Dennis F. Thompson. 2002. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, hlm. 94 – 95.

[24] *Ibid*, hlm. 14 – 46.

keseluruhan. Istilah bentuk (*form*) sendiri dipahami sebagai suatu ekspresi indikatif mengenai arti dan makna dari materi. Bentuk dapat dibagi dalam pengertian bentuk formal dan materil. Bentuk formal merujuk kepada proses yang bersifat prosedural, sedangkan bentuk materil merujuk kepada substansi atau materi yang hendak ditegakkan melalui proses yang bersifat prosedural instiotusional. Sedangkan bentuk pertanggungjawaban yang dimaksud dalam tulisan ini adalah merujuk pada bentuk materil dari pertanggungjawaban Presiden[25].

Telah diuraikan sebelumnya, bentuk-bentuk tindakan Presiden baik dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk menjalankan UU yang bersifat pengaturan (*regeling*) maupun yang bersifat ketetapan (*beschikking*), demikian juga halnya pertanggungjawaban atas tindakan tersebut, jika ada sesuatu hal yang dinilai melanggar ketentuan hukum di atasnya serta rasa keadilan masyarakat, selain dari bentuk pertanggungjawaban tersebut, ada juga bentuk khusus dari pertanggungjawaban Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7A UUD 1945. Meskipun tidak ada terminologi pertanggungjawaban terhadap pasal tersebut, tetapi dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 7A merupakan pasal khusus untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam bentuk pemberhentian dari jabatan dengan beberapa bentuk kualifikasi pertanggungjawaban antara lain : (1) pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; (2) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden; (3) pertanggungjawaban jabatan[26].

Terhadap kategori ***pertama***, dasar pertanggungjawaban Presiden berupa pemberhentian dari jabatan oleh MPR karena melakukan suatu pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Merujuk pada Konstitusi RIS Tahun 1949 yang pernah berlaku di Indonesia pada Pasal 148 ayat (1) dan UUDS 1950 Pasal 160 ayat (1) mengenal pertanggungjawaban kriminal bagi Presiden dan seluruh pejabat publik yang melakukan pelanggaran jabatan dan kejahatan serta pelanggaran lainnya sebagaimana yang ditentukan dengan UU dan dilakukan dalam masa pekerjaannya. Tindak lanjut dari Pasal 106 ayat (1) UUDS 1950, telah dibentuk forum *Privilegiatum*, yakni suatu forum yang dikhususkan untuk kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-

[25] Soejono Soemargono. (*Trans*). Louis O. Kattsoff. 1995. *Pengantar Filsafat*. Yogyakarta : Tiara Wicana, hlm. 54.

[26] Firdaus. *Op.cit*, hlm. 164 – 165.

pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh Presiden. Rincian batasan kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran yang dapat diselesaikan dalam forum *Privilegiatum* diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1951 antara lain : (1) kejahatan-kejahatan yang diancam dengan hukuman mati; (2) kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran jabatan yang disebut dalam KUHP.

Rumusan Pasal 7A perubahan UUD 1945 merupakan konstruksi yang dimaksudkan untuk dapat menuntut pertanggungjawaban kriminal atau pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dnegan spesifikasi seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, telah memiliki standar norma, baik dalam KUHP maupun peraturan perundangan lainnya. Sedangkan batasan mengenai perbuatan tercela belum ada rujukan norma yuridis yang pasti, kecuali perbuatan yang merendahkan martabat Presiden. Penjabaran ketentuan Pasal 7A diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK Pasal 10 ayat (3) sebagai berikut [27]:

a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU.
b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi dan penyuapan sebagaimana diatur dalam UU.
c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
d. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan atau Wakil Presiden.
e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa pertimbangan politik (kebijakan) secara substantif tidak serta merta dihilangkan sebagai dasar untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, seperti yang terlihat pada huruf (e) "tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden…". Ketentuan tersebut sangat mungkin masuknya pertimbangan politik sebagai salah satu dasar pertimbangan keputusan majelis hakim MK untuk menyatakan Presiden terbukti secara sah melakukan pelanggaran hukum, sekalipun prosesnya melalui proses pembuktian di persidangan.

Kategori ***kedua***, dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK menghubungkan ketentuan "…tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden…" dengan UUD 1945 Pasal 6 ayat (1) dan (2). Ketentuan tersebut

[27] *Ibid*, hlm. 165 – 167.

kurang tepat karena rumusan Pasal 6 ayat (1) menyangkut syarat calon Presiden, sedangkan ketentuan Pasal 7A adalah mengeni syarat Presiden. Apabila Pasal 6A hendak dijadikan rujukan Pasa 7A khususnya ketentuan tidak lagi memenuhi syarat Presiden, maka seharusnya rumusannya bukan "syarat calon Presiden" tetapi "syarat Presiden", karena "syarat Presiden" pada ayat (2) yang didahului "syarat calon Presiden" pada ayat (1) menyebabkan "syarat Presiden" dapat ditafsirkan secara luas dan dapat pula ditafsirkan secara sempit. Apabila ditafsir secara luas, maka "syarat Presiden" merupakan rangkaian proses dari pencalonan hingga pelantikan, sedangkan apabila ditafsir secara sempit berdasarkan konteks pasal 7A, maka "syarat Presiden" adalah pelantikan (di dalamnya terdapat sumpah dan janji jabatan), setelah seseorang dipilih secara defakto sebagai calon Presiden pemenang Pemilu. Satu-satunya syarat bagi calon Presiden pemenang Pemilu untuk dapat dikatakan sebagai Presiden RI adalah setelah dilantik dengan membacakan sumpah dan janji jabatan[28].

Berdasarkan pemikiran di atas, maka yang dimaksud "…tidak lagi memenuhi syarat Presiden…" merujuk kepada Pasal 9 ayat (1) yang menegaskan bahwa sebelum memangku jabatan Presiden harus bersumpah dan berjanji untuk memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala UU dan peraturannya serta berbakti kepada nusa dan bangsa. Makna yang dapat ditangkap dari "sumpah" adalah pengakuan dan garansi personal atas individu seorang pejabat dengan Tuhannya atas amanat kepemimpinan yang dilembagakan dalam negara, sekaligus menegaskan bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, sedangkan "janji" merupakan pengakuan dan garansi personal atas individu seorang pejabat dengan rakyat Indonesia, sehingga pengucapan sumpah dan janji di hadapan MPR merupakan manifestasi pelembagaan prinsip ketuhanan dalam demokrasi Indonesia. Ada tiga hal pokok yang menjadi tolok ukur sumpah dan janji Presiden antara lain : (1) akan memenuhi kewajiban Presiden RI dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; (2) memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala UU dan peraturannya; (3) berbakti kepada nusa dan bangsa[29]. Sehingga sangat tepat apabila sumpah dan janji Presiden dijadikan sebagai suatu instrumen hukum untuk menuntut dan memberhentikan Presiden dari jabatan.

[28] *Ibid*, hlm. 167.

[29] *Ibid*, hlm. 168.

Apabila tiga materi pokok dari sumpah dan janji ditafsir seperti berikut : (1) tidak dapat memenuhi kewajiban sebagai Presiden RI dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; (2) melanggar UUD 1945 dan tidak menjalankan segala UU dan peraturannya; (3) tidak berbakti kepada nusa dan bangsa, dengan menggunakan pendekatan Spiro seperti *resources*, *knowledge*, *choice*, and *purpose* sebagai pendekatan analitis untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam sikap dan tindakannya dalam menyelenggarakan pemerintahan, sehingga pertanggungjawaban Presiden dalam makna tidak berbakti kepada nusa dan bangsa tidak saja dalam bentuk pelanggaran hukum Presiden, tetapi termasuk melakukan sesuatu yang tidak sepatutnya dilakukan (*commission*) atau tidak melakukan atau membiarkan (*ommission*) sesuatu keadaan yang sepatutnya dilakukan oleh Presiden dalam menyelenggarakan dan mengendalikan situasi pemerintahan negara[30]. Berdasarkan uraian tersebut, maka jelaslah bahwa sumpah dan janji jabatan Presiden merupakan bagian penting dari kategori tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden RI, sehingga makna "…tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden…" merupakan perluasan makna dari pelanggaran hukumyang bersifat tindak pidana atau kesalahan atau kekeliruan dalam mengambil dan menjalankan kebijakan pemerintahan yang vital, strategis dan mengancam kepentingan serta keselamatan rakyat dan bangsa. Hal demikian dapat berakibat pada syarat tidak terpenuhinya atau tidak dapat melaksanakan kewajiban sebagai Presiden RI.

Kategori ***ketiga***, adalah pertanggungjawaban jabatan Presiden. Penempatan pertanggungjawaban jabatan Presiden sebagai kategori ketiga tidak lepas dari pandangan konsep jabatan sebagai pribadi dalam hukum tata negara yang dikonsepsi oleh Logemann, sejalan dengan pendapat Hans Kelsen dan Dennis F. Thompson bahwa individulah yang memberi bentuk dan isi dari kekuasaan organisasi, maka atas nama organisasi, individu mempertanggungjawabkan tindakan organisasi yang dilakukan oleh aktor organisasi, termasuk mempertanggungjawabkan jabatan Presiden dalam pengertian Pasal 7A terkait dengan bentuk hukuman berupa pemberhentian dari jabatan Presiden [31] . Dikatakan pertanggungjawaban jabatan karena individu pejabat memberikan pertanggungjawaban dalam kualitas jabatan, baik dalam menjalankan fungsi organisasi maupun

[30] Herbert J. Spiro. 1969. *Responsibility In Government : Teory and Practice*. New York : Van Nostrand Reinhold Company, hlm. 16.

[31] Firdaus, *Loc.cit*, hlm. 169.

bertindak di luar fungsi organisasi. Berangkat dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban Presiden adalah merupakan pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan yang unsurnya terdiri dari pertanggungjawaban hukum pidana, pertanggungjawaban politik, dan pertanggungjawaban jabatan.

Pelanggaran hukum berupa perbuatan kriminal dapat dipastikan bahwa perbuatan tersebut inheren di dalamnya pelanggaran hukum dalam kualifikasi kebijakan (*policy*) yaitu kesalahan dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi jabatan (struktur) sebagai pelayan publik karena tidak dapat menunaikan tugas sebagai Presiden RI sebagaimana sumpah dan janji Presiden yang terdapat dalam Pasal 9 UUD 1945. Atas dasar itu, pertanggungjawaban Presiden karena pelanggaran hukum berupa perbuatan pidana secara substansi dapat disebut sebagai pertanggungjawaban absolut dengan kriteria sebagai berikut : (1) pelanggaran hukum berupa perbuatan pidana secara implisit mengandung pertanggungjawaban politik dan moral atas fungsi-fungsi Presiden sebagai pelayan publik; (2) selain diberhentikan dari jabatan secara tidak terhormat kepadanya dapat dituntut di hadapan sidang pengadilan sebagai masyarakat biasa untuk mempertanggungjawabkan tindak pidana yang pernah dilakukan selama menjabat sebagai Presiden[32].

Perbuatan Presiden dalam kapasitas fungsi struktur (jabatan) untuk menyelenggarakan tugas-tugas pelayanan publik, baik melakukan tindakan maupun tidak melakukan yang seharusnya dilakukan dalam rangka kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara, sehingga menimbulkan implikasi yang merugikan bahkan membahayakan kehidupan ketatanegaraan yang menyebabkan seorang Presiden melanggar Pasal 7A UUD 1945 *juncto* Pasal 9 UUD 1945, namun belum tentu pelanggaran hukum dalam kualifikasi kebijakan (*policy*) yang salah dalam penyelenggaraan pemerintahan memenuhi unsur perbuatan pidana sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945 khususnya ketentuan "…pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya…". Oleh karena itu, pertanggungjawaban demikian disebut sebagai pertanggungjawaban relatif dengan unsur-unsur sebagai berikut : (1) kesalahan dan atau lalai dalam mengeluarkan kebijakan pemerintahan yang berimplikasi pada instabilitas kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara belum tentu memenuhi unsur perbuatan pidana

[32] *Ibid*, hlm. 172.

sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945; (2) oleh karena itu sanksi diberhentikan dari jabatan secara terhormat atau tidak terhormat tergantung pada kondisi bagaimana Presiden diberhentikan dan kepadanya belum tentu dapat dituntut secara pidana[33].

Mengenai prosedur pertanggungjawaban Presiden merupakan seperangkat aturan tersendiri yang mengatur tata cara atau metode kelembagaan untuk menegakkan hukum ketatanegaraan atas pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Hak DPR untuk mengajukan pernyataan pendapat mengenai pelanggaran hukum Presiden merupakan rangkaian hak atas fungsi pengawasan DPR dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dan satu-satunya lembaga yang diberi wewenang untuk itu, sehingga secara normatif tidak akan pernah ada pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden tanpa dimulai dari DPR.

Permasalahan yang banyak menimbulkan perdebatan di antara proses kelembagaan adalah substansi pertanggungjawaban Presiden, antara pelanggaran hukum dalam arti kebijakan dan pelanggaran hukum dalam arti kriminal yang terkadang memunculkan pertanyaan apakah merupakan pertanggungjawaban hukum atau pertanggungjawaban politik. Aspek mendasar yang perlu dipahami dari Presiden adalah kedudukannya sebagai lingkup organisasi dan jabatan dalam hukum tata negara, sehingga pertanggungjawaban atasnya memerlukan prosedur tertentu sesuai dengan standar demokrasi yang dibenarkan oleh suatu negara dalam pengaturan konstitusinya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa satu-satunya lembaga yang memiliki wewenang mengajukan pernyataan pendapat atas pelanggaran hukum Presiden adalah DPR sehubungan dengan fungsi pengawasan yang diberikan kepadanya, namun tidak berarti keputusan terakhir berada di tangan DPR, tetapi melalui prosedur yang melibatkan tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR. Jika berbicara dalam bingkai demokrasi seperti yang dikatakan oleh David Held bahwa sistem demokrasi perwakilan membuat pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat dan pembuatan kebijakan mampu mengikuti kepentingan umum[34]. Dalam hal ini, DPD pun sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah seharusnya dapat melakukan fungsi-fungsi tersebut, atau ada pertimbangan bahwa DPD tidak cukup representatif untuk melakukan fungsi

[33] *Ibid*, hlm. 172 – 173.

[34] David Held. 1989. *Political Theory and The Modern State*. California : Standford University Press, hlm. 27.

tersebut karena jumlahnya lebih kecil dan tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Keberadaan DPD hampir tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, padahal keanggotaan DPD relatif mandiri, karena selain dipilih langsung oleh rakyat dengan sistem distrik juga tidak merupakan anggota partai politik, sehingga netralitas dalam menilai tindakan Presiden lebih dapat terjamin dibanding DPR, karena idealisme anggota tidak berada di bawah tekanan organisasi partai politik. Dimungkinkannya DPD untuk mengajukan pernyataan pendapat atas pelanggaran hukum Presiden kepada MK dengan pertimbangan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang tidak bisa dilihat secara parsial dengan sifat keanggotaannya mewakili daerah tertentu, tetapi lebih dari itu secara kelembagaan merupakan perwakilan yang juga mewakili rakyat Indonesia untuk mengagregasi kepentingan rakyat. Kebetulan saja keanggotaan DPD dengan sendirinya menjadi keanggotaan MPR, menyebabkan keanggotaan DPD ikut memiliki andil dalam menentukan pemberhentian Presiden, itupun dari segi jumlah tidak cukup signifikan dengan jumlah anggotanya yang tidak boleh melebihi 1/3 dari jumlah anggota DPR. Dengan komposisi demikian menunjukkan bahwa apabila pernyataan pendapat DPR disetujui oleh seluruh jumlah anggota, maka sekalipun sidang paripurna MPR untuk memberhentikan Presiden tidak dihadiri oleh anggota DPD tetap memenuhi quorum dan dapat mengambil keputusan pemberhentian Presiden apabila disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Lembaga lain yang juga menentukan proses pemberhentian Presiden adalah kehadiran MK sebagai lembaga peradilan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pernyataan pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden. Salah satu dasar argumentasi untuk menjustifikasi keberadaan MK dan wewenangnya adalah dengan melihat sejarah dan pemikiran yang mendasari lahirnya sebuah mahkamah dalam sistem ketatanegaran. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa MK terdapat di 78 negara di dunia dan banyak ditemukan di negara-negara yang baru mengalami perubahan rezim dari otoriter ke demokrasi [35] . Berkembangnya MK di berbagai negara tidak terlepas dari perkembangan konsep demokrasi konstitusional, yaitu sebuah konsep demokrasi berdasarkan konstitusi yang memungkinkan produk hukum berupa UU yang dihasilkan oleh legislatif dan eksekutif

[35] Jimly Asshiddiqie. 2005. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta : Konpress, hlm. 21.

digugat dengan dalih bertentangan dengan konstitusi, sehingga kehadiran MK merupakan sarana demokrasi melalui penegakan nilai-nilai konstitusional bagi rakyat. Keyakinan tersebut menjadi salah satu alasan mendasar bagi kehadiran MK di Indonesia dengan beberapa kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) dan (2) yaitu :

(1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.
(2) MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Menelaah kewenangan di atas, dapat dipahami bahwa kehadiran MK sebagai salah satu institusi peradilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menegakkan hukum konstitusi di antara kekuasaan lembaga-lembaga negara bagi tegaknya kedaulatan rakyat dan demokrasi. Begitu pula halnya dengan kewenangan MK untuk memberi putusan atas pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden adalah pelanggaran hukum ketatanegaraan, sehingga pernyataan pelanggaran hukum Presiden oleh DPR merupakan sengketa hukum ketatanegaraan yang harus diputuskan oleh MK sebagai satu-satunya lembaga yang diberi wewenang oleh UUD sebagai penafsir konstitusi.

Situasi ini menjadi ironis ketika dihadapkan dengan pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum Presiden yang berakhir dengan pemberhentian. Ironisnya terletak pada kewenangan MK sebagai satu-satunya penjaga dan penafsir UUD dan diberi wewenang untuk memutuskan pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden, tetapi keputusan terakhir yang memberi sanksi pemberhentian atau sanksi lainnya terhadap Presiden berada pada MPR. Dalam Pasal 7A UUD 1945 dikatakan "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR…". Kata "dapat diberhentikan" mengandung konotasi "bisa diberhentikan" dan "bisa tidak diberhentikan" oleh MPR meskipun keputusan MK membenarkan pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden. Kata "dapat diberhentikan" juga bisa ditafsirkan bahwa sanksi maksimal atas pelanggaran hukum Presiden adalah pemberhentian, dan secara akontrario dapat ditafsirkan adanya sanksi menengah dan sanksi minimal yang

bisa saja tidak berakhir dengan pemberhentian. Secara logika, beratnya sanksi berbanding lurus dengan beratnya pelanggaran hukum, sehingga idealnya pernyataan pelanggaran hukum dan sanksi harus dinyatakan dalam forum sidang yang sama dalam suatu sidang bersama antara lembaga-lembaga negara yang berkompeten yaitu DPR, MK, MPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden, tetapi UUD 1945 memisahkannya pada dua lembaga yang berbeda.

Meskipun merupakan satu rangkaian proses untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, tetapi apabila ditelaah terdapat adanya pemisahan antara keputusan pelanggaran hukum dengan sanksi pemberhentian Presiden. Keputusan pelanggaran hukum berada pada MK sedangkan keputusan mengenai sanksi berada pada MPR. Pemisahan tersebut dikuatkan pula oleh Pasal 7A UUD 1945 khususnya kata "dapat diberhentikan" yang menunjukkan bahwa meskipun Presiden telah terbukti secara sah melakukan pelanggaran hukum tidak mesti berakhir dengan pemberhentian, karena perumusan sanksi sangat tergantung kepada MPR, karena keputusan MK tentang pelanggaran hukum Presiden tidak menentukan atau membatasi keputusan MPR mengenai sanksi kecuali UUD dengan sanksi maksimal. Apabila MK menolak pernyataan pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden, maka DPR tidak dapat melanjutkan permohonan pemberhentian Presiden kepada MPR.

Pemisahan sebagaimana yang dimaksud pada uraian di atas berimplikasi pada dua jenis sifat pertanggungjawaban Presiden, yaitu : (1) pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu pertanggungjawaban hukum atas keputusan MK mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden tetapi tidak disertai sanksi; (2) pertanggungjawaban dalam arti luas, yaitu pertanggungjawaban kepada MPR yang disertai dengan sanksi, baik berupa pemberhentian jabatan atau jenis sanksi lainnya. Apabila seandainya keputusan MK yang membenarkan pernyataan pendapat DPR tentang pelanggaran hukum Presiden kemudian dianulir oleh MPR dengan tidak memberi sanksi kepada Presiden, maka dengan sendirinya akan mencederai konsep demokrasi konstitusional yang meyakini UUD 1945 sebagai manifestasi tertinggi kedaulatan rakyat dan demokrasi dengan menempatkan MK sebagai pengawal dan penafsir tunggal UUD 1945 bagi tegaknya kedaulatan rakyat dan demokrasi menurut UUD 1945. Apabila dalam sidang paripurna MPR menganulir secara tidak langsung keputusan MK dengan tidak memberikan

sanksi pemberhentian Presiden atau sanksi lainnya, maka akan sangat mungkin MK dan MPR bersengketa dan bersilang pendapat mengenai pelanggaran hukum Presiden. Jika sengketa tersebut terjadi, maka lembaga negara mana yang memiliki otoritas konstitusional untuk menyelesaikan sengketa tersebut dan dengan demikian akan berujung pada ketidakpastian hukum, sehingga alasan untuk memberhentikan Presiden atau sanksi lainnya karena pelanggaran hukum dapat menjadi sesuatu yang sia-sia.

2. Pertanggungjawaban Hukum dan Pertanggungjawaban Politik

Ada dua pandangan mengenai kualifikasi pertanggungjawaban Presiden sebelum perubahan UUD 1945 : (1) pandangan yang meyakini bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR adalah pertanggungjawaban politik, pandangan tersebut didasarkan selain kepada kedudukan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat (lembaga politik) yang mengindikasikan adanya unsur-unsur parlementer, secara substansi dasar pertanggungjawaban Presiden ketika itu adalah pelaksanaan UUD 1945 dan GBHN, sehingga materi pertanggungjawaban terkait dengan kebijakan pemerintah dalam menjalankan UUD 1945 dan GBHN yang dapat dimaknai sebagai pertanggungjawaban politik, sedangkan dari segi prosedur kelembagaan terpola kepada pertanggungjawaban Presiden sebagai penguasa di bidang eksekutif dan MPR sebagai parlemen; (2) pandangan yang meyakini bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR adalah pertanggungjawaban hukum dengan argumentasi bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden, baik terhadap UUD 1945 maupun terhadap keputusan MPR mengenai GBHN.

Menurut Sri Soemantri, pemberhentian Presiden dalam masa jabatan karena suatu pertanggungjawaban tidak lagi didasarkan pada alasan politik, melainkan karena masalah hukum dengan mengacu pada Pasal 7A UUD 1945[36]. Merujuk kepada hasil analisis bentuk pertanggungjawaban Presiden dengan menggunakan pemikiran aliran individualis dan pemikiran aliran strukturalis menunjukkan bahwa disamping pertanggungjawaban hukum dalam arti pidana, terdapat pertanggungjawaban dalam arti kebijakan, yang kemudian keduanya dikualifikasi sebagai pelanggaran hukum. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelanggaran hukum yang dimaksud dalam

[36] Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan…Op.cit*, hlm. 62 – 64.

UUD 1945 adalah pelanggaran hukum ketatanegaraan, sehingga pertanggungjawaban Presiden setelah perubahan UUD 1945 adalah pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan dengan sanksi maksimal yaitu pemberhentian dari jabatan[37]. Karena itu, pelanggaran hukum merupakan dasar untuk memberhentikan Presiden[38].

Penegakkan hukum atas pelanggaran hukum Presiden dilakukan dengan prosedur yang dimulai dari DPR atas fungsi pengawasan kemudian diajukan kepada MK untuk dimintakan keputusan atas pernyataan pelanggaran hukum Presiden. Oleh karena itu, keputusan atas pernyataan pelanggaran hukum yang berada pada MK merupakan bagian dari fungsi MK sebagai pengawal dan penegak UUD. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa keputusan MK mengenai pelanggaran hukum Presiden, terkait dengan pelanggaran UUD 1945 yang di dalamnya terdiri dari pelanggaran hukum pidana berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela serta pelanggaran hukum berupa kebijakan (*policy*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang menyebabkan Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden yang terkait dengan Pasal 9 UUD 1945 tentang sumpah dan janji Presiden. Atas dasar itu, hanya dengan alasan pelanggaran hukum Presiden dapat diberhentikan dari jabatan, tetapi tidak semua pelanggaran hukum dapat berakhir dengan pemberhentian, karena antara keputusan pelanggaran hukum dengan keputusan pemberian sanksi berupa pemberhentian dari jabatan berada pada lembaga negara yang berbeda.

Ketika melihat dari cara pengisisan keanggotaan dan jabatan-jabatan dalam lembaga-lembaga negara serta perilaku pejabat, dapat disimpulkan bahwa lembaga-lembaga negara tersebut merupakan lembaga politik dan hal tersebut tidak salah, sebab keberadaan lembaga-lembaga negara tersebut dapat dianalisis dari sudut pandang disiplin ilmu politik. Sri Soemantri memberikan uraian dengan mengkonstatir pendapat Logemann yang mengatakan hukum tata negara dalam arti sempit adalah serangkaian kaidah hukum yang mengatur antara lain :[39]

1. Jabatan-jabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan;
2. Siapakah yang mengadakan jabatan-jabatan itu;

[37] Sri Soemantri Martosoewignjo. 2002. *UUD 1945 Kedudukan Dan Aspek-aspek Perubahannya*. Bandung : Universitas Padjadjaran Press, hlm. 29.

[38] Bagir Manan. *Teori Dan…Op.cit*, hlm. 80.

[39] Sri Soemantri Martosoewignjo. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung : Alumni, hlm. 144.

3. Bagaimana cara pengisian keanggotaan jabatan-jabatan itu;
4. Apakah tugasnya (lingkup pekerjaannya);
5. Apakah wewenang hukumnya;
6. Bagaimana bentuk hubungan dengan lembaga negara lainnya;
7. Dalam batas-batas apakah organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugas kewajibannya.

Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas serta uraian Sri Soemantri tentang bidang kajian hukum tata negara dalam arti sempit, kemudian dikontekstualisasi dalam pertanggungjawaban Presiden, maka disimpulkan bahwa Presiden merupakan salah satu lingkup jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang pembentukan dan kekuasaannya didasarkan pada UUD atau konstitusi, karena itu sumber dan lingkup kekuasaannya berlandaskan pada UUD 1945, sehingga segala bentuk tindakannya dalam menjalankan kekuasaan negara harus selalu berdasarkan pada UUD 1945. Kekuasaan yang demikian biasa disebut dengan kekuasaan atributif atau kekuasaan yang bersifat asli. Penyelenggaraan fungsi, tugas, dan wewenang Presiden senantiasa berhubungan dengan lembaga negara lain, sehingga membentuk hubungan antara satu dengan lainnya.

Pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden terkait dengan fungsi pengawasan, selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Ketiga fungsi tersebut merupakan rangkaian fungsi yang saling berhubungan dalam menjalankan tugas dan wewenang DPR. Keberadaan fungsi anggaran terkait dengan fungsi legislasi dimana anggaran itu sendiri dituangkan dalam UU, sedangkan fungsi pengawasan merupakan rangkaian fungsi atas kedudukan DPR sebagai wakil rakyat. Fungsi legislasi tidak terbatas pada makna kekuasaan membentuk UU seperti terdapat dalam UUD 1945 Pasal 20 ayat (1), tetapi lebih dari itu terkait dengan perencanaan dan pengawasan atas pelaksanaan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya. Fungsi-fungsi tersebut merupakan tugas dan wewenang DPR yang bersifat atributif dari UUD 1945, sehingga segala bentuk tindakan DPR senantiasa berdasarkan pada UUD 1945.

Sebagaimana hasil telaah terhadap UUD 1945 Pasal 7A diketahui bahwa dasar pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden karena pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan. Pertanggungjawaban tersebut termasuk dalam pengertian pertanggungjawaban hukum ketatanegaraan dengan dasar pemikiran antara lain : (1) Presiden merupakan lingkup jabatan dalam susunan

ketatanegaraan yang memiliki kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945; (2) Presiden melaksanakan tugas dan wewenang menurut UUD 1945; (3) dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Presiden senantiasa dalam hubungan koordinasi dan pengawasan dengan lembaga negara lainnya (*check and balance*).

Dengan demikian, pertanggungjawaban Presiden merupakan pertanggungjawaban hukum dalam kapasitas organisasi dan jabatan atas tindakan hukum dan dilakukan dalam masa jabatan. Pertanggungjawaban tersebut merupakan pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum ketatanegaraan yang di dalamnya termasuk tindakan hukum pidana (kriminal) dan kebijakan (*policy*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang kemudian dikualifikasi pertanggungjawaban hukum menurut UUD 1945. Pertanggungjawaban hukum Presiden dilakukan dalam kapasitas jabatan atas pernyataan DPR mmengenai pelanggaran hukum Presiden yang kemudian dimintakan keputusan kepada MK sebagai lembaga peradilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran hukum Presiden dengan sanksi maksimal adalah pemberhentian dari jabatan oleh MPR.

Dilihat dari dasar pemberhentian Presiden yang didasarkan pada pelanggaran hukum, maka pemberhentian Presiden termasuk dalam arti pertanggungjawaban hukum, meskipun keputusan pemberhentian termasuk dalam kewenangan MPR. Persoalan yang mungkin muncul adalah apabila keputusan pelanggaran hukum Presiden oleh MK kemudian dianulir secara tidak langsung oleh MPR dengan tidak menjatuhkan sanksi kepada Presiden, maka dengan sendirinya akan mementahkan pendapat bahwa Presiden dapat diberhentikan karena terbukti secara sah melakukan pelanggaran hukum dan sangat berbahaya bagi kepastian hukum dan tegaknya demokrasi konstitusional.

Dalam hal pengambilan keputusan pemberian sanksi oleh MPR termasuk dalam arti pertanggungjawaban hukum atau pertanggungjawaban politik, apabila ditelaah dengan pendekatan formal kelembagaan sesungguhnya keputusan pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum berada pada MK sebagai institusi yang diberi wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran hukum Presiden. Merujuk pendapat Sri Soemantri tentang hukum tata negara dalam arti sempit, maka pemberhentian Presiden oleh MPR termasuk dalam arti hukum tata negara. Hal tersebut terlihat dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan dengan tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga negara yang berwenang

memberhentikan Presiden. Selanjutnya susunan dalam satu naskah Keputusan MPR-RI Nomor 07/MPR/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR Bab II Pasal 4 menyebutkan beberapa tugas dan wewenang MPR sebagai berikut :

1. Mengubah dan menetapkan UUD;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna majelis;
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan keputusan MK untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan dalam sidang paripurna majelis;
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya;
5. Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
6. Memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik, yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis dan Kode Etik Anggota Majelis;
8. Memilih dan menetapkan pimpinan majelis;
9. Membentuk alat kelengkapan majelis.

Apabila ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib MPR di atas dihubungkan dengan pendapat Logemann tentang dimensi-dimensi pembahasan hukum tata negara dalam arti sempit, maka jelaslah bahwa keberadaan MPR sebagai lembaga negara merupakan salah satu lingkup jabatan yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang diisi melalui keanggotaan DPR dan DPD dengan beberapa tugas dan wewenang. Salah satu tugas dan wewenang MPR adalah memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut UUD 1945. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang MPR memutus pemberhentian Presiden dan/atau

Wakil Presiden dalam masa jabatan atas usul DPR setelah mendapatkan keputusan MK tentang pelanggaran hukum Presiden termasuk dalam pengertian pertanggungjawaban hukum ketatanegaraan dengan sanksi maksimal pemberhentian dari jabataan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sistem pertanggungjawaban Presiden setelah perubahan UUD 1945 merupakan sistem pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan, yaitu pertanggungjawaban dengan materi pelanggaran hukum berupa perbuatan hukum pidana dan tindakan politik yang dilakukan dalam masa jabatan.
2. Bentuk-bentuk pertanggungjawaban Presiden merupakan pertanggungjawaban atas perbuatan hukum pidana dan/atau pertanggungjawaban politik karena ketidakmampuan memenuhi kewajiban sebagai Presiden RI yang kemudian dikualifisir sebagai pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan dengan sanksi tertinggi adalah pemberhentian dari jabatan. Prosedur pertanggungjawaban ditegakkan melalai lembaga-lembaga negara dengan menghadirkan tiga peran lembaga negara yang berbeda yaitu DPR sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan menuntut, MK sebagai lembaga yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran hukum, dan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan.

B. Saran

1. Sebaiknya sidang pertanggungjawaban pelanggaran hukum Presiden dan sidang pemberhentian Presiden disatukan dalam satu forum sidang dengan satu keputusan yang menyatakan pelanggaran hukum dan pemberhentian Presiden dari jabatan untuk menghindari kemungkinan terjadinya keputusan kontroversi antara MK dan MPR, sekalipun dari segi hukum ketatanegaraan merupakan dua wewenang yang berbeda dari dua lembaga negara, sebab apabila di kemudian hari keputusan MK membenarkan pernyataan DPR tentang pelanggaran hukum Presiden, tetapi kemudian MPR tidak memberhentikan Presiden, maka akan menimbulkan preseden buruk bagi penegakkan hukum Indonesia, karena meskipun keputusan pelanggaran hukum dan keputusan

pemberhentian berada pada lembaga yang berbeda, tetapi keduanya merupakan satu kesatuan rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.

2. Perlunya penegasan dalam UUD 1945 tentang : (1) bahwa pemberhentian Presiden dari jabatan karena pelanggaran hukum khususnya perbuatan hukum pidana tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidana sebagai warga negara pada umumnya; (2) perlunya penegasan syarat Presiden dan syarat calon Presiden untuk menentukan secara tegas untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, khususnya yang berhubungan dengan Pasal 6 ayat (1) dan (2) serta Pasal 9 UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Bahan Literatur Buku Teks

Alrasid, Harun. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta : Grafiti.

Alwi, Hasan ("et.al"). 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka. Cet. III.

Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press.

----------. 2005. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta : Konpress.

Firdaus. 2007. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Bandung : Yrama Widya.

Held, David. 1989. *Political Theory and The Modern State*. California : Standford

Manan, Bagir. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cet. I. Yogyakarta : FH UII Press.

Martosoewignjo, Sri Soemantri. 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta : Rajawali.

----------. 2002. *UUD 1945 Kedudukan Dan Aspek-aspek Perubahannya*. Bandung : Universitas Padjadjaran Press.

----------. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung : Alumni.

Muttaqien, Raisul. (*Trans*). Hans Kelsen. 1971. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. 2006. Bandung : Nusamedia.

Ranawidjaja, Usep. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Soemargono, Soejono. (*Trans*). Louis O. Kattsoff. 1995. *Pengantar Filsafat*. Cet. 6. Yogyakarta : Tiara Wicana.

Spiro, Herbert J. 1969. *Responsibility In Government : Teory and Practice*. New

York : Van Nostrand Reinhold Company.

Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Bahan Artikel / Jurna / Makalah / Disertasi / Internet

Asshiddiqie, Jimly. *Institusi Kepresidenan Dalam Sistem Hukum Indonesia*. 28 September 2000. Makalah disampaikan dalam Studium Generale di hadapan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara. Jakarta.

----------. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Keempat UUD 1945*. 14 – 18 Juli 2003. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Denpasar.

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republikl Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". 1990. Disertasi. Jakarta : Program Pascasardjana Universitas Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) Tahun 1949.

Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.