

BAB. III

PEMILIHAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

A. Pengaturan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945

Pengaturan tentang syarat-syarat calon Presiden dan calon Wakil Presiden hanya diatur dalam UUD 1945 dan itu pun hanya mengenai syarat-syarat bagi calon Presiden, sedangkan mengenai syarat-syarat bagi calon Wakil Presiden sama sekali tidak dijumpai pengaturannya secara tegas dalam UUD 1945. Ketentuan mengenai syarat-syarat calon Presiden dicantumkan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden ialah orang Indonesia asli”.²⁴⁶ Apabila dihubungkan dengan sejarah proses penyusunan dan perumusan UUD 1945, maka perumusan yang pertama dari Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 ini terdapat di dalam Pasal 4 ayat (2) Usulan Rancangan UUD 1945 yang disusun oleh Panitia Perancang UUD 1945, dan bunyinya adalah, “Yang dapat menjadi Presiden dan Wakil-Wakil Presiden hanya orang Indonesia asli”.

²⁴⁶ Dalam Rapat Besar tanggal 11 Juli 1945 Muhammad Yamin menyatakan harus ada seorang Kepala Negara yang akan mengendalikan dan akan menjunjung kedaulatan Negara Republik Indonesia keluar dan ke dalam, dan dikelilingi Kepala Negara itu adalah tidak seorang melainkan dua orang Wakil Kepala Negara. Wakil Kepala Negara itu diperlukan untuk mencukupi syarat-syarat yang ada, yaitu berhubungan dengan kemauan rakyat, luasnya daerah negara, dan pentingnya penduduk. Dan seorang lagi untuk menggambarkan keluar, sebagai kelahiran pikiran dan kemauan rakyat Islam. Oleh sebab itu maka jumlah wakil kepala negara perlu dibesarkan, yaitu dengan menambah seorang wakil kepala Negara menjadi dua orang. Namun, dibantah oleh Muhammad Hatta. Lihat Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Muhammad Yamin, Djilid Pertama, tanpa tahun, tanpa penerbit, hlm. 234-.

Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR pada tanggal 9 November 2001, antara lain telah mengubah ketentuan mengenai persyaratan, mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta mekanisme pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden secara konstitusional tercantum dalam Pasal 6 UUD 1945:

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Ketentuan mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sesudah Perubahan Ketiga tersebut lebih lengkap dan lebih maju daripada ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang sangat sumir, yakni hanya dipersyaratkan bahwa orang Indonesia asli. Terlebih lagi bahwa Konstitusi juga mengamanatkan adanya undang-undang organik yang memuat pengaturan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden.²⁴⁷

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 1999 berlangsung di bawah UUD 1945 sebelum mengalami perubahan sehingga sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) masih menjadi wewenang MPR untuk

²⁴⁷ Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 67.

melaksanakannya, dalam hal ini adalah MPR hasil Pemilu Legislatif 1999. Sebagai dasar hukum untuk melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, MPR menerbitkan Ketetapan MPR No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tanggal 19 Oktober 1999 (selanjutnya disebut Tap MPR No. VI/MPR/1999) untuk menggantikan Tap MPR No. II/MPR/1973.

Adapun syarat-syarat calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden ialah orang Indonesia asli dan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Telah berusia 40 tahun;
- c. Bukan orang yang sedang dicabut haknya untuk dipilih dalam Pemilihan Umum;
- d. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- e. Setia kepada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila, dan Undang-Undang Dasar 1945;
- f. Memiliki visi kenegarawanan yang berdasar pada komitmen yang kuat terhadap persatuan dan kesatuan bangsa;
- g. Bersedia menjalankan Haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis dan putusan-putusan Majelis.
- h. Berwibawa;
- i. Jujur;
- j. Cakap;
- k. Adil;
- l. Dukungan dari Rakyat yang tercermin dalam Majelis;
- m. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti Gerakan G-30-S/PKI dan/atau organisasi terlarang lainnya.
- n. Tidak sedang menjalani pidana berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya lima tahun;
- o. Tidak mengganggu jiwa dan/atau ingatannya.

Selain itu calon Presiden dan Calon Wakil Presiden juga harus melaporkan daftar seluruh kekayaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2).

Pada dasarnya persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Tap MPR No. VI/MPR/1999 tidak banyak berbeda dengan ketentuan dalam Tap MPR No. II/MPR/1973, hanya dengan penambahan syarat bahwa calon harus memiliki visi kenegarawanan yang berdasar pada komitmen yang kuat terhadap persatuan dan kesatuan bangsa dan melaporkan daftar seluruh kekayaannya. Penambahan kedua syarat tersebut nampaknya didasarkan atas kondisi politik saat itu yang rawan konflik dan terancam disintegrasi, serta komitmen reformasi untuk memberantas segala bentuk Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Yang juga menarik adalah dihapuskannya syarat bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus dapat bekerja sama dan keharusan calon Wakil Presiden harus dimintakan persetujuan dulu dari Presiden Terpilih sebagaimana dipraktikkan pada era Orde Baru.

Sebagaimana ketentuan dalam Tap MPR No. II/MPR/1973, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga dilakukan secara terpisah, sehingga mekanisme pencalonannya juga dilakukan secara terpisah. Mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 1999 tidak jauh berbeda dengan yang diatur dan dilaksanakan pada era Orde Baru, selain dilakukan oleh Fraksi di MPR, juga dimungkinkannya sejumlah anggota MPR minimal tujuh orang untuk

mengajukan calon. Selain itu juga dihapuskannya mekanisme konsultasi dengan Presiden terpilih sebelum dilakukan pemilihan Wakil Presiden.

Sedangkan mengenai mekanisme hukum untuk pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden masih digunakan ketentuan dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 untuk menjadi salah satu dasar hukum pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid tanggal 23 Juli 2001. Sebagai penggantinya, oleh MPR diangkat Wakil Presiden Megawati sebagai Presiden sampai akhir masa jabatan Oktober 2004 dan MPR juga memilih Wakil Presiden baru yakni Hamzah Haz.

Namun praktik pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR dihentikan sejak dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IV/MPR/2002 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik

Indonesia. Pada bagian menimbang dinyatakan:

- a. bahwa sesuai dengan Pasal 6 dan Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945, syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam undang-undang.
- b. Bahwa syarat dan tata cara pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak relevan diatur dalam ketetapan majelis;
- c. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas, perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Republik Indonesia MPR RI No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

B. Perdebatan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Amandemen UUD 1945

Pembicaraan tentang perlunya Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sudah muncul secara resmi dalam Rapat ke-1 Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tanggal 7 Oktober 1999. Adalah FPDIP, melalui juru bicaranya, Aberson Sihalohe, yang pertama sekali secara tegas menyatakan bahwa seorang Presiden seyogyanya harus dipilih langsung oleh rakyat. Pendapat tersebut diajukan sehingga konsekuensi dari ketentuan kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga semua lembaga negara harus dibentuk oleh rakyat.²⁴⁸ Setelah melalui diskusi panjang dan rapat dengar pendapat dengan para pakar dari sejumlah perguruan tinggi, akhirnya dalam Rapat Paripurna ke-7 Masa Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001 yang berlangsung November 2001, MPR sepakat untuk menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, yang selanjutnya dituangkan dalam Pasal 6A UUD 1945 hasil perubahan ketiga. Jika dilihat dari waktu yang dibutuhkan, pembahasan masalah cara pemilihan presiden tersebut termasuk sangat lama. Bahkan, meski hal itu menyangkut hal yang sangat mendasar, proses perubahan UUD 1945 secara langsung oleh MPR. Karena itu, banyak kalangan menilai Perubahan UUD 1945 tersebut sangat dipengaruhi kepentingan jangka pendek partai politik peserta Pemilu 1999.

Dengan perubahan UUD 1945 tersebut, pemilihan Presiden secara langsung dilaksanakan pertama kali tahun 2004. Wacana untuk melakukan

²⁴⁸ Lihat Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 156-157.

pemilihan Presiden (dan Wakil Presiden) langsung kembali mengemuka dalam beberapa hari terakhir. Ini dapat dicermati dari perdebatan-perdebatan yang muncul dalam dua tahun terakhir karena sedang dilakukan kajian untuk mempersiapkan materi Amandemen UUD 1945. Gagasan untuk melakukan pemilihan Presiden langsung adalah kelanjutan perdebatan yang pernah muncul pada paruh pertama tahun 2000. Pada masa itu, pengalaman “pahit” yang terjadi pada proses pengisian jabatan Presiden selama Orde Baru dan proses pemilihan Presiden tahun 1999 mendorong untuk dilakukan pemilihan Presiden langsung karena beberapa alasan (*raison d’etre*) yang sangat mendasar.²⁴⁹ *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. *Kedua*, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. Intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multipartai. Apalagi kalau pemilihan umum tidak menghasilkan partai pemenang mayoritas, maka tawar-tawar politik menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan.

Sekadar contoh, kegagalan Megawati menjadi Presiden pada SU MPR tahun 1999 memberikan “kesadaran baru” kepada kita bahwa sistem perwakilan dalam pengisian Presiden memberikan peluang yang sangat besar kepada kekuatan-kekuatan politik di MPR untuk mengkhianati keinginan sebagian besar

²⁴⁹ *Ibid.*

rakyat Indonesia. Kemenangan PDI Perjuangan dalam pemilihan umum tahun 1999 dapat berarti bahwa sebagian besar *volonte generale* sudah “mendaulat” Megawati untuk memimpin Indonesia. Tetapi karena adanya pertimbangan-pertimbangan politik sesaat hasil pemilihan Presiden pada tahun 1999 menjadi sebuah ironi politik dalam proses pertumbuhan demokrasi di Indonesia.²⁵⁰

Ketiga, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*).²⁵¹

Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat. Selama ini, yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR menjadi sumber kekuasaan dalam negara karena adanya ketentuan bahwa lembaga ini adalah pemegang kedaulatan rakyat. Kekuasaan inilah yang dibagi-bagikan secara vertikal kepada lembaga-lembaga tinggi negara lain termasuk kepada Presiden. Akibatnya, kelangsungan kedudukan Presiden sangat tergantung kepada MPR. Meskipun sudah ada kesepakatan untuk melakukan pemilihan Presiden langsung, tetapi masih ada perdebatan yang belum selesai sampai saat ini karena pemilihan Presiden langsung harus dengan

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*

memperhatikan kondisi riil rakyat Indonesia seperti (1) faktor perimbangan penduduk yang tidak merata untuk seluruh wilayah Indonesia, dan (2) dominannya pemilih “tradisional” dan pemilih “irrasional” dalam komunitas politik Indonesia yang kalau tidak disiasati dengan bijak akan kontraproduktif dengan keinginan untuk memperbaiki proses pemilihan Presiden. Pertimbangan ini amat diperlukan dan dapat dimengerti karena adanya berbagai model pemilihan Presiden langsung yang dilaksanakan di berbagai negara. *Pertama*, sistem pemilihan langsung Amerika Serikat (AS) atau *Electoral College System*. Pada sistem ini rakyat tidak juga langsung memilih calon Presiden tetapi melalui pengalokasian jumlah suara dewan pemilih (*electoral college votes*) pada setiap propinsi (*state*). Jika seorang kandidat memenangkan sebuah state maka ia akan mendapat semua jumlah *electoral college (the winner takes all)* pada daerah bersangkutan. Sistem ini bukan tanpa cela, karena tidak tertutup kemungkinan calon yang memperoleh suara pemilih terbanyak (*electoral college votes*) gagal menjadi Presiden karena gagal untuk memperoleh jumlah mayoritas suara pada *electoral college*. Kejadian ini dapat diamati dalam pemilihan Presiden AS terakhir November 2000. Al Gore mendapatkan total suara lebih banyak sekitar 360-an ribu suara, sementara George W. Bush unggul dalam perolehan *electoral college (272 : 267)* sehingga yang menjadi Presiden AS adalah George W. Bush.

252

Kedua, kandidat yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan langsung menjadi Presiden atau *first-past the post*. Seorang kandidat dapat

²⁵² *Ibid.*, hlm. 159.

menjadi Presiden meskipun hanya meraih kurang dari separuh suara pemilih. Sistem ini membuka peluang untuk munculnya banyak calon Prersiden sehingga peluang untuk memenangkan pemilihan kurang dari 50% lebih terbuka. Jika ini terjadi maka presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang rendah karena tidak mampu memperoleh dukungan suara mayoritas ($50\% + 1$).

Ketiga, Two-round atau Run-off system: Pada sistem ini, bila tak seorangpun kandidat yang memperoleh sedikitnya 50% dari keseluruhan suara, maka dua kandidat dengan perolehan suara terbanyak harus melalui pemilihan tahap kedua beberapa waktu setelah tahap pertama. Jumlah suara minimum yang harus diperoleh para kandidat pada pemilihan pertama bervariasi di beberapa negara. Sistem ini paling populer dilaksanakan di negara-negara dengan sistem presidensial. Namun sistem ini sangat memerlukan kesiapan logistik dan biaya besar. Sistem seperti ini biasanya membuka peluang bagi jumlah kandidat yang besar pada pemilihan tahap pertama dan upaya “dagang sapi” untuk memenangkan dukungan bagi pemilihan tahap kedua. Jumlah kandidat yang terlalu besar dapat dikurangi dengan menerapkan persyaratan yang sulit bagi nominasi kandidat.²⁵³

Perbedaan pendapat dalam menentukan model yang tepat untuk dilaksanakan di Indonesia tidak hanya terjadi dalam perdebatan akademik tetapi juga terjadi di MPR. Hal ini dapat dibuktikan dengan terjadinya perdebatan panjang pada menjelang dan saat Sidang Tahunan (ST) MPR bulan November 2001. Pada awalnya, kecenderungan di MPR mengarah kepada pola “pemilihan

²⁵³ Ibid.

langsung plus” yang tetap memberikan peranan signifikan kepada MPR dengan dua alternatif, yaitu (1) calon Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih dulu di MPR baru kemudian diserahkan kepada rakyat untuk memilih di antara calon-calon yang telah dipilih dalam proses politik di MPR, dan (2) calon Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih terlebih dulu oleh rakyat kemudian dipilih lagi oleh MPR.

Pola yang hendak dipilih MPR itu mendapat kritikan luas karena MPR tidak serius untuk melakukan perubahan dalam pemilihan Presiden. Kritikan keras ini sangat beralasan dan dapat dimengerti, karena ada kecenderungan, sebagai lembaga tertinggi negara, MPR dinilai tidak ingin kehilangan otoritas politiknya dalam proses pengisian jabatan Presiden di Indonesia. Kecenderungan ini dipahami bahwa tanpa menjadi kekuatan penentu dalam pemilihan Presiden, MPR akan kehilangan eksistensinya secara signifikan.

Akhirnya, kritikan yang datang dari berbagai kalangan, mampu mempengaruhi sikap MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945. Dalam Pasal 6A ayat (1), (2) dan ayat (3) Amandemen Ketiga dinyatakan :

1. Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
2. Pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
3. Pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden (dan Wakil Presiden).

Meskipun sudah ada kesepakatan untuk melakukan pemilihan Presiden langsung yang akan dimulai pada tahun 2004, ini tidak berarti bahwa persoalan

pemilihan Presiden langsung sudah tuntas. Paling tidak masih ada satu persoalan krusial yang belum disepakati, yaitu bagaimana jika tidak ada pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang dapat memenuhi persyaratan dalam ayat (3).

Ada dua alternatif yang masih diperdebatkan di MPR sebagai solusi terhadap persoalan ini. *Pertama*, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh MPR dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden (dan Wakil Presiden). *Kedua*, dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih lagi oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden (dan Wakil Presiden). Kedua alternatif ini telah diusahakan untuk diselesaikan dalam ST MPR 2001 tetapi karena masing-masing mempunyai pendukung dengan kekuatan yang relatif berimbang, maka kata putus disepakati akan dilakukan pada ST MPR 2002 yang akan datang.

Pasca ST MPR tahun 2000, BP MPR membentuk PAH I guna membahas rancangan perubahan UUD 1945, khususnya mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Bahan pembahasan adalah rancangan meteri hasil BP MPR pada Perubahan Ketiga yang menjadi lampiran Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000. Pada pembahasan ketiga, pembahasan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berfokus pada persoalan calon independen, calon perseorangan, kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, kekosongan jabatan wakil presiden, pemisahan pemilu untuk DPR, DPD dan Pilpres, Kewenangan MPR untuk menyusun GBHN.

Jimly Asshiddiqie, selaku bagian dari Tim Ahli mengungkapkan bahwa pemilihan Presiden secara langsung adalah upaya untuk memperkuat demokratisasi di Indonesia. Selain itu, Jimly juga menyinggung keterkaitan problem system pemilihan langsung dengan system multipartai.²⁵⁴ mengenai tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, menurut Muchsan, selaku bagian dari Tim Ahli berpendapat akan diatur dalam UU.

“ Untuk lengkapnya maka Tim Ahli berpendapat tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akan diatur lebih lanjut di dalam undang-undang. Meskipun saya dengar undang-undang Kepresidenan yang merupakan hak inisiatif Presiden belum memuat tentang bagaimana cara pemilihan Presiden. Sedangkan masa jabatan Presiden, kita tetapkan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, terbatas untuk satu masa jabatan. Jadi, kita hanya dua kali masa jabatan, tidak mengenal tambahan lagi. “

Mengenai kemungkinan terjadinya kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, Ramlan Surbakti mengatakan bahwa itu akan digantikan berdasarkan hasil pemilu sebelumnya.²⁵⁵ Mengenai kekosongan jabatan wakil presiden, Maswadi Rauf mengusulkan apabila ada kekosongan Wakil Presiden, agar tetap diisi dengan cara dua wakil Presiden, diusulkan oleh Presiden untuk kemudian dipilih oleh MPR. Sedangkan jika kekosongan terjadi secara bersamaan, Presiden dan Wakil Presiden sekaligus, Maswadi mengusulkan.

“ Lalu kemudian kekosongan Presiden dan Wakil Presiden yang terjadi bersamaan. Itu kita tetap berpendapat akan diisi sementara oleh masing-masing

²⁵⁴ Lihat Pendapat Jimly Ashiddiqie pada Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010, hlm. 327.

²⁵⁵ Lihat pendapat Ramlan Surbakti pada *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010, hlm. 340.

Ketua DPR dan Ketua DPD. Ini memang dipertanyakan apakah boleh itu lembaga legislative memangku sebagai kepala eksekutif. Untuk sementara waktu, dia hanya bertugas untuk melakukan pemilihan Presiden yang calonnya diajukan oleh tetap partai yang terbesar kursinya di DPR dan DPD. Setelah itu kedua orang ini kembali ke posisinya semula. Jadi, dia hanya mempunyai tugas khusus yang berlaku untuk sementara waktu”.

Sementara Jimly Asshiddiqie memberikan tambahan catatan mengenai pengisian jabatan Wakil Presiden yang lowong.

“ mengenai Wakil Presiden, meskipun nanti system pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih satu paket melalui system pemilihan langsung, kami bersepakat mengusulkan jikalau Presiden berhalangan atau berhenti. Wakil Presiden diangkat menjadi Presiden maka kekosongan jabatan Wakil Presiden itu harus diisi. Pertimbangannya karena untuk negara seperti Indonesia penting sekali Wakil Presiden itu diisi. Jangan dibiarkan kosong. Kita tidak bisa mengatur kalau dia tinggal beberapa bulan atau masih lama empat tahun, tetapi secara umum harus ditentukan, harus diisi. Ini berbeda tentu dengan yang sekarang. Kalau sekarang memang harus diisi karena ada Tata Tertib MPR.”

Jimly juga menyampaikan perdebatan yang terjadi di internal Tim Ahli mengenai masalah ini. ia memaparkan,

“ Bahwa sebetulnya apakah diisi atau tidak itu tergantung bagaimana kita harus mengatur hal itu di dalam konstitusi. Sebab ada juga negara-negara yang tidak menentukan Wakil Presiden itu harus ada. Bahkan Wakil Presiden dalam keadaan biasapun tidak ada. Misalnya saja di Chili, Mexico, itu tidak ada Wakil Presiden dan dia juga menganut sistem presidensiil.

Yang kedua, ada pertimbangan juga bahwa kalau paket Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih langsung, langsung dipilih oleh rakyat dalam satu paket, maka kalau satu di antara paket itu berhalangan maka tentu

harusnya mengisinya itu dengan pemilihan langsung juga. Tetapi nampaknya kalau itu dilakukan jadi terlalu mahal.²⁵⁶

C. Pengaturan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Pasal 6 UU No. 23 Tahun 2003 menentukan 20 persyaratan untuk calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu dua syarat subjektif (bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa (syarat a) dan setia kepada Pancasila, UUD 1945 (syarat o), sedangkan 18 syarat lainnya bersifat subjektif, yakni: WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri (syarat b); tidak pernah mengkhianati negara (syarat c); mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden (syarat d); bertempat tinggal dalam wilayah NKRI (syarat e); telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara (syarat f); tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara (syarat g); tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan (syarat h); tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (syarat i); tidak pernah melakukan perbuatan tercela (syarat j); terdaftar sebagai pemilih (syarat k); memiliki NPWP dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama lima terakhir yang dibuktikan dengan SPT PPh Wajib Pajak Orang Pribadi (syarat l);

²⁵⁶ Ibid., hlm. 344.

memiliki daftar riwayat hidup (syarat m); belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (syarat n); tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (syarat p); berusia minimal 35 Tahun (syarat q); berpendidikan minimal SLTA atau yang sederajat (syarat r); bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI termasuk organisasi massanya atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G30SPKI (syarat s); tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih (syarat t).

Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.²⁵⁷ Selanjutnya penentuan Calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan.²⁵⁸ Partai politik dapat melakukan kesepakatan dengan partai politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon.

²⁵⁷ Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2003.

²⁵⁸ Pasal 26 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003

Pengaturan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Berdasarkan UU No. 42 Tahun 2008

1. Persyaratan Presiden dan Wakil Presiden

Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden diatur dalam Pasal 5 sebagai berikut.

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
- c. Tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- d. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- e. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- g. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungan jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- h. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. Terdaftar sebagai pemilih;
- k. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 4 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;
- l. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selam 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- m. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- n. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- o. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- p. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- q. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G30.S/PKI; dan
- r. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Pasal 5 UU No. 42 Tahun 2008 pada dasarnya hampir sama dengan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2003 dengan sedikit perubahan, yaitu dihapuskannya syarat tidak pernah dipidana penjara karena perbuatan makar, mempunyai daftar riwayat hidup, terdaftar sebagai pemilih, dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun ditambahkan syarat harus memiliki visi, misi, dan program.

Selain itu, ada penambahan persyaratan mengenai pejabat negara yang ingin mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 bahwa; (1) Pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya; (2) Pengunduran diri sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat pada saat didaftarkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik di KPU sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali; (3)

Surat pengunduran diri sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada KPU oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai dokumen persyaratan calon Presiden atau calon Wakil Presiden. Jika yang mencalonkan diri adalah kepala daerah maka Pasal 7 UU ini mengatur secara lengkap sebagai berikut. Ayat (1) menyatakan bahwa: “Gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang akan dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus meminta izin kepada Presiden”. Sementara ayat (2) menyatakan bahwa, “Surat permintaan izin gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada KPU oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai dokumen persyaratan calon Presiden atau calon Wakil Presiden.

Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2009 mengatur bahwa,” Kepala Daerah yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai calon presiden atau calon Wakil Presiden harus mengajukan permohonan izin kepada Presiden.” Tata cara pengajuan izin diatur lebih lanjut dalam Pasal 10 sebagai berikut.

- (1) Kepala Daerah yang akan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai calon presiden atau calon Wakil Presiden harus menyampaikan surat permohonan izin kepada Presiden paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum didaftarkan oleh partai politik atau gabungan partai politik di Komisi Pemilihan Umum.
- (2) Penyampaian surat permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri.

- (3) Kepala Daerah yang telah mengajukan permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dinyatakan non aktif dengan Keputusan Presiden bagi Gubernur/Wakil Gubernur, dan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.
- (4) Status non aktif dari jabatan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) akan diberikan sampai dengan Komisi Pemilihan Umum menetapkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- (5) Apabila Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan non aktif secara bersamaan, pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari di daerah yang bersangkutan dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- (6) Pelaksanaan tugas pemerintahan oleh Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.

Menurut Mukhtie Fadjar, terhadap perubahan persyaratan tersebut yang patut disayangkan adalah penghapusan syarat terdaftar sebagai pemilih dan syarat tidak sedang dicabut hak pilihnya. Sebab kedua persyaratan tersebut justru sangat penting dalam suatu proses pemilihan dan sangat ironis apabila calon Presiden dan Wakil Presiden justru tidak terdaftar sebagai pemilih atau sedang dicabut hak pilihnya oleh suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain itu, pada regulasi terdahulu, pengajuan cuti maupun izin dari Presiden/Menteri Dalam Negeri tidak mendapat perhatian. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, barulah diadakan pengaturan mengenai tata cara pengajuan cuti²⁵⁹ maupun izin. Dalam

²⁵⁹ Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengajuan Cuti Bagi Kepala Daerah dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum dan Permohonan Izin Bagi Kepala Daerah yang Dicalonkan Menjadi Presiden atau Wakil Presiden.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2009 diatur sebagai berikut:

Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, ketentuan mengenai syarat calon Presiden dan Wakil Presiden dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan KPU No. 26 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (selanjutnya disebut Keputusan KPU No. 26 Tahun 2004) juncto Keputusan KPU NO. 31 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Kemampuan Rohani dan Jasmani Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004. Ketentuan mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam UU NO. 23 Tahun 2003 pernah dimohonkan pengujian oleh DPP Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan K.H. Abdurrahman Wahid di Mahkamah Konstitusi (MK), sedangkan kedua Keputusan KPU di atas dimohonkan oleh yang bersangkutan ke Mahkamah Agung (MA), namun kedua macam *judicial review* tersebut ditolak. (lihat putusan MK).

Undang-Undang organik yang mengatur persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilu Presiden Langsung Tahun 2004 dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden untuk

Cuti adalah tidak masuk kerja berdasarkan izin dari pejabat yang berwenang dalam kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu Langsung tahun 2009. Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia masa bakti 2009-2014 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum pada tanggal 8 Juli 2009 berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801). Kedua Undang-Undang tersebut mengkondisikan untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, masing-masing elite politik membangun komunikasi politik pada masa kampanye dan setelah pemilu anggota legislative yang berlangsung pada tanggal 9 April 2009.²⁶⁰

Harun Alrasid dalam makalah yang berjudul Reformasi Konstitusi dalam Era Reformasi menyatakan: “Kalau Pemilihan Presiden pada 20 Oktober 1999 yang lalu dinilai sudah demokratis, maka sebaiknya pemilihan Presiden secara langsung merupakan program jangka panjang”.²⁶¹

Pasal 6A UUD 1945 mengatur mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

- (1) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

²⁶⁰ Abdul Latif, “Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai” dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 25-26.

²⁶¹ *Ibid.*

- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Penjabaran lebih lanjut mengenai mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Pasal 6A UUD 1945 tersebut dituangkan dalam UU No. 23 Tahun 2003 untuk Pemilu Presiden tahun 2004 dan dalam UU No. 42 Tahun 2008 untuk Pemilu Presiden tahun 2009, sebagai berikut: “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh KPU (Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003; Pasal 4 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008).

Yang berhak mengajukan Pasangan Calon adalah Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan ketentuan memenuhi ketentuan “ Presidential Threshold” tertentu, yaitu 15% kursi DPR atau 20% perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR (Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003) untuk Pemilu Presiden 2004, sedangkan untuk Pemilu Presiden 2009 “Presidential Threshold” adalah 20% kursi DPR atau 25% perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR (Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008);

Menurut Mukhtie Fadjar, terhadap ketentuan Pasal 6A UUD 1945 dapat dikemukakan catatan bahwa:

- a. Terjadi pergeseran dalam mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan secara tidak langsung oleh MPR ke pemilihan langsung oleh rakyat. Hal tersebut dipertegas lagi oleh ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

- Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam satu paket pasangan calon, tidak terpisah sebagaimana dilakukan ketika pemilihan dilakukan oleh MPR;
 - c. Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, jadi menutup kemungkinan dari calon Perseorangan;
 - d. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden seharusnya dilakukan bersamaan dengan Pemilu Anggota Legislatif, karena menurut Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pencalonan pasangan calon dilakukan sebelum pelaksanaan Pemilu, sedangkan yang dimaksud Pemilu menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 adalah Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, dalam praktik sejak Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, ternyata Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan sesudah Pemilu Legislatif, sebagaimana diatur dalam UU NO. 23 tahun 2004 dan juga UU No. 42 Tahun 2008.

Dalam Era Reformasi terjadi beberapa perubahan yang terkait dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.²⁶² *Pertama*, pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden melalui Tap MPR No. XIII/ MPR/ 1998. Ketetapan ini mengakhiri perdebatan penafsiran ganda terhadap Pasal 7 UUD 1945 bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan ini ditafsirkan oleh rezim Soekarno dan Soeharto bahwa seorang dapat dipilih menjadi presiden berulang-ulang. Bahkan, Soekarno melalui Tap MPRS No. III/ MPRS/ 1963 ditetapkan sebagai Presiden seumur Hidup.

Kedua, adanya perbaikan terhadap Tap MPR No. II/ MPR/ 1973 karena dianggap tidak sesuai dengan dinamika dan perkembangan demokrasi. Perubahan ini dilakukan dengan pengesahan Tap MPR No. VI/ MPR/ 1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI.

²⁶² *Ibid.*

Ada dua perbaikan yang dilakukan oleh MPR dalam tata cara pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. *Pertama*, adanya peluang untuk mencalonkan seseorang menjadi presiden tanpa melalui fraksi. Dalam Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa calon presiden (dan Wakil Presiden) juga dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang anggota MPR yang terdiri atas satu fraksi atau lebih. *Kedua*, hilangnya ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat bekerja sama.

Di luar perbedaan tersebut, masih ditemui persamaan yang amat mendasar antara ketentuan yang terdapat dalam Tap. MPR No. II/ MPR/ 1973 dengan Tap MPR No. VI/ MPR/ 1999 terutama yang menyangkut pemisahan proses pemilihan Presiden dengan Wakil Presiden. Pada prinsipnya adanya persyaratan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah adalah tidak sejalan dengan keinginan UUD 1945 karena pemilihan Presiden diisyaratkan satu paket dengan pemilihan Wakil Presiden karena pembuat UUD beberapa kali menyebut Presiden dan Wakil Presiden “dalam satu nafas”, seperti: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh..., Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama..., Presiden dan Wakil Presiden disumpah menurut agama*. Alasan lain yang mendukung satu paket, yaitu Presiden dan Wakil Presiden adalah satu lembaga, yaitu lembaga kepresidenan karena UUD 1945 tidak pernah menyebut Wakil Presiden sebagai lembaga tersendiri. Hal ini dapat dibuktikan bahwa persyaratan untuk menjadi Wakil Presiden sama dengan persyaratan untuk menjadi Presiden. Kalau MPR melakukan penilaian terhadap calon Presiden

berarti MPR sekaligus melakukan penilaian bagaimana calon Presiden memilih pendampingnya.

Lebih jauh dari itu, menjadikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden satu paket akan membawa implikasi positif terhadap posisi Wakil Presiden. Wakil Presiden akan merasa jabatan yang diperolehnya bukan hanya ditentukan oleh rekomendasi Presiden terpilih, tapi kedua calon sama-sama berjuang untuk mendapatkan posisi terhormat tersebut. Andil mereka secara proporsional relatif berimbang. Dengan demikian, Wakil Presiden akan menjadi mitra Presiden dan sekaligus menghapus kesan selama ini dirasakan sebagai “ban serep”. Dengan demikian, tentunya posisi Wakil Presiden menjadi lebih tinggi daripada menteri-menteri yang *nota-bene* juga pembantu Presiden.

Perubahan sistem pemilihan dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan oleh rakyat secara langsung, akan membawa dampak perubahan lain terhadap hukum ketatanegaraan yang mengatur tentang lembaga kepresidenan. Perubahan Pasal 6(2) UUD 1945 menjadi, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”. Dengan demikian tidak ada lagi kewenangan MPR dalam hal memilih Presiden. Konsekuensi tidak melakukan pemilihan, MPR kehilangan pula hak untuk meminta pertanggungjawaban.²⁶³

Menurut Harjono, dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, seseorang memiliki hak untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden pada saat KPU menyatakan bahwa satu pasangan calon memenangkan pemilihan,

²⁶³ Abdul Latif, “Pilpres dalam Perspektif Koalisi... *op. cit.*, hlm. 39.

dan kemudian kewajiban MPR untuk segera melakukan pelantikan. Jadi, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden bukanlah kewenangan melainkan kewajiban MPR.²⁶⁴ Bahkan dahulu ada ide agar Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah di hadapan Mahkamah Konstitusi. Namun, hal itu dipandang lebih rumit. Dengan rumusan Pasal 9 ayat (2) sekarang, ketika ternyata pimpinan MPR dan pimpinan MA tidak bersedia melakukan pelantikan, maka Presiden terpilih bisa mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi. Gugatan dilakukan kepada MPR karena telah melanggar kewajiban konstitusionalnya untuk melakukan pelantikan. Memang tidak ada ketentuannya dalam UUD, namun hal tersebut dimungkinkan. Mahkamah Konstitusi bahkan bisa cukup menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden bersangkutan adalah Presiden dan Wakil Presiden terpilih, tanpa harus menyatakan bahwa MPR wajib melantik. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden terpilih dianggap telah sah sebagai Presiden dan Wakil Presiden.²⁶⁵

D. Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden

1. Pengertian Pertanggungjawaban

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan. *“Niemand kan een bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening*

²⁶⁴ Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL. Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008) hlm. 66.

²⁶⁵ *Ibid.* hlm. 67.

controle bestaan".²⁶⁶ Mulyosudarmo menyatakan bahwa pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintahan demokrasi.²⁶⁷ Berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, dapat dibagi dua menjadi: pertanggungjawaban dalam arti luas merupakan pertanggungjawaban dalam dengan sanksi, sedangkan dalam arti sempit merupakan pertanggungjawaban tanpa sanksi.²⁶⁸ Sri Soemantri menyebutkan secara eksplisit bahwa pertanggungjawaban yang dimiliki Presiden adalah pertanggungjawaban dalam arti luas. Secara leksikal, kata pertanggungjawaban berasal dari bentuk dasar kata majemuk "tanggung jawab" yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatu berupa penuntutan, diperkarakan dan dipersalahkan sebagai akibat sikap sendiri atau pihak lain.²⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan tanggung jawab sebagai "keadaan wajib menanggung segal sesuatunya".²⁷⁰

Selain itu, kata "tanggung jawab" merupakan kata benda abstrak yang bisa dipahami melalui sikap, tindakan dan perilaku . Setelah bentuk dasar, kata "tanggung jawab" mendapat imbuhan awalan "per" dan akhiran "an" , menjadi "pertanggungjawaban" yang berarti perbuatan bertanggung jawab atas sesuatu

²⁶⁶ A.D. Balinfante (et al), *Beginselen Van Nederlandse Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 2983, hlm. 21. Sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga, hlm. 109.

²⁶⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hlm. 1.

²⁶⁸ Harun Al Rasyid, *Hubungan antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 11.

²⁶⁹ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007, hlm. 69.

²⁷⁰ Lihat juga W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 1205.

yang dipertanggungkan. Menelaah pengertian “tanggung jawab” sebagaimana rumusan di atas merujuk kepada makna tanggung jawab dalam proses hukum, dimana seseorang dapat dituntut, diperkarakan dan dipersalahkan dan kesiapan menerima beban sebagai akibat dari sikap sendiri atau tindakan orang lain. Jika dikaitkan dengan kata pertanggungjawaban berarti kesiapan untuk menanggung segala bentuk beban berupa dituntut, diperkarakan dan dipermasalahkan akibat dari sikap dan tindakan sendiri atau pihak lain yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Apakah arti pertanggungjawaban tersebut memiliki arti yang sama dengan responsibility, accountability, dan liability. Arti dan makna untuk ketiga terminologi tersebut dapat dilihat sebagai berikut. Kata responsibility, accountability, dan liability dalam kamus Black’s Law Dictionary bermakna hampir serupa. *Responsibility, n. liability. A person’s mental fitness to answer in court for his or her actions.*²⁷¹ *Responsibility means answerability or accountability. It is used in the criminal law in the sense of “criminal responsibility” and hence means an answerability to the criminal law.”*²⁷²

Kutipan dari Kamus Hukum Black’s Law Dictionary menunjukkan bahwa kata accountability dipakai untuk pertanggungjawaban secara umum atau pertanggungjawaban dengan makna yang luas. Liability digunakan untuk pertanggungjawaban dalam bidang hukum (secara umum). Dengan kata lain liability merujuk pada makna pertanggungjawaban hukum. Sedang responsibility

²⁷¹ Bryan A. Garner (ed), Black’s Law Dictionary, Eighth Edition, West Publishing, United States of America, 1990, Hlm. 1338.

²⁷² Rollin M. Perkins & Ronald N. Boyce, Criminal Law and Procedure: Cases and Materials 399 (5th ed), 1997. *Ibid.*

lebih sering digunakan untuk pertanggungjawaban hukum pidana.²⁷³ dalam bahasa belanda dijumpai istilah *veraantwoordelijk* sebagai padanan kata “tanggung jawab”. S.J. Focheme Andrea²⁷⁴ memaknai *veraantwoordelijk* sebagai: tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul pertanggungjawaban dan hingga memikul kerugian (bila dituntut) dalam kaitan dengan hukum maupun dalam administrasi.

Mengapa UUD 1945 memuat pembatasan pertanggungjawaban? Pada bagian lain telah diuraikan bahwa sistem UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang stabil. Karena itu dipilih suatu sistem pemerintahan kepresidenan (Presiden menjalankan kekuasaan eksekutif riil) dan Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, tetapi kepada MPR.

Untuk menjamin stabilitas pemerintahan, harus ada mekanisme pembatasan system pertanggungjawaban. Apabila pertanggungjawaban Presiden kepada MPR serupa dengan pertanggungjawaban kabinet parlementer, dikhawatirkan akan mengganggu tujuan membentuk pemerintahan yang stabil. Karena itu, sangat wajar apabila pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dibatasi, yaitu hanya mengenai pelanggaran tertentu, dalam hal ini pelanggaran haluan negara dan atau UUD 1945. Di masa depan, berdasarkan perubahan UUD 1945 mekanisme pertanggungjawaban Presiden semacam ini tidak akan ada lagi. Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak

²⁷³ Dian Bakti Setiawan, Pemberhentian Kepada Daerah Mekanisme Pemberhentiannya menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, lm. 50.

²⁷⁴ Arifin P. Suriaatmadja, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis, Jakarta, Gramedia Pustaka, 1986, hlm. 43.

bertanggungjawab kepada MPR melainkan kepada rakyat pemilih. Berdasarkan Pasal 7A (Perubahan Ketiga), Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan semata-mata karena:

1. Suatu pelanggaran hukum (pengkhianatan terhadap bangsa dan negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana besar lainnya);
2. Perbuatan tercela; atau
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dengan demikian, hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan, kebijakan politik, atau kebijakan di bidang-bidang lain tidak termasuk dasar memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu, wewenang MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui tata cara yang lebih kompleks dibandingkan dengan tata cara yang diatur ketika MPR memberhentikan MPRS (MPRS) memberhentikan Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Demikian pula mekanisme memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden, akibat perubahan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, berubah pula sistem pertanggungjawaban dan tata cara memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden. Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur sebagai berikut:

1. DPR mengajukan usul memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden atas alasan melakukan pelanggaran hukum atau karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden (Pasal 7A).
2. Sebelum memajukan usul ke MPR, DPR harus terlebih dahulu menyampaikan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah melanggar Pasal 7A. Permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi harus diputus dalam satu sidang yang

dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga anggota dan disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota yang hadir.

3. Mahkamah Konstitusi wajib memutus dalam waktu paling lama 90 hari sejak menerima permintaan DPR.
4. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden melanggar larangan sebagaimana dimaksud Pasal 7A, DPR bersidang untuk meneruskan usul memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR.
5. MPR harus bersidang dan memutus pendapat DPR paling lama 30 hari terhitung sejak menerima usul.
6. Keputusan MPR ditetapkan dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya tiga perempat jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

Dengan dihapusnya Penjelasan dari konstruksi UUD Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya, melalui penegasan dalam Aturan Tambahan Pasal II, maka predikat Presiden sebagai mandataris MPR dan pertanggungjawaban Presiden menjadi hapus karena sudah diintegrasikan ke dalam Pasal 6A dan Pasal 7A UUD 1945. Ketika Presiden Megawati Soekarno Putri dan Wakil Presiden Hamzah Haz akan mengakhiri masa kerjanya (2004), timbul perdebatan apakah masih perlu menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR. Masalah ini sempat menjadi perdebatan di Sidang Tahunan MPR 2003 lalu. Fraksi PDI-P tidak menginginkan ada pidato pertanggungjawaban presiden, karena MPR hasil amandemen UUD 1945 tidak mempunyai wewenang meminta pertanggungjawaban presiden. Fraksi ini menghendaki, sidang MPR 2004 hanya mendengar pidato Presiden tentang pelaksanaan GBHN dan putusan MPR lainnya. Sementara kelompok yang lain tetap menghendaki ada pidato pertanggungjawaban presiden yang berujung diterima atau ditolak. Dari tarik ulur tersebut akhirnya melahirkan kompromi tetap ada pidato pertanggungjawaban pada Sidang Tahunan MPR September 2004. Namun, kata-kata bahwa MPR akan “menilai” laporan tersebut diganti dengan sekedar “menanggapi”. Klausul Tata

Tertib MPR Pasal 98 ayat (2) yang tadinya berbunyi: “Pertanggungjawaban Presiden dinilai Majelis yang berisi penerimaan atau penolakan pertanggungjawaban yang dimaksud”, diubah menjadi: “Pertanggungjawaban Presiden ditanggapi majelis”.

Yang perlu disempurnakan kembali adalah konsistensi dari peneguhan posisi Presiden yang nantinya dipilih langsung oleh rakyat dengan kekuasaan yang dimilikinya, karena melalui perubahan pertama UUD 1945 kekuasaan Presiden seolah “diamputasi”, kemudian di perubahan kedua posisi DPR diperkuat dengan memasukkan hak-hak DPR ke dalam pasal-pasal UUD, tetapi tiba-tiba di perubahan ketiga UUD 1945 MPR justru ingin mengukuhkan sistem presidensiil. Sehingga wajar dalam Pidato Kenegaraan menjelang peringatan Hari Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 2003, mengatakan bahwa system pemerintahan Indonesia “abu-abu”, atau dengan kata lain “tidak jelas” apakah presidensiil, parlementer, semi presidensiil, ataukah semi parlementer.²⁷⁵

2.Pembagian Tanggung Jawab

Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan.²⁷⁶ Karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Beban tanggung jawab bentuknya ditentukan oleh “cara-cara kekuasaan

²⁷⁵ Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hlm. 100.

²⁷⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan...*, *Op.Cit.*, hlm. 39

itu diperoleh” (*Bevoegdheidsverkrijging*).²⁷⁷ Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

a. Perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif.

1. Atributif atau Atribusi

Kata atribusi berasal dari bahasa Belanda, yakni *attributie* yang berarti; “pembagian” (wewenang hukum): dalam kata *attributie van rechtsmacht*; pembagian wewenang kepada berbagai instansi berupa kompetensi mutlak (*absolute competentie*), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht* yang juga mempunyai arti membagikan suatu perkara kepada kekuasaan yudikatif atau kekuasaan eksekutif.²⁷⁸ Perolehan kekuasaan dengan cara ini menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru.²⁷⁹

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt atribusi sebagai pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah (*attributie; toekenning van een bestuurbevoegdheid door en wetgever aan een bestuursorgaan*).²⁸⁰ Selanjutnya H.D. van Wijk membedakan pembentuk undang-undang di Belanda yang berwenang memberikan atribusi adalah badan

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Lihat Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia, Susunan NE Algra, H.R.W. Gokkel, Saleh Adiwinata, Boerhanoeddin St. Batoetah, Binacipta, 1983, hlm. 36. Sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 70.

²⁷⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, *Op. cit.*, hlm. 39.

²⁸⁰ H.D. van Wijk/Willen Konijnenbelt, *Hofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij LEMMA Bv-Utrecht, 1995, hlm. 129. Sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op. cit.*, hlm. 70.

pembentuk undang-undang orisinil dan badan pembentuk undang-undang yang didelegasikan. Termasuk badan pembuat undang-undang orisinil adalah pembentuk UUD, Parlemen (pembuat undang-undang dalam arti formal atau Mahkota, khususnya berhubungan dengan Pasal 89 UUD), sedangkan badan pembentuk undang-undang yang didelegasikan/diwakilkan dalam arti material adalah Mahkota, menteri-menteri dan organ-organ pemerintah yang berwenang. Bagi suatu negara hukum atribusi sangat penting utamanya guna memenuhi tuntutan dasar hukum bagi setiap tindakan pemerintah dan cara pemerintah memperoleh suatu kewenangan. Karena itu C.P.J. Goorden merumuskan²⁸¹ atribusi sebagai cara memperoleh wewenang secara orisinil (*attributie een originele wijze van bevoegdheids-verkrijging*). Wewenang tersebut diperoleh baik secara langsung dari peraturan hukum dalam arti formal maupun dari peraturan perundang-undangan dalam arti material. Apabila pendapat H.D. van Wijk dan C.P.J. Goorden dihubungkan dengan ketatanegaraan Indonesia, maka badan yang dapat disebut pembentuk undang-undang orisinil pada tingkat pusat dan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan adalah:

1. MPR karena berwenang menetapkan UUD dan Ketetapan MPR lainnya. (Pasal 3 UUD 1945).
2. Presiden bersama DPR karena berwenang membentuk undang-undang (Pasal 5, 20 dan Pasal 21 UUD 1945) dan;
3. Presiden karena berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD 1945).

²⁸¹ C.P.J. Goorden, *Algemeen Bestuursrecht Compact*, Uitgeverij LEMMA Bv-Utrecht, 1995, hlm. 54.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur yang berwenang menetapkan Peraturan Daerah Provinsi.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota yang berwenang menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Kota.
6. Badan Perwakilan Desa yang berwenang membuat Peraturan Desa.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara harus berdasarkan atas hukum atau lebih dikenal dengan asas legalitas. Maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan atau sumber wewenang bagi pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan.²⁸² Implementasi asas legalitas dilakukan melalui attributive, sehingga setiap wewenang badan atau pejabat administrasi negara diperoleh melalui wewenang attributive. Pada attributif terdapat paling sedikit ada dua pihak yang terlibat, yaitu: pihak pemberi wewenang (*attributant*) dan pihak penerima wewenang (*attributie*). Attributif adalah penyerahan suatu wewenang (baru) kepada pemerintah atau pejabat administrasi negara oleh pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di Parlemen), di mana wewenang itu semula tidak dimiliki oleh pemerintah atau pejabat administrasi negara. Dengan adanya pemberian wewenang baru itu (attributif) berarti tindakan badan atau pejabat administrasi negara menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.²⁸³ Dilihat dari asalnya atau sumber wewenang attributif (legislators) dapat dibedakan, asalnya dari diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerintahan di tingkat daerah.

²⁸² Ridwan HR, *Hukum Administrasi... Op. cit.*, hlm. 101.

²⁸³ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi... Op. cit.*, hlm. 158-159.

Attributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan Ketetapan MPR lainnya. Namun, menurut UUD perubahan Kesatu, Kedua, Ketiga dan Keempat Pasal 3 ayat (1) MPR hanya memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD. Selain itu, juga yang asalnya bersumber dari DPR bersama-sama pemerintah berupa undang-undang. Adapun atributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah berupa PERDA. Kedua asal wewenang disebut *original legislator* atau pembuat undang-undang asli (*originale wetgever*). Pada tingkat desa, atributif berasal dari Badan Perwakilan Desa yang dituangkan dalam bentuk PERDES.

Apabila Presiden berdasarkan suatu ketentuan undang-undang (UU) mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah (PP) yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat administrasi negara, maka wewenang itu disebut *delegated legislator*.²⁸⁴ Pada atributif diciptakan suatu wewenang baru yang belum dimiliki sebelumnya oleh badan atau pejabat administrasi negara. Dengan demikian, Hukum Administrasi merupakan *instrument* yuridis dari prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi.

Pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan. Masalah keabsahan pembentukan kekuasaan sebelum adanya organisasi negara, sama dengan keabsahan suatu konstitusi. Dasar hukum pembentukan kekuasaan oleh suatu badan sebelum

²⁸⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 65.

adanya konstitusi pada umumnya diberikan melalui konstitusi. Di Indonesia PPKI sebagai badan pembentuk negara membentuk kekuasaan bersamaan dengan membentuk lembaga yang memperoleh kekuasaan itu. Karena pada umumnya pembentukan kekuasaan dinyatakan dalam konstitusi, Henk van Maarseveen menyebut bahwa setiap Undang-Undang Dasar merupakan *Reglement van attributie*.²⁸⁵

Menurut Maarseveen, jika diperiksa secara teliti Undang-Undang Dasar Belanda, begitu pula Undang-Undang Dasar yang lain, tidak lebih daripada suatu peraturan tentang atribusi (*reglement van attributie*).²⁸⁶

Dengan berbagai undang-undang diatribusikan berbagai macam kekuasaan kepada berbagai subjek hukum public. Menurut pendapat Suwoto, pengatribusian kekuasaan tersebut lebih tepat disebut sebagai “pembentukan kekuasaan”. Undang-Undang Dasar sebagai *reglement van attributie* dimengerti sebagai dasar hukum pembentukan berbagai kekuasaan yang kemudian diberikan kepada badan-badan negara yang pembentukannya didasarkan atas Undang-Undang Dasar pula. Dengan konstruksi pemikiran ini, setiap kekuasaan yang timbul karena pengatribusian kekuasaan, akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli (*oorspronkelijk*). Sumber kekuasaan asli yang utama adalah Badan Pembuat Undang-Undang Dasar. Pembuat Undang-Undang Dasar membentuk kekuasaan asli dan memberikan kekuasaan itu kepada badan-badan negara yang pembentukannya juga melalui Undang-Undang Dasar.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Op. cit.*, hlm.40.

Di samping itu, terdapat pembentukan kekuasaan yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi. Badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi itu kemudian membentuk konstitusi baru. Dengan UUD 1945 terbentuk MPR, MPR membentuk kekuasaan baru selaku pemegang kedaulatan rakyat; kekuasaan yang baru itu diberikan kepada lembaga negara lain yang dibentuk pula berdasarkan UUD 1945. Pengembangan kekuasaan baru tersebut memang diperlukan, karena pembuat Undang-Undang Dasar tidak dapat menyusun pembentukan kekuasaan yang lengkap dalam suatu naskah Undang-Undang Dasar yang relatif singkat. Dengan demikian, penerapan prinsip pembentukan kekuasaan dalam UUD 1945 dilaksanakan oleh tiga badan, yaitu:

1. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertindak sebagai Badan Pembentuk Negara.
2. MPR yang bertindak sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan mengembangkan kekuasaan yang tidak diatur dalam UUD.
3. Presiden dengan persetujuan DPR yang bertindak sebagai badan pembuat Undang-Undang.

Dari uraian di atas, ciri-ciri attributie kekuasaan dapat dikemukakan sebagai berikut:²⁸⁷

1. Pembentukan kekuasaan secara atributif, melahirkan kekuasaan baru.

²⁸⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, Op. cit., hlm.41.

2. Pembentukan kekuasaan secara atributif harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*authorized organs*).

Dengan diperolehnya kekuasaan secara atributif tidak serta merta dapat diketahui kepada siapa penerima kekuasaan itu harus bertanggung jawab. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Ketentuan ini berarti kekuasaan mengangkat dan memberhentikan adalah Presiden. Lembaga yang dibentuk bersamaan dengan pembentukan kekuasaan itu adalah Presiden dan Menteri. Namun, proses pembentukan kekuasaan secara atributif ini masih belum mengatur tentang bagaimana menteri itu harus bertanggungjawab. Sistem pertanggungjawaban diatur tersendiri di luar ketentuan pembentukan kekuasaan itu. Dengan demikian, pembentukan kekuasaan secara atributif tidak mengenal dasar-dasar sistem pertanggungjawaban kekuasaan.²⁸⁸

Menurut Pasal 1 ayat (22) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Selanjutnya uraian mengenai atribusi diatur lebih lanjut dalam Pasal 12 (1), (2), (3) yang menyatakan bahwa:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila: a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

²⁸⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Loc. Cit.*

b. Perolehan kekuasaan yang sifatnya derivatif

Perolehan kekuasaan yang kedua disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Karena itu, sifatnya derivative (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Persoalannya adalah siapa yang dianggap sah membentuk kekuasaan dan siapa yang sah melimpahkan kuasa, serta bagaimana sistem pertanggungjawabannya dilaksanakan.²⁸⁹

Perolehan kekuasaan secara derivative mengenal dasar-dasar teoretis system pertanggungjawaban. Bentuk pendelegasian kekuasaan (*delegatie*) mempunyai system pertanggungjawaban yang berbeda dengan bentuk “pelimpahan kuasa” (*Mandaatsverlening*). Sistem pertanggungjawaban disini dimaksudkan untuk mengetahui siapa yang memegang tanggung jawab kekuasaan internal dan eksternal setelah perolehan kekuasaan secara derivatif itu dilakukan.

²⁹⁰ Penyerahan atau pelimpahan wewenang derivative dapat dilakukan dengan cara *delegasi* atau *mandat*. Berdasarkan Pasal 1 ayat (22) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

²⁸⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi...* *Op. cit.*, hlm. 158-159.

²⁹⁰ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, *Op. cit.*, Hlm. 41

Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa Belanda yakni *delegatie*,²⁹¹ artinya penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Penyerahan demikian tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Umum Belanda (*Algemende Wet bestuursrecht /Awb*) dirumuskan pengertian delegasi sebagai berikut:

Yang dimaksud delegasi adalah pemberian atau pelimpahan wewenang oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri. Pada delegasi terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni: pihak pemilik kewenangan (Presiden); pihak penerima wewenang delegasi (misal Mendagri) dan pihak penerima limpahan wewenang *delegasi* disebut delegans dan pihak yang menerima limpahan wewenang *delegasi* disebut *delegetaris*.²⁹²

Pada delegasi terjadi pemberian atau pelimpahan kewenangan dari suatu organ Pemerintahan atau badan atau pejabat administrasi negara kepada organ Pemerintahan atau badan atau pejabat administrasi negara lainnya. Dasar hukum pemberian atau pelimpahan kewenangan delegasi harus secara tegas disebutkan di dalam peraturan dimana kewenangan Pemerintahan berada, atau di dalam peraturan delegasi umum. Hukum Administrasi Belanda dengan tegas menyatakan, pemberian atau pelimpahan delegasi hanya dapat dilakukan, apabila kewenangan

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Op. cit.*, hlm.44.

untuk mendelegasikan kewenangan itu diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁹³

Akibat pemberian atau pelimpahan kewenangan delegasi dari pemilik kewenangan delegasi atau pemberi kewenangan (*delegans*) kepada penerima kewenangan delegasi atau penerima limpahan kewenangan delegasi (delegataris), maka *delegans* menjadi kehilangan wewenangnya dan tidak lagi dapat menggunakan wewenang delegasian tersebut, sedangkan bagi penerima wewenang delegasi atau penerima limpahan wewenang delegasi (delegataris) dapat bertindak atas nama sendiri. Dengan demikian, terjadi pelaksanaan kewenangan yang mandiri oleh delegataris dan delegataris bertanggung jawab sepenuhnya atas tindakan yang dilakukannya sehubungan dengan penggunaan (limpahan) wewenang *delegasi* yang diterimanya.

Apakah kemungkinan pemberian atau pelimpahan wewenang delegasi oleh delegan dapat dialihkan hanya untuk sebagian saja kepada delegataris? Di Belanda yurisprudensi telah menerima bahwa kewenangan yang telah didelegasikan kepada delegataris mengakibatkan *delegans* kehilangan wewenangnya, sebagaimana yurisprudensi kasus pemecatan seorang pegawai (personalia) Sekolah Tinggi Pertanian Wageningen yang dilakukan oleh Menteri Pertanian. Bahwa benar Menteri Pertanian memiliki kewenangan untuk memecat para personalia Sekolah Tinggi Pertanian Wageningen, akan tetapi karena kewenangan menteri telah didelegasikan kepada *recte magnificus* selaku delegataris, maka pemecatan yang dilakukan oleh Menteri Pertanian dinyatakan

²⁹³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, *Op. cit.*, hlm.47.

tidak berlaku oleh Pengadilan Pusat. Pengadilan menganggap menteri pertanian tidak memiliki kewenangan melakukan tindakan pemecatan.

Kekuasaan Presiden yang berkait dengan tugas selaku kepala pemerintah:

1. Kekuasaan membuat undang-undang.
2. Kekuasaan menetapkan perpu.
3. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah.
4. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara.

Pengaturan mengenai delegasi selanjutnya diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 ayat (23) menyatakan bahwa, "delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Mahfud MD pernah mencontohkan salah satu Ketetapan MPR yang masih berlaku adalah Tap. MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.²⁹⁴ Di dalam Tap MPR No. VI/MPR/2001, Bab II, butir 2, digariskan ".... Setiap pejabat dan elite politik... siap mundur dari jabatannya secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat." Tap MPR tersebut dibaca dengan jelas bahwa moral dan etika berada di atas hukum. Tap. MPR No. VI/MPR/2001 tersebut masih dinyatakan berlaku sampai sekarang oleh Tap MPR No. I/MPR/2003. Di dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat"

²⁹⁴ Mahfud MD, "Tap MPR tentang Etika Pejabat", *Koran Sindo*, 12 Desember 2015.

adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam melakukan rekonstruksi kedudukan Ketetapan MPR dalam system ketatanegaraan Indonesia terlebih dahulu perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan MPR dan rekonstruksi terhadap kewenangan MPR.²⁹⁵ Rekonstruksi kelembagaan MPR dilakukan untuk menempatkan Lembaga MPR yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain menjadi lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama dan tertinggi.²⁹⁶ Dengan menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.²⁹⁷ Saat ini belum

²⁹⁵ Widayati, Absori, dan Aidul Fitricia Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Media Hukum*, Vol. 21 No. 2, 2014, hlm. 274.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

3. Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945

Menurut Sukiman, rancangan undang-undang negara kita berbeda dengan sistem dengan undang-undang beberapa negara yang terkemuka di dunia, seperti Dai Nippon, Amerika, Rusland, Perantjis dan lain-lainnya. Oleh karena Negara Indonesia berbentuk Republik, maka kedaulatan rakyat harus diakui sebagai azas pemerintahannya. Menilik tingkat kecerdasan rakyat kita, maka buat sementara waktu kedaulatan rakyat baru diwujudkan, dijemakan dalam sebuah badan, yang dinamakan Madjelis Permusyawaratan Rakyat, yang sedikitnya sekali dalam 5 tahun bersidang untuk:

- a. Memilih Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (Pasal 18).

Untuk lebih menegaskan kedaulatan Madjelis Permusyawaratan Rakyat, Sukiman mengusulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar bahwa sebagai prinsip, pemilihan Madjelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat.²⁹⁸

Senada dengan pendapat Sukiman, Soepomo memberikan pernyataan mengenai MPR sebagai tempat pertanggungjawaban. Menurutnya “ kita memiliki system sendiri, system itu ialah bahwa Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Rakyat, akan tetapi ia bertanggung jawab sepenuh-

²⁹⁸ Lihat Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Muhammad Yamin, Djilid Pertama, tanpa tahun, tanpa penerbit, hlm. 323-324.

penuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tiap-tiap 5 tahun bersidang, dan pada waktu itu sudah tentu akan terang apakah haluan yang dijalankan oleh Pemerintah disetujui atau tidak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁹⁹ Menurut Sukiman, perlu ada penetapan dalam Undang-Undang Dasar bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai prinsip dipilih oleh rakyat langsung. Maka kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu paling sedikit sama kedudukannya dengan Rijksgdag Djerman, Konstitusi Weimar, Madjelis Rendah Dai Nippon atau *Tweede Kamer* dari Staten-Generale.

Kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang memang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Yang terpenting dalam hal ini adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) yaitu yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Ayat (2)-nya berbunyi: “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Selanjutnya Pasal 6 ayat (1) berbunyi “Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden”. Pada ayat (2)-nya ditentukan “Syarat-syarat untuk

²⁹⁹ Lihat Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Muhammad Yamin, Djilid Pertama, tanpa tahun, tanpa penerbit, hlm. 340.

menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”.

Secara lebih rinci lagi, Pasal 6A mengatur mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu dalam lima ayat, yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.

Mengenai masa jabatan, dalam Pasal 7 UUD 1945 ditentukan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Menurut Aidul Fitriciada Azhari, secara normatif, transplantasi hukum pada struktur nasional dibuktikan oleh penerapan sistem presidensialisme murni atau presidensialisme Amerika dalam amandemen ketiga UUD 1945. Penerapan sistem presidensialisme Amerika itu dipandang oleh anggota MPR sebagai bentuk penegasan sistem pemerintahan presidensialisme yang bertujuan untuk “memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan pada tahun 1945 telah dipilih oleh pendiri negara ini”. Pandangan ini jelas menekankan semata-mata pada aspek fungsional dan

stabilitas pemerintahan dan mengabaikan keinginan untuk menegaskan identitas nasional dalam bentuk rekonstruksi tradisi. Bahkan pemahaman atas kehendak para pendiri negara sekalipun mengabaikan fakta sejarah bahwa para pendiri negara menetapkan sistem kabinet presidensial bukan semata-mata atas pertimbangan stabilitas pemerintahan melainkan juga disertai dengan keinginan untuk merekonstruksi tradisi sebagai bentuk identitas nasional. Oleh karena itu, pilihan para pendiri negara tidak berupa system presidensial murni yang bercorak Amerika, melainkan sistem pemerintahan yang bersifat hibrida atau quasi-presidensial dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan dipilih oleh lembaga perwakilan MPR dan karenanya bertanggung jawab kepada MPR sebagaimana pada system parlementarisme. Sistem tersebut merupakan sistem pemerintahan otentik dalam UUD 1945 dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang supremasi kedaulatan rakyat secara kelembagaan atau supremasi parlemen. Dengan kedudukan MPR seperti itu, MPR pun dilengkapi dengan otoritas untuk menetapkan kebijakan-kebijakan negara dalam bentuk GBHN yang akan dijalankan oleh Presiden sebagai mandataris MPR.³⁰⁰

Akan tetapi setelah amandemen kedua, Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD 1945). Konsekuensinya kedudukan MPR merosot menjadi sejajar dengan Presiden. Perubahan kedudukan MPR ini disertai dengan penghapusan atas kewenangan untuk menyusun kebijakan negara dalam bentuk GBHN sebagai konsekuensi pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat yang

³⁰⁰ Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 86.

mengimplikasikan Presiden harus menjalankan kebijakan-kebijakan berdasarkan visi, misi dan program yang disampaikan pada saat kampanye pemilihan Presiden. Sistem presidensialisme seperti ini jelas merupakan adopsi dan transplantasi dari system presidensial dalam konstitusi Amerika. Dalam kaitan ini jelas terdapat pendapat umum di kalangan anggota MPR bahwa penerapan sistem presidensialisme Amerika merupakan cara untuk membuat UUD 1945 menjadi lebih demokratis.

Pada saat yang sama amandemen UUD 1945 juga menolak system parlementarisme sebab meyakini bahwa parlementarisme merefleksikan system liberal yang secara historis telah menciptakan kestabilan politik pada masa tahun 1950-an. Dengan demikian, amandemen UUD 1945 menolak baik system pemerintahan asli dalam UUD 1945 maupun system parlementer. Dalam konteks ini, amandemen UUD 1945 juga memperlihatkan landasan yang lebih didasari oleh alasan historis dibandingkan dengan alasan ideologis. Dalam perspektif ideologis, penolakan terhadap system pemerintahan asli yang terdapat dalam UUD 1945 dan demokrasi parlementer memiliki alasan yang berbeda. Penolakan terhadap system pemerintahan asli dalam UUD 1945 bermakna penolakan terhadap otoritarianisme yang dipraktekkan selama Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, sedangkan penolakan terhadap demokrasi parlementer bermakna menolak liberalism yang dipraktekkan selama demokrasi parlementer tahun 1950-an. Akan tetapi, penolakan terhadap liberalisme justru tidak koheren dengan penerimaan terhadap system presidensialisme, yang diyakini oleh para pendiri negara sebagai bentuk liberalisme Amerika. Padahal secara ideologis, para pendiri

negara kita justru memiliki pendirian ideologis yang menolak liberalism barat baik yang dipraktekkan dalam system parlementarisme Eropa maupun presidensialisme Amerika. Dalam sejarah pertanggungjawaban, dikenal terminologi mandate.

Menurut Philipus M. Hadjon, mandate berasal dari bahasa latin *mandare* yang artinya memerintahkan. Dengan demikian, konsep mandat mengandung makna penugasan, bukan pelimpahan wewenang.³⁰¹ Hubungan mandate ini dicirikan oleh: *pertama*, perintah untuk melaksanakan tugas dan kewenangan tertentu dari atasan (*mandans*) oleh bawahan (*mandataris*); *kedua*, kewenangan yang dijalankan oleh bawahan itu dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandate (*mandans* atau atasaan); *ketiga*, tidak terjadi peralihan tanggung jawab; *keempat*; pelaksanaan kewenangan tidak harus berdasarkan undang-undang; *kelima*, perintah pelaksanaan kewenangan itu dapat tertulis dan dapat pula secara lisan. Berdasarkan ciri-ciri tersebut tampak bahwa mandat merupakan suatu bentuk pemencaran penyelenggaraan wewenang administrasi negara dari atasan kepada bawahan. Bawahan sebagai pelaksana bertindak untuk dan atas nama atasan (pemberi mandat). Dan pemberi mandate tetap memegang segala wewenang dan tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tersebut.

Dalam suatu negara hukum, setiap tindakan jabatan, yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrger*) harus berdasarkan pada asas legalitas. Artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang

³⁰¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 112.

berlaku.³⁰² Asas legalitas merupakan operasionalisasi dari asas negara hukum dan asas demokrasi atau perwujudan dari negara hukum demokratis (*demokratische rechtstaat*) sebagaimana telah disebutkan di atas. Asas negara hukum menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang berlaku, sedangkan asas demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat menghendaki agar setiap tindakan pemerintah harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen dan persetujuan tersebut dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dalam negara hukum, undang-undang di samping menjadi dasar kewenangan legislasi bagi pemerintah untuk membuat berbagai instrumen yuridis, dalam rangka melakukan tindakan hukum itu. Oleh karena itu, dalam negara hukum, setiap penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum maupun untuk membuat instrumen yuridis harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konsep hukum publik, dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban)” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban). Tanggung jawab adalah keadaan wajib mengganggu segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).³⁰³ Pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal, hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal,

³⁰² Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 113.

³⁰³ *Ibid.*, hlm. 15.

adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.³⁰⁴

4. Pengaturan Pertanggungjawaban Lembaga Negara dalam Sidang Tahunan MPR

Menurut Riri Nazriyah, Ketetapan MPR adalah konstitusional. Hal ini dilandasi adanya kenyataan bahwa Ketetapan MPR sebagai bentuk hukum perundang-undangan telah ada dan bermanfaat secara efektif sejak tahun 1960.³⁰⁵ Ketetapan MPR/S itu telah menjadi pedoman dan penjurur dalam penyelenggaraan negara sehingga keberadaan dan kelangsungan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap terjamin, kokoh, dan kuat. Presiden berhubungan dengan pemangku jabatan (*personal, president, ambstrager*). Sedangkan Lembaga Kepresidenan berkait dengan lingkungan jabatan (*institusional, presidency, ambt*). Dalam bahasa Charles O. Jones (1994), “The president is not the presidency. The presidency is not the government.” Presiden berasal dari bahasan latin *praesidens*, *praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (*monarch*). Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sedere* yang artinya duduk.³⁰⁶ Pengaturan terkait lembaga Kepresidenan (Presiden) memang banyak diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun demikian, belum terdapat legitimasi terkait dengan tugas, wewenang, dan hubungannya dengan lembaga negara lainnya yang diakomodasi oleh peraturan

³⁰⁴ Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm. 80. Sebagaimana dikutip oleh Ridwan, *Ibid*.

³⁰⁵ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 294.

³⁰⁶ Denny Indrayana, “Presiden dan Lembaga Kepresidenan”,

organik dari konsitusi. Dengan kata lain, di antara lembaga negara lainnya, lembaga kepresidenan-lah yang belum memiliki payung hukum tersendiri secara *lex specialis*.³⁰⁷

Dalam Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan perlu dimaknai sebagai kesatuan antara Presiden, Wakil Presiden, beserta jajarannya termasuk pembantu presiden yang dalam hal ini adalah menteri-menteri negara. Sehingga ruang lingkup dalam pengaturan tugas, wewenang, serta hubungannya mencakup seluruh bagian dari lembaga kepresidenan. Terkait dengan Wakil Presiden dan Menteri-Menteri yang merupakan sama-sama pembantu dari Presiden, sebagaimana redaksional dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “dalam melakukan tugasnya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden, dan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara”, namun demikian keduanya memiliki kapasitas yang berbeda. Hal ini dapat didasari pada Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, dengan demikian legitimasi Wakil Presiden sama halnya dengan Presiden, yakni secara langsung dari rakyat. Oleh karena itu, Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan seyogyanya mampu mengakomodir dan menjelaskan secara teknis hal tersebut, sehingga dengan diaturnya hubungan dan kedudukan antara Presiden

³⁰⁷ Dian Aulia, “Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan Menjelang Pilpres”, <http://www.politik.lipi.go.id/in/kolom/politik-nasional/963-rancangan-undang-undang-lembaga-kepresidenan-menjelang-pilpres.html>, diakses tanggal 24 Maret 2016.

dan Wakil Presiden secara jelas dapat meminimalisir hubungan yang tidak harmonis antara Presiden dan Wakil Presiden.³⁰⁸ Penguatan sistem presidensial melalui lembaga kepresidenan penting melalui ketentuan undang-undang yang dirancang pemerintah dan DPR. Pengaturan itu penting karena, dalam praktik, banyak sekali ciri penting sistem presidensial yang dilanggar para pemegang kekuasaan. Menurut Feri Amsari untuk menguatkan cita-cita presidensialisme melalui lembaga kepresidenan itu terdapat beberapa hal yang perlu diatur lebih dalam melalui undang-undang:³⁰⁹

1. Hubungan presiden dan partai politik;
2. Hubungan presiden dengan kabinet;
3. Hubungan presiden dengan parlemen;
4. Hubungan presiden dengan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman;
5. Hubungan presiden dengan wakil presiden.

Kelima perihal itu dianggap penting disebabkan para penyelenggara negara acapkali gamang dalam melaksanakan prakteknya yang sesuai dengan sudut pandang presidensialisme. Namun demikian penulis sadari bahwa banyak hal lain yang perlu dituturkan dalam makalah sederhana ini, akan tetapi kelima hal tersebut menurut saya merupakan “jantung” yang perlu diatur secara benar dalam undang-undang lembaga kepresidenan kedepannya. Menurut Feri Amsari dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, pilihan Presiden hanya dua. Tetap berkonsentrasi membenahi partai atau fokus mengelola negara. Jika hendak mengelola partai, Presiden harus berani mundur dari jabatannya. Sebab, tidak wajar dalam sistem presidensiil apabila ketua partai juga merangkap mengelola

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Feri Amsari, “Presiden dan Lembaga Kepresidenan” makalah disampaikan pada Seminar RUU Lembaga Kepresidenan, Kamis, 11 April 2012 di Convention Hall Universitas Andalas.

negara. Manuel L. Quezon (1878-1944) menyederhanakannya dengan ungkapan: “bahwa pengabdian terhadap partai berakhir ketika pengabdian pada negara dimulai”.

Artinya harus ada penegasan bahwa syarat presiden tidak boleh rangkap jabatan sebagai ketua partai politik atau anggota partai politik.

Lalu, bagaimana pengaturan kedudukan lembaga kepresidenan; tugas dan kewenangan, baik tugas dan kewenangan maupun tugas dan kewenangan wapres; hubungan kerja lembaga kepresidenan dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya; hak, kewajiban, dan larangan; sekretariat lembaga kepresidenan; kekebalan presiden dan wapres; serta tindakan polisional bagi presiden dan wapres, saat ini belum diatur jelas dalam suatu UU. Hal ini berbeda dengan lembaga lain, khususnya cabang-cabang kekuasaan sebagaimana diatur UUD 1945.³¹⁰ Unit Staf Kepresidenan yang dipimpin oleh kepala Staf Kepresidenan. Pembentukan unit ini menjadi lembaga yang dapat mereduksi kewenangan wapres, para menteri koordinator dan menteri lainnya, termasuk menteri sekretaris negara dan sekretaris kabinet di lingkungan lembaga kepresidenan.³¹¹

Dengan demikian, satu-satunya jalan yang dapat menghalangi agar institusi kepresidenan tidak larut dalam kepentingan pribadi atau kelompoknya ialah dengan jalan membatasi dan mengaturnya dalam norma-norma hukum yang lugas, rasional, dan impersonal. Apabila Presiden ataupun wakil Presiden

³¹⁰ Ahmad Redi, “UU Lembaga Kepresidenan” <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/04/10/nmkwsm52-uu-lembaga-kepresidenan>, 24 Maret 2015.

³¹¹ Ahmad Redi, “UU Lembaga Kepresidenan” <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/04/10/nmkwsm52-uu-lembaga-kepresidenan>, 24 Maret 2015.

cenderung memprioritaskan urusan-urusan atau persoalan institusi kepresidenan, hal ini dinilai sebagai pelanggaran terhadap amanat konstitusi.³¹²

UUD 1945 memberikan pengecualian terhadap tiga menteri pada saat Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut mengatur kemungkinan suatu peristiwa di mana Presiden dan Wakil Presiden pada saat yang sama berhalangan tetap maka Pelaksanaan Tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Dengan adanya pengaturan tersebut, secara otomatis menempatkan ketiga menteri itu berbeda dengan menteri-menteri lainnya.³¹³ *Pertama*, keberadaan menteri-menteri tersebut dijamin oleh UUD sehingga Presiden tidak mempunyai hak untuk membubarkan atau menghapus kementerian tersebut. *Kedua*, dalam keadaan dimana Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap maka kedudukan ketiga menteri tersebut sama dengan kedudukan Presiden. Artinya ia adalah lembaga negara yang kewenangannya diatur di dalam UUD. Ia mempunyai hak dan kewenangan sebagaimana yang dimiliki oleh Presiden sehingga ia bisa menjadi pihak pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara kepada Mahkamah Konstitusi.

³¹² Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, *Op. cit.*, hlm. hlm. 177.

³¹³ Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL. Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 82-83.