PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(Pasca Amandemen UUD 1945)

SKRIPSI

Disusun oleh:

Trio Handoyo

No. Mhs : 01410483
Program Studi : Ilmu Hukum

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2007

SKRIPSI

PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
(Pasca Amandemen UUD 1945)

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam ujian pendadaran
pada tanggal 20 Februari 2008 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 25 Februari 2008

Tim Penguji		Tanda tangan
1. Ketua	: Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.	_____
2. Anggota	: Ni'matul Huda, SH., M.Hum.	_____
3. Anggota	: Ridwan, SH., M.Hum.	_____

Disahkan oleh :
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum

Dekan

Dr. H. Mustaqim, SH., M.Si.

ISLAM
UNIVERSITAS
INDONESIA

PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(Pasca Amandemen UUD 1945)

SKRIPSI

Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Oleh :

TRIO HANDOYO

No. Mhs : 01410483

Program Studi : Ilmu Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

2007

HALAMAN PERSETUJUAN

PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(Pasca Amandemen UUD 1945)

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kehadapan Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada tanggal

Yogyakarta, 27 Desember 2007

Dosen Pembimbing

(Dr. Saefudin, SH, M.Hum)

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan kekuatan iman, taqwa dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini. Penulisan ini untuk memenuhi salah satu persyaratan guna memperoleh gelar sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan, maka sudilah kiranya semua pihak memaklumi dan berkenan untuk memberikan saran-saran serta kritik yang membangun guna kesempurnaan skripsi ini.

Dengan demikian tidak lupa penulis ucapkan rasa terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Sc, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. H. Mustaqim, SH., M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum, sebagai Dosen Pembimbing Skripsi yang dengan sabar dan kebesaran hatinya memberikan dorongan dan bimbingan yang sangat berarti bagi penulis.

4. Semua Staff pengajar di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan yang baik, penulis ucapkan terima kasih.
5. Ayah dan Ibu yang tiada henti melumuriku dengan do'a dan cinta serta kesabarannya yang tiada batas hingga skripsi ini terselesaikan.
6. Kakak-kakakku tercinta yang telah memberikan perhatian dan kasih sayang.
7. Nrl sahabat jiwaku, semoga Allah SWT menjagamu, semoga kebahagiaan selalu bersamamu.
8. Saudara-saudaraku di Ashabul Kahfi; Chandara, Soel, Prof.Barkah, Jazz, Cak Jho2n, Piik dan Gus Huda yang telah memberikan motivasi dan memberi warna dalam perjalanan hidupku yang terbingkai indah dalam kenangan.
9. Semua sahabat dan semua pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu, baik langsung maupun tidak langsung telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Semoga amal baik mereka mendapat pahala dan ridha Allah SWT. Harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat dan semoga memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca sekalian.

Yogyakarta, 27 Desember 2007

Penulis

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul ***PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDNESIA (pasca amandemen UUD 1945).*** *Penelitian ini dilatarbelakangi tugas dan wewenang Wakil Presiden dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia yang tidak secara tegas dimuat dalam konstitusi, sehingga pertanggungjawaban Wakil Presiden mnjadi kurang jelas. Meskipun telah dilakukan amandemen UUD 1945, peran Wakil Presiden masih sebagai prang kedua atau "ban serep". Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis peranan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah amandemen UUD 1945.*

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Metode analisis data yang digunakan adalah deskriptif kulalitatif.

Hasil penelitian adalah sebagai berikut: (1) dalam UUD 1945sebelum amandemen, peran Wakil Presiden dapat dianggap sebagai "ban serep", yang berfungsi sebagai pengganti jika Presiden berhalangan, seperti yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi: "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden" dan dikuatkan dalam Pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi: "jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya", serta Wakil Presiden sebagai 'wakil' yang mewakili Presiden melaksanakan tugas-tugas kepresidenan dalam hal-hal yang kepadanya didelegasikan oleh Presiden; (2) peran Wakil Presiden sesudah amandemen UUD 1945 tetap tidak berubah, karena Pasal 4 UUD 1945 tidak mengalami perubahan, sedangkan perubahan yang mendasar terjadi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu dalam Pasal 6A ayat (1), yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat" dan Pasal 7 UUD 1945(Perubahan Pertama) berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya satu kali masa jabatan". Mengenai pemberhentian Presiden, menjadi lebih jelas setelah ada penambahan Pasal 7A. jika Presiden diberhentikan karena terbukti adanya unsur-unsur pidana seperti yang dimuat dalam Pasal 7A, maka Wakil Presiden akan menggantikan kedudukan Presiden dan dilantik sebagai Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UUD 1945(Perubahan Ketiga); dan (3) Fungsi, tugas, dan wewenang wapres sangat tergantung pada keinginan presiden dan kinerja wapres tergantung pada kemampuan dan kemauan pribadi yang bersangkutan, bukan karena aturan yang baku dan jelas.

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI vii

ABSTRAK x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 7

C. Tujuan Penelitian 7

D. Tinjauan Pustaka 8

E. Metode Penelitian 21

F. Sistematika Penulisan 22

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDNESA BERDASARKAN UUD 1945

A Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia 24

B Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945..... 39

C Bentuk Hukum Pengaturan Lembaga Kepresidenan..... 44

BAB III KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTHAN NEGARA

A. Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Instistusi 53

B. Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan 56

C. Kewenangan Presiden..... 62

D. Hak Prerogatif Presiden..... 69

E. Kedudukuan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia…… 75

1. Sebelum Amandemen UUD 1945……. 76

2. Sesudah Amandemen UUD 1945…….. 81

BAB IV ANALISIS PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

A Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945..... 87

1 Latar belakang perubahan 87

2 UUD 1945 dan Perubahannya..... 90

3 Perubahan Mendasar di Bidang Ketatanegaraan..... 93

B Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Amandemen 101

C Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sesudah Amandemen 108

1 Pemerintahan KH Abdurrahman Wahid – Megawati Soekarniputri (1999-2004) 115

2 Pemerintahan Megawati Soekarnoputri – Hamzah Haz (2001-2004) 120

3 Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla (2004-2009) 121

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A Kesimpulan 127

B Saran 128

DAFTAR PUSTAKA 129

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Membahas masalah pembatasan kekuasaan, tidak bisa lepas dari konsep pembagian kekuasaan. Konsep pembagian kekuasaan dalam negara tidak lepas pemakaiannya dengan teori Montesquieu yang popular dengan sebutan ajaran "*Trias politica*". Inti ajaran *Trias politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintah negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan.[1]

Ajaran pemisahan kekuasaan *(separation of power)* berasal dari Montesquieu yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas-batas cabang kekuasaannya masing-masing, dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan kekuasaan disatu tangan *(absolute)* atas sekelompok kecil orang *(oligarki)* yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintah sewenang-wenang.[2] Sebenanrnya pengertian-pengertian pembagian kekuasaan berbeda dengan pengertian pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya.

---

[1] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, 1998, hlm.18.

[2] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.8.

Teori pembagian kekuasaan pertama kali diutarakan oleh Jhon Locke yang mengatakan bahwa dalam suatu negara kekuasaan-kekuasaan dibagi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. Kekuasaan legislatif berarti kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif berarti kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, sedangkan federatif adalah kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang atau badan-badan di luar negeri.[3]

Montesqueieu mengemukakan adanya tiga jenis kekuasaan dalam pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif diartikan sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang, kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan bukan merupakan bagian dari eksekutif. Legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, sedangkan kekuasaan untuk mengadili dilaksanakan oleh kekuasaan yudikatif. Dari uraian itu maka dapat dilihat bahwa Montesqueieu tidak menempatkan kekuasaan federatif sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari eksekutif, selanjutnya Montesqueieu mengatakan bahwa ketiga kekuasaan itu masing-asing terpisah satu sama lain baik menganai orangnya maupun fungsinya.[4]

Dalam praktek ketatanegaraan Trias Politica yang murni sulit dijalankan, karena saat ini pembuat undang-undang yang sebenarnya merupakan tugas

[3] Moh. Kusnardi, Harmily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 140.

[4] *Ibid;* hlm. 141

legislatif juga mengikutsertakan eksekutif. Dalam preakteknya ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang tidak disertai atau meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau didalam lingkungan lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.[5]

Berkaitan dengan pembagian kekuasaan, dalam sistem pemerintah presidensill sistem pemerintah parlementer kepala pemerintahannya adalah Perdana Menteri. Perdana menteri memimpin para menteri yang biasanya terdiri dari anggota-anggota partai politik yang menang dalam pemilihan umum, formasi kemenangan tersebut terlihat pada distribusi kursi pada lembaga legislatif. Perdana menteri biasanya berasal dari partai pemegang suara terbesar dalam pemeilihan umum tersebut. Pemerintahan akan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh Perdana menteri. Perdana menteri bisa dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya apabila pada suatu ketika Perdana menteri dianggap tidak mampu memimpin. Sebaliknya Perdana menteri dapat membubarkan parlemen dengan syarat melakukan pemilihan umum segera.

Pada sistem pemerintahan presidensil, Presiden memimpin pemerintahan mengepalai menteri-menteri dan kepala-kepala badan yang bertanggung jawab atas departemen atau lembaga non departemen yang dipimpinnya masing-masing. Para menteri dan kepala badan non departemen tersebut merupakan

[5] Bagir manan, *op.cit.*, hlm. 8-9.

pembantu presiden. Karena itu mereka bertanggung jawab secara langsung kepada presiden. Dalam masa jabatannya presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, sebaliknya juga presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Sebelum terjadi reformasi di Indonesia, dalam praktek penyelenggaraan negara Indonesia menganut sistem pemerintah campuran dimana Presiden diangkat oleh MPR dan mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri. Namun setelah terjadi reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sejak pemilihan umun tahun 2004 Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini didasarkan pada Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga, yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat".

Aparatur pemerintah pusat terdiri dari kepresidenan beserta aparatur utamanya yang meliputi:

1. Presiden sebagai Kepala Negara merangkap kepala Pemerintahan (eksekutif)
2. Wakil Presiden
3. Menteri-Menteri Negara /Lembaga Non Departemen.

Permasalahan yang terjadi di Indonesia adalah sejak sebelum reformasi maupun setelah reformasi peran Wakil Presiden tidak jelas. Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan bahwa Wakil Presiden adalah pembantu Presiden. Sebagai dasar hukum tertulis Undang-Undang 1945 hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok atau garis-garis besar saja mengenai kedudukan, mekanisme kerja atau hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.

Khususnya mengenai Wakil Presiden, ketentuan konstitusionalnya adalah Pasal 4 ayat (2) yang menetapkan bahwa "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden". Tentang istilah "dibantu" dan sejauh mana perbantuan itu Undang-Undang Dasar 1945 tidak menjelaskannya.[6]

Apabila dikaji lebih lanjut, perkataan "dibantu" pada ayat 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 membuktikan Presiden tetap merupakan "*the first man"* sedangkan wakil presiden hanya merupakan "*the second man"* barulah presiden dapat tampil sebagai orang pertama jika pesiden berhalangan. Hal ini secara konstitusional jelas disebutkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu : "jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil presiden sampai habis masa jabatannya". Jadi pengertian dibantu wakil presiden tetap berlaku selama presiden masih berfungsi.[7]

Apabila keudukan Presiden dihubungkan dengan lembaga MPR, jelas tergambar bahwa kedudukan Wakil Presiden berada dibawah majelis. Tetapi jika dihubungkan dengan Presiden, Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan kejelasan, karena hanya disebut sebagai pembantu Presiden. Kedudukan Wakil Presiden ada dua kemungkinan, (1) kedudukannya sederajat dengan Presiden; (2) kedudukannya berada dibawah Presiden. Kemungkinan pertama, dapat diketahui dari pendekatan yuridis terhadap Pasal 6, Pasal 6A,

[6] Dahlan Thaib,*op.cit.*,hlm.36.
[7] *Ibid.*, hlm. 37.

Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 UUD 1945 jo Pasal 7, Pasal 22, Pasal 24 dan Pasal 25 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999. dari pendekatan tersebut dapat tersimpul bahwa antara Presiden dan Wakil Presiden tidak terdapat hirarki hubungan sebagai atasan kepada bawahan, yang nampak hanya pembagian prioritas dalam melaksanakan kekuasaan peerintahan, dimana Presiden sebagai pemegang prioritas pertama, sedang Wakil Presiden pemegang prioritas kedua. Apabila Presiden berhalangan (sementara/tetap), Wakil Presidenlah yang dengan sendirinya harus melakukan kekuasaan Presiden.[8]

Kemungkinan kedua, dapat diketahui melalui penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 UUD 1945 jo Penjelasan Butir IV jo Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 8 ayat (1). Disini ternyata Presiden adalah satu-satunya penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, yang membawa konsekuensi segala tanggung jawab mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara yang tertinggi berada ditangan Presiden. Wakil Presiden tidak tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan "pembantu" yang tugas dan kewajibannya tergantung pada adanya pemberian dan atau pelimpahan kekuasaan dari Presiden.[9]

Pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla (SBY-JK) dewasa ini terlihat sekali perubahan yang sangat signifikan terhadap pembagian

---

[8] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 74.

[9] *Ibid.*

tugas antara Presiden dan Wakil Presiden, salah satunya adalah masalah ekonomi sebagai tugas Wakil Presiden Jussuf kalla.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis berkinginan untuk mengetahui peranan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Untuk itu skripsi ini mengambil judul "Peranan Wakil Presiden Dalam sisitem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perana Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 ?
2. Bagaimanakah peranan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah perubahan UUD 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis peranan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.
2. Mengetahui dan menganalisis peranan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah amandemen UUD 1945.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari *"constituer"* (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.[10] Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *"Constitution"* yang dalam bahasa Indonesianya disebut konstitusi.[11] Konstitusi adalah hukum dasar baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Hukum dasar yang tertulis biasanya disebut Undang-Undang Dasar, sedangkan yang tidak tertulis disebut dengan konvensi yaitu aturan-aturan dasar atau kebiasaan yang timbul dalam praktek ketatanegaraan.[12] Dengan demikian Undang-Undang Dasar merupakan salah satu bentuk konstitusi.

Konstitusi, menurut Miriam Budiarjo adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.[13] Didalamnya terdapat berbagai aturan pokok yang berkaitan dengan kedaulatan, pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara, cita-cita dan ideologi negara, masalah ekonomi, dan sebagainya. Namun mengenai unsur ketetapannyatidak ada kesepakatan para akhli.

---

[10]Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989, Hlm. 10.

[11]Sri Soemantri M., "Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*"* dalam Sri Soemantri M. dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

[12] Megawati dan Ali Murtopo, *Perlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia:Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta, 2006, hlm.27.

[13]Mirim Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm 107.

Dalam hukum Tata Negara dikenal pula apa yang disebut kebiasaan ketatanegaraan *(convention).* Kebiasaan ketatanegaraan ini mempunyai kekuatan yang sama dengan Undang-undang, karena diterima dan dijalankan. Bahkan sering kali kebiasaan ketatanegaraan ini dapat menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis.[14] Hampir semua negara modern di dunia disamping mempunyai konstitusi (UUD yang tertulis) dalam praktek penyelenggaraan negara mengakui adanya apa yang disebut konvensi.[15]

Satu-satunya negara di dunia yang mempunyai konstitusi tidak tetulis hanyalah negara Inggris, namun prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam konstitusi, di Inggris dicantumkan dalam undang-undang biasa, seperti *Bill of Right*.[16] Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, tetapi mempunyai konstitusi yang secara lengkap memuat aturan-aturan keorganisasian negara berdasarkan perkembangan selama kurang dari delapan abad. Aturan-aturan konstitusional itu tersebar dalam berbagai undang-undang dan dokumen negara lainnya, hukum adat *(common law),* dan konvensi *(convention).*

Menurut Dicey, hukum tata negara atau ketatanegaraan di Inggris, terdiri dari dua macam ketentuan, yaitu:

a. Ketentuan-ketentuan *(rules)* yang digolongkan sebagai kaidah-kaidah hukum *(law),* yaitu kaidah-kaidah hukum tata negara *(the law of the constitution).* Termasuk kedalam kaidah-kaidah hukum tata negara adalah

[14] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *op.cit.,* hlm.50.
[15] Dahlan Thaib, *op.cit.,* hlm.80.
[16] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *op.cit.,* hlm.79.

semua ketentuan yang penataannya dapat dituntut, ditegakan atau dipaksakan melalui (oleh) pengadilan. Ketentuan ini mencakup kaidah-kaidah hukum tertulis (seperti *Magna Carta, Bill of Right Parliamen Act),* dan kaidah hukum tidak tertulis yaitu "*Common Law"* sebagai hukum yang tumbuh dari putusan hakim *(judge made law).*

b. Ketentuan-ketentuan yang tidak termasuk dalam kaidah hukum, yaitu konvensi ketatanegaraan atau akhlak (moral) ketatanegaraan *(convention of the constitution* atau *constitusional morality.*[17]

Dilihat dari fungsinya, konstitusi dapat dibagi dua yaitu[18]:

a. Membagi kekuasaan negara
b. Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara.

Lebih lanjut Megawati dan Ali Murtopo menyatakan, bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan diabagi diantara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara lembaga legislative, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta mengatur hubungan-hubungan kekuasaan dalam negara.

[17] Bagir manan, *op.cit.,* hlm.46-47.
[18]Megawati dan Ali Murtopo, *loc.cit.,* hlm.29.

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur seruan paham konstitusi yaitu anatomi kekuasaan tunduk pada hukum (supremasi hukum), adanya jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas, dan menganut asas kedaulatan rakyat. Namun dalam kenyataannya, prinsip-prinsip tersebut belum dikolaborasikan secara proporsional dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, baik pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan di "Orde Reformasi". Atau kalau sudah diterapkan dalam tataran riil, tetap masih belum menyentuh substansinya.[19]

2. Negara Hukum

Sejak dahulu kala orang telah mencari akan arti Negara Hukum, dan Aristoteles diantaranya yang mengemukakannya. Pengertian negara hukum menurut Aristoteles dikaitkan dengan arti dari pada negara dalam perumusannya yang masih terkait kepada "*Polis".* Aristoteles berpendapat bahwa pengertian Negara Hukum timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak *(vlakte staat).* Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah

[19] Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakrta, Liberty, 2004, hlm. 145-14

(ecclesia), dimana seluruh warga negara ikut serta dalam penyelenggaraan urusan negara.[20]

Dalam praktek ketatanegaraan konsep negara hukum terus mengalami perkembangan dalam arti konsep negara hukum dalam teori perlu pembuktian yang konkrit karena saat berhadapan dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, faktor-faktor waktu dan tempat sangat mempengaruhi konsep negara hukum dalam praktek.[21]

Yang dimaksud Negara Hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya.[22]

Pada umumnya negara hukum diartikan sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya harus didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan yang sewenang-wenang dari pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.[23]

---

[20] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *op.cit.*, hlm.153.
[21] Megawati dan Ali Murtopo, *op.cit.*,.hlm.19
[22] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *loc.,cit.*
[23] Megawati dan Ali Murtopo, *loc.,cit.*.

Seedangkan A.V. Dicey mengetengahkan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* sebagai berikut:

1. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
2. Persamaan dalam kedudukan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; tidak ada peradilan administrasi negara;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.[24]

Cirri-ciri bagi negara hukum adalah:

a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak azasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, social, ekonomi dan kebudayaan,
b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan ataupun kekuatan apapun juga,
c. Legalitas dalam arti dalam segala bentuknya.[25]

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), dinyatakan bahwa : "Negara Indenesia bardasar atas hukum *(rechstaat)* tidak

[24]Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.57.

[25] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *op.cit.*, hlm.162.

berdasar pada kekuatan belaka *(Machtstaat)*". Hal ini memperjelas apa yang secara tersurat dan tersirat telah dinyatakan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.[26] Undang-Undang Dasar 1945 telah menjelaskan bahwa negara Indnesia adalah negara hukum, sehingga penyelenggara pemerintahan harus mendasarkan diri pada hukum dan tunduk pada hukum positif yang berlaku di Indonesia. Namun ketentuan mengenai negara hukum ini hanya dimuat dalam penjelasan UUD 1945, namun setelah terjadi amandemen Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai negara hukum lebih dipertegas dengan dimasukannya ketentuan ini dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (setelah amandemen) tersebut, secara tegas telah dinyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum, sehingga pemerintahannya didasarkan kepada hukum.

3. Sistem Pemerintahan

Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR. Sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem campuran antara sistem Parlementer dan sistem Presidensil diambil ciri-ciri yang baik dan sesuai dengan keinginan masyarakat setempat antara kedua sistem tersebut. Pada satu pihak pemerintah dijabat seorang Presiden atau pejabat lain dalam jangka waktu yang telah ditentukan, dilain pihak karena masyarakat tersebut karena

[26] *Ibid*

merupakan kelanjutan dari legislatif maka dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif (parlemen). Dengan kata lain meskipun pemerintahannya presidensiil tetapi parlemen dapat memberhentikan Presiden.

Selain pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu sistem sentalisasi dan sistem desentralisasi. Sistem sentralisasi adalah sistem pemerintahan yang semua urusan maupun peraturannya diatur oleh pusat. Menurut C.S.T Kansil sentralisasi merupakan sistem pemerintahan yang dipusatkan. Dalam sistem sentralisasi tidak menyelenggarakan pembagian daerah, pembagian daerah hanya dalam bentuk daerah-daerah administrasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah. Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk diatur dan diurus sendiri oleh pemerintah daerah otonom yang dibentuk oleh daerah itu sendiri.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif, yudikatif.[27] Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, diadakan pemerintahan tidak untuk melayani sendiri, tetapi

[27] *Ibid*., hlm.171.

untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem pemerintahan presidensial. Tentu saja diantara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan oleh situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi), karena jika dilihat dari salah satu sistem diatas, dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.[28]

Pada sistem pemerintahan parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan yang terbanyak dari parlemen, yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.[29]

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan, sistem parlemen adalah kelanjutan dari bentuk negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh konstitusi, karena didalam sistem parlementer, Raja/Ratu, Presiden, kedudukannya adalah sebagai Kepala Negara. Demikianlah umpamanya dengan

[28] *Ibid*
[29] *Ibid.*, hlm.172

Ratu di Inggris, Raja di Muangtahi, dan Presiden di India, semuanya adalah Kepala Negara. Keuntungan dari sistem parlementer adalah bahwa penyesuaian antara pihak legislatif dan eksekutif mudah dapat dicapai, namun sebaliknya pertentangan antara keduanya itu bisa sewaktu-waktu terjadi menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri dan akibatnya pemerintahan tidak stabil.

Selain bentuk pemerintahan parlementer, ada lagi bentuk pemerintahan presidensial. Dalam sisitem pemerintahan presidensial kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari keuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif seorang presiden menunjuk pemantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Karena pembentukan kabinet itu tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari badan perwakilan rakyat itu, maka menteripun tidak bisa diberhentikan olehnya. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang mempertahankan ajaran Montesquieu, dimana kdudukan tiga kekuasaan negara itu yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta saling mengadakan pertimbangan. *(chek and balance).* Kekuasaan membuat undang-undang ditangan *Congress,* sedangkan presiden mempunyai hak veto terhadap undang-undang yang sudah dibuat itu. Kekuasaan eksekutif ada pada Presiden dan pemimpin-pemimpin departemen, adalah para menteri yang tidak bertanggung jawab kepada paerlemen. Karena Presiden itu dipilih

oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggungjawab kepada para pemilih (rakyat).

Keuntungan sistem presidensial ialah, bahwa pemerintahan untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil. Kelemahanya, bahwa kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda dari pendapat legislatif. Lagi pula pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan memilih Presiden dilakukan untuk masa jabatan yang tidak sama, sehingga perbedaan pendapat yang timbul pada para pemilih dapat mempengaruhi sikap dan keadaan lembaga itu menjadi berlainan. Misalnya kebijaksanaan yang ditempuh oleh Presiden Nixon bertentangan dengan pendapat *Congress* mengenai perang Vietnam.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem presidensial, seperti yang diatur dalam 4 Undang-Undang Dasar 1945. berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan pasal 17 Undang-Undang Dasra 1945, sistem pemerintahan di Indonesia adalah presidensial, kaerena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Dilihat dari sudut pertanggungjawaban presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara yang lain – kepada siapa Presiden bertanggung jawab – maka sistem

pemerintahan dibawah Undang-Undang dasar 1945 dapat disebut "quasi presidensial".[30]

Pertanggungjawaban Presiden diatur dalam penjelasan UUD 1945 dan Pasal 5 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 98 Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetatapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Namun, pertanggungjawaban Wakil Presiden tidak jelas.

UUD 1945 dan Penjelasannya maupun Ketetapan MPR tidak ada yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban Wakil Presidn. Penjelasan UUD 1945 menegaskan "Dalam menjalankan Pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden *(concretation of power and responsibility upon Presiden).* Dari penegasan tersebut terlihat bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang mengendalikan adalah Presiden maka tanggung jawab otomatis juga ditangan Presiden.[31]

Wakil Presiden bertanggungjawab kepada Presiden atas dasar merupakan pembantu Presiden, sehingga beban pertanggungjawaban kepada MPR menjadi bertambah berat karena selain harus mempertanggungjawabkan kebijaksananya, juga harus memikul tanggung jawab (tindakan) Wakil

[30] *Ibid*., hlm.180

[31] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraanindonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.91

Presiden. Membebaskan Wakil Presiden dari suatu sistem pertanggungjawaban adalah menyalahi prinsip pemerintahan negara demokratis, setiap jabatan atau pejabat harus ada pertanggungjawaban atau tempat bertanggung jawab, namun UUD atau ketetapan MPR tidak mengatur masalah pertanggungjawaban Wakil Presiden.[32]

Perubahan besar terjadi dalam ketatanegaraan Indonesia setelah dilakukan perubahan ketiga UUD1945 – yang merubah mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dilakukan oleh MPR – sekarang dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden tidak perlu menyampaikan pertanggungjawaban lagi kepada MPR

Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 (Perubahan Ketiga), Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya semata-mata karena:

a. Melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya,
b. Perbuatan tercela, atau
c. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.[33]

[32] *Ibid*

[33] *Ibid.*,hlm.93

E. Metode penelitian

1. Obyek Penelitian

a. Peranan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum amandemen UUD 1945

b. Peranan Wakil Presdien dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah amandemen UUD1945

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.

a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer adalah Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, media masa, dan sebagainya.

c. Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum sekunder.

3. Metode pengumpulan data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai data yang terdapat dalam buku-buku literatur, makalah, surat kabar,

artikel-artikel ilmiah, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek yang akan diteliti.

4. Metode pendekatan

Dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan secara yuridis, yakini meneliti aspek yuridis. Dan sebagai penunjang dari pendekatan yuridis tersebut digunakan pendekatan politis, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang para ahli politik.

5. Analisa Data

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (content analysis) untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah amandemen UUD 1945.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian awal yang disesuaikan dengan proposal dan dalam penulisannya meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian , dan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN

Bab ini memberikan uraian yang mencakup: Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia, Sistem Pemerinthan Menurut UUD 1945 dan Bentuk Hukum Pengaturan Lembaga Kepresidenan

BAB III KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Bab ini memberikan penjelasan tentang Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Institusi, Kepala Negara dan Kepala pemerintahan, Kewenangan Presiden, Hak Prerogatif Presiden serta Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945.

BAB IV ANALISIS PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

Bab ini memberikan uraian mengenai peranan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan sebelum amandemen dan peranan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab terakhir ini membahas kesimpulan dan saran

BAB II

TUNJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN

A. Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia

Dalam setiap tata hukum suatu negara akan selalu diketemukan satu bagian yang secra khusus mengatur ketentuan-ketentuan mengenai keorganisasian negara; bagian ini disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar ini dimaksudakan sebagai barometer untuk menjaga adanya kepastian hukum didalam praktek penyelenggaraan negara.[1]

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfasung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz.* Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi ini kemudian disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh hukum kodifikasi, sehingga setiap peratuan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.[2]

---

[1] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, 1998, hlm.1.

[2] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 64.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *(constituer)* yang berarti memebentuk. Pengertian konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Dalam bahasa latin kata konstitusi berasal dari dua kata, yaitu *cume* dan *ststuere. Cume* adalah sebuah proporsi yang berarti "bersama dengan …", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan". Dengan dmikian bentuk tunggal *(constitution)* berarti menetapakan suatu negara bersama-sama dan bentuk jamak *(conctitusiones)* berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.[3]

Sebenarnya istilah knstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani, meskipun konstitusi ini sebelum diletakan dalam naskah tertulis. [4]Ini dapat dibuktikan pada faham Aristoteles yang membedakan istilah *politiea* dan *nomoi. Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa. Diantar kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politea* mengandung kekuasaaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi,* karena *politea* mempunyai kekuasaan untuk membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak tercerai-berai.

[3] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2004. hlm. 7

[4] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,hlm. 62

Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi itu berhubungan erat dengan ucapan *Resblica constituere.* Dari sebutan ini lahirlah semboyan yang berbunyi "*princep Legibus Solutus est, Solus Publica Suprema Lex",* yang artinya Rajalah yang berhak mencantumkan organisasi/struktur dari pada negara, oleh karena ia adalah satu-satunya pembuat undang-undang.[5]

Menurut sejarah Yunani kuno, negara Yunani pernah menjadi jajahan Romawi. Akibat dari penjajahan itu banyak dari kebudayaan Yunani ditiru oleh bangsa Romawi, seperti ajaran tentang polis dan ajaran tentang Kedaulatan Rakyat (*Eclesia)* yang dipraktekan dalam negerinya sendiri. Penerapannya ternyata tidak sama dengan ajaran yang dibawa Yunani, karena sifat, keadaan serta pembawaan bangsa Romawi yang lain. Melalui ajaran kedaulatan rakyat yang ditirukannya dari bangsa Yunani, bangsa Roamawi mencoba menyusun suatu pemerintahan dengan seorang raja yang berkuasa mutlak. Menurut bangsa Romawi suatu ketika rakyat mengadakan perjanjian denga Caesar. Dalam perjanjian itu terjadi perpindahan kekuasaan dari tangan rakyat kepada Caesar secara mutlak (*translatio empirii)* yang kemudian diletakan dalam Lex regia. Karena *translatio empirii* itu rakyat sudah tidak dapat meminta pertanggungjawaban Caesar lagi, dan lahirlah *Casarismus* (perwakilan mutlak berada ditangan Caesar). Dari perjanjian ini timbul semboyan "*Prinsep Legibus Solutus est, Salus Publica Suprema lex"* seperti tersebut diatas.

[5] *Ibid*

Perjanjian antara rakyat dan raja dalam kedudukan masing-masing yang sama tinggi dan sama rendah menghasilkan suatu naskah yang disebut " *Leges Fundamentalis".* Dalam *Leges Fundalis* ini ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing fihak. (*Rex* sama dengan hak rakyat dan *Regnum* sama dengan hak raja untuk memerintah). Dari sini nampak lambat laun dalam perkembangan sejarah, bahwa perjanjian-perjanian rakyat dan fihak yang memerintah mulai dinaskahkan. Adapun tujuannya untuk memudahkan para fihak untuk menunutut haknya masing-masing, serta mengingatkan mereka akan kewajiban yang harus dilakukan dan yang paling penting adalah bahwa orang tidak melupakannya, karena perjanjian itu ditulis. Sebagai contoh adalah perjanjian yang dilakukan antara raja dengan para bangsawan. Dalam perjanjian itu ditetapkan bahwa raja dapat meminta bantuan para bangsawan jika terjadi perang, dan sebaliknya para bangsawan berhak mendapat perlindungan serta tanah dari raja jika perang dimenangkan oleh raja. Juga dalam hal lain raja juga dapat mengadakan perjanjian denga rakyat (dalam hal ini golongan ketiga0 karena raja memerlukan uang *(bede)* dan sebagai balas jasanya maka rakyat memperoleh hak kenegaraan suatu wewenang untuk dapat menyelenggarakan kepentingannya sendiri. Perjanjian-perjanian itu semuanya diletakan dalam suatu naskah yang ditulis.[6]

Undang-Undang dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan kedalam pengertian sebagai berikut:

[6] *Ibid*

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.[7]

Undang-undang dasar manapun juga tidak dapt ditafsirkan secara konkrit, tanpa melihat latar belakang serta dalam suasana yang bagaimana undang-undang dasar itu disusun dan dirumuskan. Oleh karena itu pendekatan historis ini dapat diketahui bagaimana suasana batin pada waktu undang-undang itu disusun, sehingga dengan demikian dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya pelaksanaan ketentuan-ketentuan atau peraturan-peratuaran tertentu sebagai penjabaran dari undang-undang dasar seharusnya sesuai dengan jiwa undang-undang dasar.[8] Seperti halnya dengan negara-negara lain, negara Republik Indonesia juga mempunyai konstitusi dan undang-undang dasar. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, sehari sesudah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.

Penjelasan Undang-undang Dsar 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar adalah sebagian dari hukum dasar sebuah negara, sebagai

[7] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *loc.cit.*
[8] Dahlan Thaib, *Implementasi...*,*op.cit.*hlm. 1-2

berikut: “Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan disampingnya Undang-Undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dari terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis”.[9]

Dari bunyi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut terlihat bahwa selain hukum dasar tertulis, ada hukum dasar yang tidak tertulis yang sering lebih dikenal dengan istilah konvensi. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Soeharto, setiap tanggal 16 Agustus dilakukan pidato kenegaraan yang meskipun hal ini tidak diatur dalam undang-undang dasar namun kebiasaan ini selalu dilakukan.

Disamping Undang-Undang Dasar 1945 masih diakomodir adanya konvensi dan bentuk-bentuk peraturan serta ketetapan-ketetapan lainnya. Kendatipun dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia Undang-Undang Dasar 1945 pernah bergeser karena diberlakukannya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang lain, namun akhirnya lewat dekrit Presiden 5 Juli 1959 Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali sampai sekarang.[10]

Sebagai konstitusi tertulis Undang-Undang Dasar 1945 mengandung konsep-konsep dasar dan muatan materi yang mengatur sistem pemerintahan negara, baik mengenai peraturan tentang kedudukan, tugas, wewenang maupun hubungan antar lembaga negara. Didalam mekanisme pelaksanaan

[9] Dahlan Thaib, *loc.cit.*
[10] *Ibid*., hlm 3.

pemerintahan, lembaga-lembaga negara tersebut haruslah terikat dengan aturan main yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri, sehingga dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 berkedudukan sebagai hukum negara yang tertinggi didalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu pula didalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 berfungsi sebagai landasan konstitusional.[11] Konsekuensi dari pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional dalam praktek ketatanegaraan ialah bahwa setiap tindakan penyelenggaraan negara harus didasarkan kepada ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan main yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

UUD 1945 menyediakan satu Pasal yang khusus tentang cara perubahan UUD, yaitu Pasal 37. Pasla 37 mnyebutkan:

(1) Untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir
(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir.

Pasal 37 tersebut mengandung tiga norma, yaitu:[12]

1. Bahwa wewenang untuk mengubah UUD ada pada MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi;
2. Bahwa untuk mengubah UUD forum yang harus dipenuhi sekurang-kurangnya adalah 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR;

[11] *Ibid.*
[12] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm 71

3. Bahwa putusan tentang perubahan UUD adalah sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir.

Sejak terjadinnya reformasi, UUD 1945 yang "disakralkan" mengalami *desakralisasi.* Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakan lagi.[13] Lebih jauh Ni'matul Huda mengungkapkan tentang kelemahan-kelemahan UUD 1945 sebagai berikut:

> Secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal ini dapat diketahui antara lain; *pertama,* kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut sebagai *eksekutive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden; *kedua*, rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar bersifat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak Pasal yang menimbulkan multi tafsir; *ketiga*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945; *keempat*, UUD 1945 terlalumenekankan pada semangat penyelenggaraan negara; *kelima,* UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur hal penting dengan undang-undang. Akibatnya, banyak undang-undang yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Presiden dan DPR) ataupun saling bertentangan satu sama lain; *keenam*, banyak materi muatan yang penting justru diatur dalam penjelasan UUD, tetapi tidak tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945; *ketujuh*, status dan materi penjelasan UUD 1945. persoalan ini sering menjadi objek perdebatan tentang status penjelasan, karena banyak materi Penjelasan yang tidak diatur didalam pasal-pasal UUD 1945, misalnya material negara hukum, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggungjawaban Presiden dan seterusnya.[14]

[13] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 3

[14] *Ibid.*, hlm 6-7.

B. Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, "sistem" dan "pemerinthan". Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsioanal baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergtantungan antara bagian-bagian yang akibatnya apabila salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.[15]

Mengenai pengertian pemerintahan, sebenarnya kita telah sering mendengar istilah ini. [16]Teramat sering kita mendengar kata pemeintah. Tetapi jarang kita berusaha untuk memahami dalam konteks yuridis ilmiah tentang apa, bagaimana dan siapa pemerintah itu. Dalam pengertian praktis dan popular kita memang dapat tahu bahwa pemerintah itu adalah mereka yang menjadi pejabat untuk mengatur negara. Dan didalam kegiatan sehari-hari pengertian yang demikian kiranya cukup memadai, tetapi dalam kegiatan keilmuan apalagi bagi kita yang ingin memahami atau bahkan ingin berkecimpung dalam politik ketatanegaraan, pengertian yang sempurna akan kata pemerintah menjadi tuntutan mutlak. Sebab tanpa mengetahui hakikat pemerintah yang menjadi

[15] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,hlm. 171
[16] Dahlan Thaib, *op.cit.*, hlm. 4

pilar penting dalam negara maka kita akan salah melangkah karena kita telah salah memilih landasan pemahaman.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem pemerintahan presidensiil. Tentu saja diantara kedua sistem ini masih terdapat bentuk-bentuk lainnya sebagai variasi. Disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi), karena jika dilihat dari salah satu sistem diatas, dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensiil.[17]

Pada tipe yang pertama, yaitu sistem pemerintahan parlementer hubungan eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari perlemen, yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.[18]

Dari sejarah ketatanegaraan, dapatlah dikatakan bahwa sistem parlementer ini adalah kelanjutan dari bentuk negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh konstitusi. Karena itu didalam sistem parlementer, Raja/Ratu, Presiden kedudukannya adalah sebagai Kepala Negara. Demikianlah adanya dalam kedudukan Ratu di Inggris, Raja di Muangthai, dan Presiden di

[17] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.,* hlm. 171
[18] *Ibid,*.hlm.172

India, semuanya adalah Kepala Negara.[19] Yang disebut Eksekutif dalam sistem parlementer adalah kabinet. Kabinet yang terdiri dari Perdana Meneri dan menteri-menteri bertanggung jawab sendiri atau bersama-sama kepada parlemen. Kesalahan yang dilakukan oleh kabinet tidak dapat melibatkan kepala negara. Karena itulah di Inggris dikenal istilah *"The King can do no wrong"* . pertanggungjawaban Menteri kepada parlemen tersebut dapat berakibat kabinet meletakan jabatan, dan mengembalikan mandat kepada Kepala Negara, manakala Parlemen tidak lagi mempercayai Kabinet. Dalam praktek terdapat perbedaan cara penunjukan fomatur yang akan menyusun kabinet dalam sistem dua partai dan sistem banyak partai. Dalam sistem dua partai, seperti di Inggris, ketua partai politik yang memenangkan pemilihan umum sekaligus ditunjuk sebagai formatur kabinet, dan langsung sebagai Perdana Menteri. Seluruh menteri dalam kabinet di Inggris adalah mereka yang terpilih dlam anggota parlemen. Sudah barang tentu setelah diangkat sebagai menteri, yang bersangkutan harus non aktif sebagai anggota parlemen. Dalam hal seperti ini, maka dikatakan kabinet tersebut adalah kabinet parlementer. Karena partai politik yang menguasai kabinet adalah sama dengan partai politik yang memegang mayoritas di *House of commons* maka kedudukan kabinet sangat kuat. Jarang kabinet dijatuhkan oleh parlemen sebelum dilaksanakan pemilihan umum berikutnya. Mungkin karena sangat kuat, kedudukan kabinet

[19] *Ibid*,. Hlm. 173

dalam sistem parlementer di Inggris ini, Ivor Jennings menulis bukunya *"The Cabinet Government"*.[20]

Lain lagi dengan sistem banyak partai, dimana dalam parlemen tidak satupun dari partai politik yang mampu menguasai kursi secara mayoritas, maka pembentukan kabinet disini sering tidak lancar. Kepala Negara akan menunjuk tokoh politik tertentu untuk bertindak sebagai pembentuk kabinet (formatur). Dalam melakukan tugasnya sang formatur selalu harus mengingat pertimbangan kekuatan diparlemen, sehingga setiap kali kabinet dibentuk, akan merupakan kabinet koalisi, yaitu gabungan dari beberapa partai politik. Langkah ini perlu diambil, agar kabinet itu nantinya mendapat kepercayaan dari parlemen.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan Presiden biasanya dikaitkan dengan statusnya sebagai Kepala Negara, sedangkan kedudukan Kepala Pemerintahan biasanya dipegang oleh jabatan lain yang lazimnya disebut sebagai Perdana Meteri. Presiden Perancis menduduki jabatan Kepa Negara, sedangkan Kepala Pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri. Berbeda dari sistem parlementer tersebut, maka dalam sistem Presidensiil, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, sistem presidensiil tidak mengenal pembedaan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden yang

[20] *Ibid.*

masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undanagan dibawahnya.[21]

Adapun tipe yang kedua ini adalah sistem presidensiil. Dalam sistem ini kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat . sebagai kepala eksekutif seorang Presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggungjawab kepada Presiden. Karena pembentukan kabinet itu tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari badan perwakilan rakyat itu, maka menteripun tidak bisa diberhentikan olehnya. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang memepertahankan ajara Montesquieu, dimana kedudukan kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta saling mengadakan pertimbangan *(chek and balance).* Kekuasaan membuat undang-undang ditangan *Congress,* sedangkan Presiden mempunyai hak veto terhadap undang-undang yang sudah dibuat itu. Kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan pemimpin-pemimpin departemen adalah para menteri yang tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Karena presiden itu dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif Ia hanya bertanggungjawab kepada para pemilih (rakyat).

[21] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945,* FH UII Press, Yogyakarta, 2005.hlm 59

Beberapa ciri yang penting sistem pemerinthan presidensiil adalah:[22]

a. Masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun, sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentiklan dalam masa jabatannya karena alasan politik. Dibeberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi secara tegas, misalnya, hanya satu kali masa jabatan atau dua kali masa jabatan berturut-turut.
b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab langsung kepada rakyat.
c. Lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
d. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada lembaga parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
e. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.
f. Tanggungjawab pemerintahan berada dipundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya berdasarkan *'political appointmen'*.

Tugas peradilan dilakukan oleh badan-badan peradilan yang pada azasnya tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan lain. Hakimnya diangkat seumur hidup selama kelakuannya tidak tercela, dan ada sebagian yang dipilih oleh rakyat. Yang menjadi masalah pada kedua sistem ini adalah bagaimanakah jika terjadi perselisihan pendapat antara eksekutis dengan legislatif?. Dalam sistem perlementer tentu saja fihak eksekutif akan mengundurkan diri, sedangkan pada sistem presidensiil seorang Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan karena perbedaan pendapat dengan *Congress.* Ia tidak dapat

[22] *Ibid.*

diganggu gugat selama masa jabatannya belum habis, kecuali dalam hal-hal tertentu, Badan Perwakilan Rakyat menuntut perbuatan Presiden yang terlarang itu dan Senatlah yang mengadilinya. Tetapi dalam hal adanya perbedaan pendapat mengenai kebijakan politik dengan keinginan *Congress* terhadap Presiden tidak dikenakan sanski.[23].

Sebab-sebab timbulnya perbedaan dua sistem tersebut diatas adalah karena latar belakang sejarah politik yang dialami oleh negara masing-masing itu berlainan. Sistem parlementer itu timbul dari bentuk negara *monarchi* yang kemudian mendapat pengaruh dari pertanggungjawaban menteri. Sesudah itu maka fungsi dari raja merupakan faktor stabilisasi jika terjadi perselisihan antara eksekutif dan legislatif. Latar belakang Amerika Serikat yang menganut sistem presidensiil adalah kebencian masyarakat Amerika terhadap pemerintahan Raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara *monarchi* dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem *check and balanc*

[23] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm 177

2. Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik – demikian bunyi UUD Pasal 1 ayat (1). Ketentuan ini memuat dua konsep, yaitu mengenai bentuk negara (negara kesatuan) dan bentuk pemerintahan (negara republik).[24] Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia merdeka, bentuk pemerintahan republik tetap dipertahankan walaupun terjadi beberapa kali penggantian (perubahan) UUD.

Untuk mewujudkan paham republik sebagai suatu bentuk pemerintahan dari dan untuk kepentingan umum, sistem ketatanegaraan merdeka dilengkapi pula dengan prinsip-prinsip lain, yaitu prinsip negara berkedaulatan rakyat, negara berpaham konstitusi, dan lain sebagainya. Dalam perjalanan, prinsip-prinsip ini adakalanya tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Antara tahun 1959 – 1966 (sampai kebangkitan Orde Baru) telah terjadi berbagai penyimpangan atas prinsip-prinsip diatas yang melahirkan suatu pemerintahan kediktatoran yang menggantikan prinsip dan cara-cara menuju terwujudnya suatu pemerintahan demokratis, sejahtera berdasarkan atas hukum. Hal serupa terjadi pula pada pemerintahan Orde Baru (1966 – 1998).[25]

Dari kerangka Ilmu Politik negara Indonesia adalah negara denokrasi dengan sistem perwakilan *(indirect democrasy)* yang dalam sistem delegasi

[24] Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 18
[25] *Ibid.*, hlm 19-20

kekuasaannya menganut sistem Presidensiil (Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945) yang mana Presiden bertindak sebagai Kepala pemerintahan.

Berbicara tentang pemerintahan dalam negara demokrasi modern seperti sekarang ini, tidak dapat melepaskan diri dari teori trias Politica Montesquieu. Namun, didalam praktek ketatanegaraan konsep Trias Politica yang dikemukakan oleh Montesquieu tidak mungkin dilaksanakan secara murni. Jika dikaitkan Trias Politica tersebut dengan UUD 1945, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan. Pembuat Undang-Undang Dasar 1945 tidak menghendaki agar sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan (Trias Politica) dari Montesquieu karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham demokrasi liberal. Salah satu anggota perumus UUD 1945 yaitu Prof. Soepomo berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem sendiri yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Dalam sistem pembagian kekuasaan ini dimungkinkan adanya kerjasama antara lembaga-lembaga negara. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) menunjukan bahwa UUD 1945 menganut azas pem,bagian kekuasaan.

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil, namun sistem presidensiil di Indonesia tidak murni, karena Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggungjawab kepada MPR. Sistem pemerintahan presidensiil ini ditunjukan pada Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945. dari Pasal 4 dan 17 UUD

1945 telah menunjukan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil.Presiden menjadi kepala eksekutif yang mengangkat dan memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya.

Jika dilihat dari Pasal 5 ayat (1) dalam hubungannya dengan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dapat dipastikan sudah, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut sistem pemerntahan presidensiil sepenuhnya karena menurut pasal-pasal tersebut diatas Presoden dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama membuat undang-undang yang berarti sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia itu bukan merupakan pelaksanaan ajaran Trias Politca. Pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan Presiden sebagai mandataris pelaksana Garis-Garis Besar Haluan Negara menunjukan supremasi dari Majelis (*Paliementary supremacy*) yang memegang sifat dari lembaga pemegang kedaulaan rakyat yang tidak habis kekuasaanya dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya. Karena itu majelis berwenang mengesahkan suatu pemerintah (eksekutif) dan sekaligus memberhentikan pemerintah yang diangkatnya itu apabila Ia gagal atau tidak mampu lagi dalam melaksanakan kehendak rakyat melalui majelis itu.

Jadi, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), sistem pemerintahannya adalah presidensiil, karena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis

Permusyawaratan Rakyat, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhklan oleh lembaga negara yang lain – kepada siapa Presiden bertanggungjawab – maka sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dapat disebut "quasi presidensiil".

Sistem pemerintahan Republik Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945, sebenarnya dimaksudkan sebagai sistem presidensiil. Baik dalam Penjelasan Undang-Undang 1945 maupun dalam pengertian umum yang berkembang selama ini, Indonesia memang menganut sistem presidensiil. Tetapi, disana sini terdapat kejumbuhan dan ketentuan yang bersifat '*overlapping'* antara sistem presidensiil yang diidealkan itu dengan elemen-elemen sistem parlementer. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 masih dipakai adanya istilah kepala negara yang dibedakan dari pengertian fungsi kepala pemerintahan. Dalam struktur parlemen Indonesia masih terdapat unsur sistem parlementer seperti terlihat pada peran dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara *(supreme body)* yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menjadi tempat Presiden wajib bertanggungjawab kepada lembaga parlemen, dan berwenang pula memberhentikan Presiden sewatu-waktu jika Presiden dianggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang dapat bersifat politik *(state's policy).* Semua itu merupakan elemen-elemen sistem parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia yang disebut-sebut sebagai sistem presidensiil. Karena itu, kalangan para ahli hukum tata negara cenderung menyebut sistem

pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 itu bersifat '*quasi presidensiil'*, bukan sistem presidensiil dalam arti yang sesungguhnya.[26]

Sering timbul pertanyaan, apakah yang disebut pemerintah itu hanya Presiden?. Jika dilihat Batang Tubuh UUD 1945 maka pemerintah dalam bentuk lembaga negara itu hanyalah Prsiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2), diamana ayat (2) berbunyi: "Dalam melakukan kewajiban Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden". Lalu, kementrian itu bukanlah pemerintah? Jawaban pertanyaan ini bisa ditemukan didalam penjelasan UUD 1945 pada sub judul Menteri-menteri negara bukan bukan pegawai tinggi biasa. Disana disebutkan bahwa, meskipunkedudukan menteri negara tergantung dari pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoi rexecutife)* dalam praktek[27].

Dengan demikian ada tiga lembaga negara secara konstitusional yang berstatus sebagai Pemerintah Indonesia yaitu Presiden, Wakil Presiden dan Menteri; dua terakhir berkedudukan sebagai Pembantu Presiden (Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen).

Secara konstitusional Presiden adalah kepala pemerintahan (eksekutif). Kalau dikaitkan dengan teori standar, yakni Trias Politica maka meskipun sudah jelas bahwa Indonesia menganut sistem Presidensiil tetapi secara

[26] Jimly Asshidiqie, *op.cit.*, hlm 61.
[27] Dahlan Thaib, *op.cit.*, hlm. 6-7

operasional UUD 1945 mempunyai kekhasannya sendiri. Di Indonesia tidak dikenal pemisahan kekuasaan seperti di Amerika Serikat. Yang dikenal disini adalah pembagian kekuasaan yang saling berkaitan. Dan yang menonjol adalah ketentuan bahwa disamping memegang kekuasaan eksekutif, Presiden juga memegang kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) bersama DPR. Pasal 5 ayat (1) berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwkilan Rakyat" (UUD 1945 sebelum amandemen). Dalam bidang Yudikatif (peradilan/kehakiman) Presiden juga ikut memiliki kekuasaan bersama Mahkamah Agung; hal mana bisa dilihat pada Pasal 14 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menegaskan bahwa "Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi". Dengan demikian menjadi jelas tentang konsep "pemerintah" dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, juga tentang kekuasaan Presiden sebaga kepala eksekutif yang ternyata juga mempunyai kekuasaan legislatif dan yudikatif.

C. Bentuk Hukum Pengaturan Lembaga Kepresidenan

Salah satu agenda pokok yang diperjuangkan oleh rakyat indonesia dalam memasuki gerbang reformasi dewasa ini adalah agenda demokratisasi yang diyakini merupakan prasyarat penting bagi kebangunan kembali semangat kebangsaan seluruh rakyat Indonesia untuk bangkit menjadi bangsa yang maju, sejahtera, bermartabat, bersatu dan berkeadilan di masa depan. Agenda demokratisasi itu sendiri belum selesai, karena didalamnya terkait berbagai

persoalan akut dan pelik, tidak saja berkenaan dengan keperluan untuk mengadakan penataan ulang berbagai kelembagaan sosial, ekonomi, dan politik, yang didukung oleh perbaikan sistem aturan berdasarkanm hukum yang relevan dan menunjang, tetapi juga menyangkut kualitas sistem informasi, dorongan tradisi budaya yang membangun dan sejalan dengan cita-cita demokrasi, serta kualitas sumber daya menusia yang menjadi pelaku dari keseluruhan sistem demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, perjuangan demokrasi memerlukan usaha yang terus menerus, tahap demu tahap, mengikuti sistematika yang diperlukan, sehingga demokrasi menjadi kesadaran kolektif yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

Karena sentralnya kedudukan cabang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Negara dan kepala Pemerintahan, biasanya selalu diatur secara agak rinci dalam konstitusi. Bahkan, karena pada hakikatnya suatu naskah konstitusi itu memang dimaksudkan sebagai dokumen hukum yang bersifat membatasi kekuasaan organ pemerintahan, maka materi pengaturan mengenai hal ini biasanya selalu lebih rinci dibandingkan dengan pengaturan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Itu sebabnya dalam perumusan UUD 1945, ketentuan yang mengatur mengenai kekuasaan pemerintahan negara, lebih banyak materinya dibandingkan dengan pengaturan mengenai MPR/ DPR dan Mahkamah Agung. Oleh karena itu, hal-hal yang perlu diatur berkenaan dengan reformasi kekuasaan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang dalam

UUD 1945 dilembagakan dalam institusi Presiden hendaknya dimuat konkrit dalam konstitusi dalam rangka agenda perubahan UUD 1945.[28]

Jika pengaturan yang ditetapkan dalam naskah konstitusi dianggap masih belum mencukupi, maka selama kedudukan Ketetapan MPR masih diakui dalam hukum positif kita dewasa ini, maka ketentuan-ketentuan yang lebih rinci berkenaan dengan berbagai aspek kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden itu sebaiknya ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Berdasarkan ketentuan TAP No. III/ MPR/ 2000, kedudukan Ketetapan MPR itu diakui sebagai dokumen hukum tertinggi dibawah UUD. Sesuai dengan bunyi penjelasan UUD 1945, kedudukan Ketetapan MPR dan materi UUD sama-sama tercakup dalam pengertian UUD 1945 mengenai haluan negara, yaitu dokumen-dokumen yang berisi haluan-haluan yang bersifat pokok dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara. Materi-materi pokok itu ada yang ditetapkan dalam UUD dan ada pula yang ditetapkan oleh MPR sebagai tambahan terhadap materi yang tercantum dalam naskah UUD beserta naskah Perubahannya.

Namun demikian, dalam perkembangan praktek penyelenggaraan negara selama ini, tidak dapat diabaikan berkembang pula pemikiran untuk menetapkan suatu undang-undang yang bersifat khusus yang mengatur mengenai penyelenggaraan tugas-tugas institusi kepresidenan. Gagasan semacam ini dapat dibandingkan dengan adanya undang-undang yang tersendiri yang mengatur mengenai lembaga-lembag tinggi negara yang sederajat dengan

[28] Jimly Asshidiqie, *op.cit*.,hlm. 100.

Presiden, seperti undang-undang tantang Mahkamah Agung, undang-undang tentang Dewan Pertimbangan Mahkamah Agung, dan undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Karena undang-undang mengenai lemgbaga tinggi negara semacam itu sudah ada, maka dapat dimengerti gagasan untuk membuat undang-undang tentang Lembaga Kepresidenan juga dapat saja dikembangkan. Menurut Jimly Asshidiqie, ide semacam ini bisa saja asalkan penetapan undang-undang yang bersifat tersendiri itu memang dianggap perlu, misalnya karena materi ketentuan Uud dan Ketetapan MPR mengenai hal itu dianggap belum mencukupi, dan masih diperklukan rincian ketentuan mengenai berbagai aspek pelaksanaan tugan dan kewenangan Presiden dan Wakil Presiden itu lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Seperti diketahui dalam rancangan perubahan pasal 15A UUD 1945, masih tercantum ketentuan yang berbunyi: ”Ketentuan lebih lanjut mengenai kepresidenan diatur dengan UU”. Namun, sebelum ide pembentukan UU tentang Lembaga Kepresidenan itu dikembangkan, sebaiknya ketentuan-ketentuan mengenai Presiden dan Wakil Presiden yang perlu diatur dalam rangka perubahan materi UUD 1945 dan Ketetapan MPR diselesaikan dulu sebagaimana mestinya.[29]

Memang sebaiknya, ketentuan mengenai lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen yang mencakup kedudukan dan peranan MPR dan DPR serta Presiden dan Wakil Presiden dicantumkan secara rinci dalam naskah UUD dan daskah perubahan UUD, atau setidak-tidaknya dalam bentuk ketetapan MPR,

[29] *Ibid.*

bukan dalam naskah UU yang tingkatannya lebih rendah. Alasan pertama, karena proses pembuatan dan penetapan atau pengesahan UU itu selalu melibatkan peran parlemen dan lembaga kepresidenan. Konkritnya, setiap pembuatan atau pembentukan UU selalu melibatkan peran Presiden dan DPR. Oleh karena itu, sebaiknya, Presiden dan DPR tidak diberikan kewenangan untuk mengatur mengenai kekuasaannya sendiri. Dengan demikian dianggap tidak perlu adanya UU tersendiri mengenai Presiden, dan begitu pula UU mengenai DPR. Kedua, seperti dikemukakan diatas, hakikat konstitusi itu adalah dokumen hukum dasar yang dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Dalam sejarah konstitusi di Eropa dan perkembangan konstitusionalisme modern, ide konstitusi itu memang muncul dan berkembang dalam rangka membatasi kekuasaan raja-raja dzalim di masanya. Itu sebabnya, sebagian besar materi yang diatur didalamnya memang menyangkut ketentuan-ketentuan yang bersifat membatasi kekuasaan pemerintahan. Karena itu, jika dalam naskah konstitusi, naskah amandemen konstitusi dan naskah Ketetapan MPR yang bersifat melengkapi, sudah mencukupi kebutuhan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga kepresidenan, dapat dikatakan bahwa kita tidak lagi memerlukan naskah UU yang tingkatannya lebih rendah, seperti yang diatur dalam rancangan perubahan Pasal 15A UUD 1945.

Akan tetapi, dapat ditegaskan bahwa sekiranya setelah UUD dan perubahannya diselesaikan, dan Ketetapan MPR mengenai hal itu juga sudah cukup lengkap, masih juga diperlukan pengaturan-pengaturan yang bersifat

teknis berkenaan dengan pelaksanaan tugas-tugas kepresidenan, maka dapat saja ditetapkan suatu UU tersendiri yang mengaturnya. Dalam hal ini, dapat dipertimbangkan adanya dua kemungkinan pola pengaturan mengenai lembaga kepresidenan itu dikembaangkan. Pertama, pengaturan secara parsial atau sektoral, misalnya, UU tentang Hak Keuangan Presiden, jadi bukan mengenai UU tentang Lembaga Kepresidenan dalam arti yang utuh. Kedua, pengaturan yang bersifat implementatif yang menyangkut keseluruhan aspek mengenai materi yang sudah diatur dalam UUD dan Ketetapan MPR. Jika suatu hari nanti lembaga MPR tidak ada lagi atau setidak-tidaknya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dihapus, maka otomatis kedudukan Ketetapan MPR akan turut dipersoalkan keberadaanya sebagai bentuk peraturan perundang-undangan di bawah UUD. Dalam keadaan demikian, mudah dimengerti bahwa untuk melaksanakan ketentuan UUD yang tidak mudah untuk diubah setiap waktu, dibutuhkan pengaturan yang bersifat pelaksanaan dalam bentuk UU. Namun, untuk sementara waktu sekarang ini, dapat dikatakan sudah cukuplah jika berbagai ketentuan mengenai lembaga kepresidenan itu dituangkan dalam naskah Undang-Undang Dasar, naskah Perubahan UUD, atau dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang khusus mengatur hal itu.

Sebelum perubahan, struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap Lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan

Pasal 22). Selain itu terdapat pula ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden, seperti ketentuan tentang APBN, ketentuan yang mengatur tentang wewenang MPR, DPR, DPA, BEPEKA, undang-undang organik, dan lain sebagainya. Setelah perubahan (empat kali perubahan), jumlah pasal yang secara langsung mengenai lembaga kepresidenan menjadi 19 pasal dari 27 pasal (diluar tiga pasal Aturan Peralihan, dan dua pasal Aturan Tambahan). Secara kualitatif jumlah ketentuan baru berkurang dibandingkan ketentuan lama. Ketentuan lama meliputi lebih dari sepertiga (± 37%), sedangkan ketentuan baru hanya lebih sedikit dari seperempat keseluruhan pasal (± 26%). Walaupun demikian, mengingat berbagai macam alat kelengkapan negara dan hal-hal lain yang diatur dalam UUD, pengaturan mengenai jabatan kepresidenan tetap dominan dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan lain.[30]

UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat terhadap lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan.[31] Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan,[32] kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan lain sebagainya.

---

[30] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, yogyakarta, Cetakan Ketiga (Edisi Revisi), Yogyakarta, 2006, hlm. 27-28.

[31] UUD 1945, Pasal 4 ayat (1)

[32] UUD 1945, Pasal 5 dan Pasal 22 Mengenai kekuasaan membentuk undang-undang telah ada perubahan. Pasal 5 ayat (1) baru berbunyi: "Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR" (Perubahan Pertama, 1999). Kekuasaan membentuk undang-undang beralih ke DPR. Pasal 20 ayat (1): "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang" (Perubahan Pertama, 1999).

Walauupun telah ada perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) yang menggeser wewenang membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR (Perubahan Pertama, 1999), tetapi wewenang Presiden membentuk peraturan perundang-undangan tetap kuat. Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) tetap memegang hak inisiatif membentuk undang-undang). Selanjutnya berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, selain berwenang membentuk Peraturan Pemerintah (UUD, Pasal 5 ayat 2) Presiden juga berwenang membentuk Peraturan Presiden (yang selama ini dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Presiden, sehingga ada dua macam Keputusan Presiden yaitu mengatur dan bersifat penetapan).

Struktur UUD yang memberikan kedudukan kuat pada jabatan atau lembaga kepresidenan tidak hanya ada pada sistem UUD 1945, tetapi juga terdapat di negara lain seperti Amerika Sertikat. Presiden Amerika Serikat adalah penyelenggara pemerintahan. Tetapi karena UUD Amerika Serikat berkehendak menjalankan ajaran pemisahan kekuasaan, Presiden Amwrika Serikat tidak dibekali kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada *Congress*.[33]

Lembaga Kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Sebelum perubahan UUD, hal ini melahirkan pandangan, bahwa hubungan Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri

[33] UUD Amerika Serikat Pasal 1 ayat (1). Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan ketiga (Edisi Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 31

tidak bersifat *collegial*. Salah satu konsekuensinya, dalam praktik diterima pandangan bahwa yang bertanggungjawab kepada MPR (dan DPR) hanya Presiden. Praktik ini didasarkan pada pemikiran bahwa Presiden "bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR" karena Presiden adalah mandataris MPR. Wakil Presiden tidak berkedudukan sebagai mandataris ataupun wakil mandataris.

Praktik ketatanegaraan yang berlaku menunjukan pemahaman bahwa "mandataris" merupakan pranata tersendiri disamping kepala negara dan kepala pemerintahan, sehingga ada kualifikasi:[34]

1. Presiden sebagai kepala negara;
2. Presiden sebagai kepala pemerintahan; dan
3. presiden sebagai mandataris MPR

Lebih lanjut dipahamkan bahwa dalam hubungan dengan MPR, kedudukan Presiden lebih ditekankan sebagai mandataris. Sebagai konsekuensi, disatu pihak MPR dianggap berwenang memberikan berbagai mandat di luar yang telah ditentukan UUD 1945 seperti "pelimpahan wewenang khusus"[35] dan di lain pihak, Presiden terutama dinilai sebagai mandataris yaitu pelaksana mandat MPR.[36]

---

[34] *Ibid.*, hlm. 44.

[35] Terakhir diatur dalam TAP MPR No. V/MPR/1998 dan telah dicabut dengan TAP MPR No. XII/MPR/1998.

[36] Penjelasan UUD 1945.

BAB III

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

A. Presiden dan Wakil Presdien Sebagai Institusi

Dalam masyarakat dimana tradisinya bernegara dan berpemerintahan belum tumbuh secara rasional dan imperasional, institusi politik dan hukumnya cenderung berhimpitan dengan konsep ketokohan yang bersifat personal. Dalam keadaan demikian, keputusan politik sebagian terbesar dipengaruhi oleh karakter persona atau kepribadian serta perilaku pemimpin yang menentukan keputusan tersebut. Namun, dalam rangka cita-cita Negara Hukum (*Rechstaat*) yang diamanatkan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi proklamasi, kecenderungan-kecenderungan mengenai praktek-praktek sistem kepemimpinan persona tersebut tidak dapat dipertahankan. Dalam doktrin Negara Hukum, berlaku prinsip bahwa pemimpin yang sebenarnya bukanlah orang, melainkan hukum yang dilihat sebagai suatu sistem. Karena itu, doktrin yang dikenal mengenai ini adalah*"the rule of law, and not of man"*.

Sehubungan dengan itu, maka jabatan Presiden dan Wakil Presiden haruslah dipandang sebagai institusi. Memang benar didalamnya tersangkut pula soal-soal yang berkenaan dengan karakter, sikap dan prilaku manusianya atau '*the man behind the gun'*. Dengan perkataan lain dalam '*institusi'* terkait pula persoalan '*tradisi'* yang perlu terus menerus dibina dan dikembangkan kearah kondisi yang makinn rasional dan impersonal. Karena itu, diperlukan

perangkat peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pengaturan normatif mengenai institusi kepresidenan itu. Melalui jalan hukum dan pembinaan terus menerus yang disertai dengan ketulusan dan keteladanan serta kesungguhan pemimpin untuk menegakkan hukum dan sistem hukum itulah, kita dapat mengharapkan proses plembagaan sistem hukum dan sistem kenegaraan kita dapat terus ditingkatkan kualitasnya dalam masa-masa mendatang. Betapapun juga, semua ide luhur kenegaraan, ide demokrasi dan gagasan negara hukum haruslah dilembagakan dalam institusi, sehingga setiap keputusan yang diambil merupakan keputusan institusi yang tidak diserahkan hanya pada kebijaksanaan tokoh pemimpin yang kebetulan menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam sistem kekuasaan modern, tidak dapat diterima logika dan akal sehat jika keputusan hanya diserahkan pada kehendak pribadi seorang yang menduduki ssesuatu jabatan tertentu. Betapapun luhurnya budi seseorang, sekali Ia menduduki jabatan kekuasaan umum, maka kepadanya terkena hukum besi dalam kekuasaan, yaitu: '*power tends to corupt, and absolute power corupts absolity'*. Oleh karena itu, tidak ada jalan lain, dalam setiap negara modern, haruslah diadakan pengatursan dan pembatasan kekuasaan dengan hukum. Bahkan hukumlah yang harus diterima sebagai satu-satunya pengertian mengenai sistem kepemimpinan yang paling objektif, rasional dan impersonal.[1]

[1] Pror. Dr. Jimly Asshidiqie, SH., *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945,* FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 100.

Dengan pengertian demikian, maka tokoh pmeimpin boleh saja berganti, tetapi sistemnya tidak. Kepemimpinan sistem ini pulalah yang akan terus menjamin keberadaan kita sebagai sebuah bangsa dan negara. Dalam sistem demokrasi yang kita bangun sekarang, kita memang tidak dapat lagi mengharapkan peranan kepemimpinan persona untuk menjamin persatuan dan kesatuan bangsa seperti pernah diperankan oleh para tokoh pemimpin bangsa dan negara kita dimasa lalu. Presiden dimasa yang akan datang tidak bisa lagi dianggap sebagai tokoh simbolik yang dapat berfungsi efektif sebagai Bapak Pemersatu Bangsa. Presiden dan Wakil Presiden kita di era demokrasi dewasa ini tidak lebih merupakan tokoh politik biasa, yang untuk sebagian cenderung hanya berpikir mengenai kepentingannya sendiri atau kpentingan kelompok politiknya sendiri-sendiri.

Oleh karena itu, salah-satunya jalan untuk menghalangi agar institusi kepresidenan kita tidak larut dalam persoalan-persoalan kepentingan pribadi atau kelompok, ialah dengan membatasi dan mengaturnya sebagai suatu institusi yang diikat oleh norma-norma hukum yang lugas, rasional dan impersonal. Jika, misalnya, Presiden ataupun Wakil Presiden, karena kebiasaan atau karakter pribadinya menunjukan '*perfomance'* yang cenderung mempribadikan urusan-urusan atau persoalan institusi kepresidenan, maka hal itu jelas dapat dinilai sebagai pelanggaran terhadap amanat konstitusi. Karena itulah penting sekali artinya bagi setiap Negara hukum modern yang bercita-cita menegakan supremasi hukum dan sistem hukum, untuk menuangkan segala

ketentuan mengenai kekuasaan institusi kepresidenan itu dalam dokumen – dokumen hukum yang resmi.[2]

B. Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, Presiden Republik Indonesia mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan. Memang ada kedudukan lain yang juga disebut dalam UUD 1945., yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angaktan Laut, dan Angkatan Udara". Kedudukan ini biasa disebut sebagai Panglima Tertinggi atas ketiga angkatan bersenjata atau ketiga angkatan Tentara Nasional Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 10A (baru), dinyatakan pula bahwa "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republiik Indonesia".

Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal-Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Pasal 11 mengatur kewenangan Presiden untuk menyatakan perang dan damai serta kewenangan untuk membuat perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 berkenaan dengan kewenangan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 13 berkenaan dengan pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul. Pasal 14 mengenai pemberian grasi dan abolisi; dan Pasal 15 mengenai pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya.

[2] *Ibid;* hlm.101.

Sesuai hasil Perubahan Pertama UUD 1945, pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut diatas secara berturut dipersyaratkan diperhatikannya pertimbangan DPR, pertimbangan MA, ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanyan UU terlebih dahulu yang mengatur hal itu. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 11 memerlukan persetujuan DPR. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 mempersyaratkan adanya UU mengenai hal itu lebih dahulu. Pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 13 memerlukan pertimbangan DPR yang harus diperhatikan oleh Presiden. Sedangkan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 14 dibagi dua, yaitu untuk pemberi grasi dan rehabilitasi diperlukan pertimbangan MA, sedangkan pemberian amnesti dan abolisi diperlukan pertimbangan DPR.

Memang banyak yang harus dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 tersebut. Misalnya, untuk apa DPD atau kepada DPR ditumpukan tambahan-tambahan kewenangan yang justru akan merepotkan DPR secara teknis. Misalnya, untuk apa DPR memerlukan keterlibatan untuk memberikan pertimbangan dalam Duta Besar dan Konsul serta penerimaaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti ditentukan dalam Pasal 13 baru.perubahan seperti ini justru akan menyulitkan bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiridalam pelaksanaan prakteknya. Demikian pula mengenai pertimbangan terhadap pemberian amnesti dan abolisi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2)

baru yang selama ini ditentukan perlu dimintakan kepada Mahkamah Agung, untuk apa dialihkan kepada DPR. Namun demikian, terlepas dari kelemahan atau kritik-kritik diatas, semua kewenangan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut biasanyan dipahami berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Ada yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislatif seperti misalnya pernyataan keadaan bahaya yang berkait erat dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu)[3].

Sebenarnya, dalam kaitannya dengan fungsi legislatif, berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) lama, memang dinyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetejuan DPR". Dengan ketentuan demikian, dapat dikatakan bahwa kekuasaan legislatif yang utama memang berada ditangan Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan. Hanya saja pelaksanaan kewenangan ini tidak boleh dilakukan semena-mena, dan untuk itu diperlukan persetujuan DPR yang tingkatannya sederajat dengan Presiden. DPR bahkan berhak menolak ataupun menyetujui hanya hanya sebagian rancangan UU yang diajukan Presiden. Bahkan DPR diberi hak pula untuk berinisiatif mengajukan rancangan UU sendiri. Dalam hubungan ini, lembaga DPR dapat dikatakan lebih merupakan

[3] http://kompas.com/kompas-cetak/0404/23/Politikhukum/, 7 Juli 2006.

lembaga kontrol atau pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.

Akan tetapi, dalam rangka Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, ketentuan demikian itu diubah secra mendasar. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) baru juncto Pasal 20 ayat (1) baru, kewenangan memebentuk UU itu telah dialihkan dari tangan Presiden ke DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) baru, ditegaskan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk UU". Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) baru dinyatakan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR". Dengan demikian, DPR telah berubah menjadi pemegang utama kekuasaan membentuk UU. Artinya, kewenangan mengatur *(regel)* tidak lagi berada ditangan Presiden. Presiden kita sekarang telah berubah menjadi pelaksana belaka (eksekutif) terhadap segala keputusan legislatif dalam bentuk UU yang ditetapkan oleh DPR, dan demikian juga segala keputusan legislatif MPR sebagai lembaga tertinggi negara, baik dalam bentuk UUD, perubahan UUD, maupun dalam bentuk Ketetapan MPR.

Karakteristik Presiden sebagai pejabat eksekutif itu tentu haruslah berubah dari keadaan sebelumnya dimana Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif juga memegang kekuasaan legislatif dalam membentuk UU. Sejak berlakunya Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 tersebut, otomatis Presiden tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan umum yang berisikan materi pengaturan mengenai hak dan kewajiban warganegara. Kalaupun Presiden memerlukan untuk membuat atau menetapkan peraturan-

peraturan untuk melaksanakan UU tersebut, maka kewenangannya untuk mengatur itu haruslah bersumber dari kewenangan yang lebih tinggi yang berada ditangan MPR dan DPR. Oleh karena itu, di masa mendatang tidak boleh lagi ditetapkan adanya Keputusan-Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dengan fungsi untuk mengatur seperti dipahami selama ini. Kewenangan mengatur *(regeling)* terhadap kepentingan umum atau pengaturan mengenai hak dan kewajiban warganegara yang boleh ditetapkan secara mandiri oleh Presiden hanya terbatas pada hal saja, yaitu: (a) dalam hal dipenuhinya syarat untuk diberlakukannya keadaan darurat *(emergency law)* yang memungkinkan Presiden untuk menetapkan Perpu, dan (b) dalam hal materi yang perlu diatur memang berkenaan dengan keperluan internal administrasi pemerintahan yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum. Dalam hal yang terakhir ini, dikenal adanya prinsip '*freijsermessen'* (kebebasan bertindak) yang memungkinkan Presiden dapat memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengadakan peraturan kebijakan atau '*policy rules' (bleid regels)* dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari. Selain kedua hal tersebut, Presiden tidak berwenang menetapkan peraturan yang bersifat mandiri dalam arti bukan dalam rangka menjalankan perintah UU ataupun menjabarkan ketentuan UU sebagai produk lembaga legislatif.[4]

[4] http://www.kedaulatan rakyat.com. 28 Juni 2007
.

Dengan tertib berpikir demikian, kita dapat membangun paradigma yang rasional mengenai institusi kepresidenan Republik Indonesia sebagai pejabat pelaksana belaka terhadap berbagai keputusan legislatif. Bahkan, dimata hukum, lembaga kepresidenan yang berisi jabatan dan pejabat Presiden dan Wakil Presiden itu, hanyalah merupakan pelaksana dan pelaku aturan-aturan hukum, baik yang tertuang dalam UUD, TAP MPR, UU, maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan tingkat pelaksanaan. Hal ini sesuai pula dengan bunyi sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden seperti ditentukan dalam Pasal 9 UUD 1945, yang antara lain berbunyi: "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD, menjalankan segala UU dan peraturan-peraturannya dengan selurus-lurusnya, dan berbakti kepada Bangsa dan Negara". Dalam bunyi sumpah tersebut tercantum jelas bahwa Presiden dan Wakil Presiden bersumpah 'Demi Allah' akan memegang trguh UU dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Artinya, Presiden dan Wakil Presiden telah sungguh-sungguh bersumpah atau berjanji untuk mentaati segala peraturan hukum dengan selurus-lurusnya, termasuk ketentuan yang tertuang dalam bentuk peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri oleh Presiden seperti PP dan Keppres. Jika Presiden tidak setuju dengan isinya, misalnya karena dianggap sudah ketinggalan zaman, maka dengan kewenangannya, Presiden dapat saja mengubah isi peraturan-peraturan itu sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Akan tetapi, sekali suatu norma aturan telah ditetapkan menjadi dokumen yang berlaku secara syah, maka sejak saat itu Presiden diwajibkan mentaati segala ketentuan yang diatur dalam peraturan tersebut.

Jika Presiden melanggar peraturan yang ditetapkannya sendiri berarti Presiden telah melanggar sumpah jabatannya sendiri. Jika Presiden melanggar sumpahnya sendiri, berarti Presiden telah melanggar jiwa dan semangat yang terkandung dalam Pasal 9 UUD 1945 yang merupakan salah satu butir materi haluan penyelenggara negara yang ditentukan dalam konstitusi. Jika Presiden melanggar salah satu segi saja dari materi konstitusi, maka hal itu sudah cukup untuk menjadi alasan bagi DPR untuk menuntut pertanggungjawaban konstitusional dihadapan persidangan majelis yang khusus diadakan untuk itu. Persidangan demikian inilah yang lazim dikenal dengan sebutan Sidang Istimewa atau disebut dengan Persidangan Istimewa sebagamana dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945.

C. Kewenangan Presiden

Secara teoritik kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam:[5] (a). kekuasaan yang berasal dari pemberian kekuasaan; (b). kekuasaan yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan.

---

[5] Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm.51-52. lihat juga Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm.39

Presiden dalam menjalankan kekuasaan yang diperoleh melalui dua cara tersebut, melaksanakan hak untuk melaksanakan keleluasaan bertindak, meskipun tidak jelas dasar hukumnya, namun tidak dibenarkan dilaksanakan bertentangan dengan hukumyang berklaku. Keleluasaan bertindak bagi aparat Tata Usaha Negara dinamakan *"Freis Ernessen"*.

Pengakuan kekuasaan dapat diberikan oleh rakyat melalui UUD 1945 dan Badan Pembuat Undang-Undang. Syarat utama pada "pengakuan wewenang" ialah menimbulkan kekuasaan yang asli. Kekuasaan yang asli ini, dapat disebut sebagai kekuasaan yang diperoleh secara atribitif. Kepala Presiden dalam fungsinya sebagai Kepala Pemerintahan dan selaku Kepala Negara. Sedangkan kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan, secara teoritik hanya dapat dilaksanakan Presiden dalam fungsinya selaku "delegataris" atau "mandataris".

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, mempunyai kekuasaan antara lain berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara untuk membantu Presiden dalam tugas pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD 1945. kewenangan ini termasuk hak prerogatif Pesiden.[6] Dengan demikian, kebijakan Presiden (SBY) dalam pembentukan UKP (Unit Kerja Presiden) dan PPR (Pengelolaan Program Reformasi) merupakan hak prerogatif

[6] *Ibid.*

Presiden karena UKP dan PPR merupakan perangkat kepresidenan yang membantu kinerja Presiden.[7]

Beberapa kewenangan Presiden yang dirumuskan dalam UUD 1945, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:[8]

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

   Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945ditegaskan bahwa, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.[9]

   Kekuasaan penyelenggaraa pemenintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokan kedalam

[7] *Gatra*, No. 05 Tahun XIII tanggal 14-20 Desember 2006, hlm. 93

[8] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Makalah Konstitusi Kerja Sama dengan Pusat Studi Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm. 176

[9] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2003, hlm 122. Bandingkan dengan Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergesaran Kekuasan Dalam UUD 1945,* FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2005, hlm. 75-79.

beberapa golongan: (a) Tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan ketertiban umum. (b) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai dengan dokumentasi dan lain-lain. (c) Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum. Sedangkan tugas-tugas peyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang bersifat prerogratif (dibidang pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa. Meskipun tugas dan wewenang Presiden bersifat "prerogratif", tatapi ada dalam lingkungan kekuasaan pemerintahan sehingga menjadi bagian dari objek administarsi negara.

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau dibidang perundang-undangan.

   Pasal 5 ayat (1) setelah perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan ayat (2) menegaskan bahwa: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

   Dalam perubahan Kedua UUD 1945, Presiden tidak lagi disebut memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada

DPR. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang bersama oleh DPR dan Presiden (Pemerintah). Presiden yang diwakili menteri ikut membahas rancangan undang-undang di DPR.

3. Kewenangan yang bersifat yudisial

Kewenangan presiden dalam bidang ini dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: ayat (1) mengatur bahwa," Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Ayat (2) menegaskan bahwa,"Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang telah dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Grasi tidak meniadakan kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang bersangkutan tidak perlu menjalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidananya (misal: dari pidana seumur hidup menjadi pidana sementara) atau tidak perlu menjalani pidana.

Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang. Mereka yang terkena amnesti

dianggap tidak pernah melakukan suatu perbuatan pidana. Umumnya amnesti diberikan kepada sekelompok orang yang melakukan tindakan pidana sebagai bagian dari perbuatan politik, seperti pemberontakan atau perlawanan bersenjata terhadap pemerintah yang sah. Tetapi, tidak tertutup kemungkinan diberikan kepada orang perorangan.

Abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan. Seperti halnya grasi, abolisi tidak menghapuskan sifat pidana suatu perbuatan, tetapi Presiden dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu menetapkan agar tidak diadakan penuntutan atas suatu perbuatan pidana. Perbedaannya dengan grasi adalah grasi diberikan setelah proses peradilan selesai dan pidana yang dijatuhkan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pada abolisi proses yustisial seperti penunutuan dan pemeriksaan di pengadilan belum dijalankan.

Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum seseorang atau sesudah dijatuhi pidana atau dikenai pidana.

4. Kewenangan yang bersifat diplomatik

Yaitu kewenangan untuk menjalankan hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Kewenangan yang bersifat diplomatik masuk dalam lingkungan kewenangan asli eksekutif. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan

perjanjian dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.

Dalam perkembangannya, meskipun inisiatif dan keputusan tetap pada eksekutif untuk hal-hal tertentu suatu hubungan luar negeri wajib mengikutsertakan DPR. Keikutsertaan DPR diperlukan apabila hubungan luar negeri berhubungan dengan hal yang bersifat ketatanegaraan, yaitu akan mempengaruhi keberadaan atau hak dan kewajiban rakyat benayak. Secara konseptual, keikutsertaan DPR berkaitan dengan paham kedaulatan rakyat. Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, segala peristiwa dan keputusan yang bersifat ketatanegaraan, berkaitan dengan kepentingan negara dan kepentingan atau hak dan kewajiban rakyat harus memperoleh persetujuan dari rakyat.[10]

5. Kewenangan yang bersifat administratif

   Kewenangan untuk mengangkat dan memberhenntikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik seringkali dianggap sebagai hak mutlak presiden. Istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah Hak Prerogatif Presiden.

[10] *Ibid*., hlm 166.

C. Hak Prerogratif Presiden

Prerogratif menurut kebahasaan berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberikan suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama kali memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).[11]

Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogratif berasal dari sistem ketatnegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya hukum tatanegara si Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogratif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif semakin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan melaksanakannya.

Dicey merumuskan prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi ratu/raja, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh raja/ratu dan para meneteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) adalah segala tindakan raja/ratu atau pejabat kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan undang-undang.[12]

Disebut sebagai residu karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada ratu/raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian

---

[11] Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", *Republika,* 27 Mei 2000, hlm 8.
[12] *Ibid.*

makin berkurang karena beralih ketangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti menteri). Kekuasaan prerogatif bersumber pada *common law* (hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan-putusan hakim). Karena tidak memerlukan dasar undang-undang, oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, isyarat adanya hak prerogatif presiden muncul dalam Pasal 13, Pasal 14, pasal 15, dan Pasal 17. melalui pasal-pasal tersebut presiden memiliki kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan tanpa adanya intervensi lembaga negara lain, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Seolah-olah penerapan ketuntuan dalam pasal-pasal tersebut mutlak menjadi kekuasaan presiden.

Pemberian hak prerogatif untuk melakukan hal-hal tertentu bagi Presiden antara lain merupakan konsekuensi dari dianutnya paham negara hukum material (*welfare state*).[13] Didalam wawasan negara hukum ini fungsi dan tugas pemerintah direntang menjadi sedemikian luas sehingga tidak lagi sekedar melaksanakan undang-undang melainkan melakukan berbagai hal menurut kreasi dan kewenanngannya sendiri. Tugas pokok pemerintah didalam negara hukum material ini adalah membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang. Untuk itu diciptakanlah lembaga kewenangan

[13] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 259.

yang disebut *freies ermessen*, yaitu suatu kewenangan intervensi didalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan demikian, pemerintah didalam negara hukum material dituntut untuk bersikap aktif.

Freies ermessen bagi pemerintah di negara hukum material menimbulkan implikasi baik dibidang eksekutif maupun dibidang perundang-undangan. Dalam bidang perundang-undangan apat dicatat adanya tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu kewenangan inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa harus minta persetujuan parlemen lebih dulu dengan syarat bahwa peraturan tersebut dibuat karena keadaan memaksa); kewenangan delegasi (membuat peraturan pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan undang-undang); dan *droit function* (membuat penafsiran sendiri atas materi peraturan). Dalam bidang pemerintahan implikasi *Freies ermessen* ini, antara lain, ditandai dengan adanya hak prerogatif.

Kewenangan pemerintah baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi yang khusus yang bersumber pada kewenangan bersifat prerogatif yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.[14] Menurut A. Hamid S. Attamimi,[15] Keputusan Presiden RI adalah "pernyataan kehendak dibidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan

[14] Bagir Manan, *Lembaga…Op.Cit.*, hlm. 152

[15] A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi), Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 227

yang dapat berisi penetapan (*beschikking*) dan dapat pula berisi peraturan (*regeling*). Demikian pula Philipus M Hadjon, mengemukakan,[16] dalam praktek ada dua macam Keputusan Presiden. *Pertama,* yang materi muatannya masih bersifat umum. *Kedua,* Keputusan Presiden yang bersifat konkrit –individual. Dengan demiian, dari materi muatan Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Keputusan Presiden yang bersifat ketetapan atau penetapan (*beschikking*). Misalnya, Keputusan Presiden No. 17 tahun 2006 tentang UPK-PPR.[17]

Seberapa besar posisi untuk memegang hak prerogatif bagi pemerintah atau sangat ditentukan oleh seberapa besar pula dianutnya wawasan negara hukum. Artinya didalam negara yang cendeung menganut faham negara hukum material, porsi hak prerogatifnya akan lebih besar daripada negara yang enderung pada wawasan negara hukum formal.

Pada umumnya hak prerogatif diberikan juga kepada Kepala Negara dalam bidang yudikatif terutama dalam hal peniadaan atau pengurangan hukuman dalam apa yang disebut grasi. Hak yang seperti itu tidaklah semata-mata dikaitkan dengan wawasan negara kesejahteraan, tetapi dikaitkan dengan kepentingan politik negara pada umumnya. Adanya berbagai hak prerogatif

[16] Philipus M Hadjon, etal., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada Uneversity Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 88-99 dalam Abdul Latief, *Hukum dan Peraturtan Kebijaksanaan (Bleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, cet. I. UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 138.

[17] Sejak dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dinamakan Peraturan Presiden.

bagi Presiden dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) dapat dilihat sebagai konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Dengan hak prerogatif ini Presiden diberi kewenangan sepenuhnya untuk menentukan sendiri masalah-masalah tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya tanpa harus konsultasi dengan lembaga negara lainnya.

Jika ditarik secara harfiah dari UUD 1945, hak prerogatif presiden itu meliputi hal-hal sebagai berikut:[18] *Pertama,* Bidang Pemerinthan: mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (2)) *Kedua,* Bidang Perundang-undangan: a) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaiman mestinya (Pasal 5 ayat (2)); b) Menetapkan Perpu jika negara dalam keadaan genting (Pasal 22 ayat (1)); Perlu juga ditambahkan bahwa hak-hak prerogatif diatas adalah hak-hak yang secara langsung dicantumkan didalamUUD 1945.

Dalam praktiknya, ketika masa Orde Baru, hak prerogatif presiden murni tidak dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban konstitusional Presiden tetapi sering digunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politis berjasa kepada Presiden. Pada saat lain hak prerogatif digunakan untuk menyingkirkan orang-orang yang tidak sejalan dengan kebijakan-kebijakan presiden. Contoh imbal jasa politik

[18] Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, 263-269

misalnya adalah pengangkatan seseorang menjadi menetri karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan presiden, sedangkan contoh untuk menyingkirkan lawan politik atau orang-orang yang berseberangan secara politik, yang bersangkutan diberhentikan atau dimutasi dari jabatannya atai bahkan 'dibuang' keluar negeri sebagai duta besar.

Setelah perubahan UUD 1945, pasal-pasal yang tadinya dianggap sebagai hak prerogatif presiden mengalami perubahan yang substansial. Misalnya, Pasal 13 ayat (1) yang semula berbunyi: "Presiden mengangkat duta dan konsul", setelah perubahan UUD 1945 dilakukan penambahan yaitu: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan mmeperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".[19] Dengan adanya ketentuan ini berarti, Presiden tidak lagi ditempatkan sebagai pelaku tunggal namun harus melibatkan lembaga lain (DPR).

Hak Prerogatif yang dimiliki Presiden sebagaiman diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi juga mengalami pembatasan, karena Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk memberi amnesti dan abolisi harus memprhatikan pertmbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

[19] Lihat Pasal 13 ayat (2 dan 3) UUD 1945

Demikian juga hak prerogatif Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 15, telah mengalami pengurangan, apabila Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan undang-undang. Artinya, Presiden tidak lagi dapat bertindak sendiri melainkan bertindak sesuai peraturan-peraturan yang berlaku.

Di beberapa negara, pengangkatan pejabat-pejabat seperti menteri dilakukan dengan persetujuan parlemen, sedangkan di Indonesia, pengangkatan pejabat setingkat menteri, sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden sebagai mandataris MPR. Hanya pada pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya sajalah yaitu pengangkatan Ketua Mahkamah Agung (MA), pengangkatan Ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Badan Pemerikasa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat dapat berperan.[20]

D. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Berbeda dengan sistem pemerintahan menurut kabinet parlementer umumnya Presiden berfungsi hanya sebagai Kepala Negara, maka dalam sistem kabeinet presidensiil, presiden disamping berfungsi sebaagai Kepala Negara juga berfungsi sebagai Kepala Pemerintahan. Mengenai kedudukan Presiden dan Wakil Presidsen akan dibahas dalam pembahasan dibawah ini.

[20] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Bebagaim Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 8

1. Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum diamandemen, UUD 1945 memberikan kedudukan yang sangat kuat terhadap lembaga kepresidenan, karena predikat yang melekat kuat pada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden menjalankan kekuasaan eksekutif, membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi), dan sebagainya.dalam praktik ketatanegaraan selama ini sudah terbiasa mendengan dan memekai istilah Wakil Presiden, tetapi kurang mengahayati dan terlupakan istilah konstitusional mengenai "Wakil Presiden" sebagaimana disebut dalam penjelasan UUD 1945. istilah konstitusional ini perlu dikemukakan untuk mendudukan posisi Wakil Presiden secara konstitusional dalam kerangka mempertahankan dan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Apabila diperhatikan lebih lanjut kewenangan jabatan Wakil Presiden tidak diatur dalam UUD 1945, ini juga dimaksudkan agar Presiden-lah yang menentukannya, karena menurut UUD 1945 Presiden adalah penanggungjawab tungal; kekuasaan Presiden tidak dapat dibagi kendatipun dengan Wakil Presiden. Kalaupun ada pembagian tugas antara Presiden dan Wakil Presiden adalah dalam pengertian "pelimpahan wewenang" bukan "pembagian kekuasaan". Demikianlah seharusnya menurut teori menurut Hukum Tata Negara Indonesia sesuai konstitusi UUD 1945. Karena kekuasaan presiden tidak bisa dibagi, maka kedudukan kenegaraan Presiden adalah sentral. Apabila Wakil Presiden diikutsertakan dalam menangani dan memikirkan masalah

kenegaraan, haruslah berpegang pada prinsip bahwa tanggung jawab terakhir tetap ditangan Presiden.

UUD 1945 memuat 13 Pasal yang mengatur tentang jabatan kepresidenan, yaitu Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22. ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pasal 4UUD 1945

Bunyi Pasal 4 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undamg-Undang Dasar 1945.
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Ketentuan ini hanya menyebutkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan atau eksekutif saja, sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara tidak ditegaskan secara jelas. Dari Pasal 4 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Dengan demikian, kedudukan Wakil Presiden adalah sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan kewajibannya.

Selain mengatur tentang kedudukan Presiden, UUD 1945 juga memuat ketentuan mengenai kedudukan Wakil Presiden. Menurut Dahlan Thaib, khususnya mengenai Wakil Presiden, ketentuan konstitusional adalah Pasal 4 ayat (2) yang menetapkan bahwa “dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Oleh karena itu menurut Pasal ini sifat

ketugasan Wakil Presiden adalah membantu saja. Dalam kaitan pasal ini secara eksplisit dinyatakan bahwa Wakil Presiden hanya satu orang, tidak boleh lebih. Penegasan satu orang ini diperlukan untuk menghilangkan pemikiran yang pernah timbul diantara perancang konstutusi UUD 1945 yang menghendaki agar Wakil Presiden tidak hanya satu orang tetapi dua orang (menurut catatan dari konsepsi Prof. Soepomo) yaitu "satu orang Wakil Presiden".

Apabila dikaji lebih lanjut, perkataan dibantu dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 membuktikan bahwa Presiden tetap merupakan *"the first man"* sedangkan Wakil Presiden hanya merupakan *"the second man"*. Barulah Wakil Presiden dapat tampil sebagai orang pertama jika Presiden berhalangan. Hal ini secara konstitusional jelas disebutkan dalam Pasal 8 UUD 1945; yaitu: "jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, Ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Jadi pengertian dibantu oleh Wakil Presiden tetap berlaku selama Presiden masih berfungsi.

b. Pasal 5 UUD 1945

Bunyi Pasal 5 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

(1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Berdasarkan Pasal ini, Presiden mempunyai kekuasaan legislatif. Kekuasaan ini membuat kedudukan Presiden sangat kuat, karena Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.

c. Pasal 10 UUD 1945

Bunyi Pasal 10 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Bunyi Pasal ini membuat kedudukan Presiden sangat kuat, karena memeang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

d. Pasal 11 UUD 1945

Bunyi Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Pasal ini mengatur tentang kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri tergolong sebagai bentuk kekuasaan dibidang administrasi negara. Namun, karena kekuasaan luar negeri mempunyai kekhususan tertentu sehingga perlu diuraikan tersendiri, dan dibidang tertentu (perjanjian internasional, menyatakan perang, mengadakan perdamaian) kekuasaan ini dibagi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.[21]

[21] Bagir Manan, *op.cit.*, hlm.165-166

e. Pasal 12 UUD 1945

Bunyi Pasal 12 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Pasal ini menunjukan bahwa Presiden sebagai kepala negara bertanggungjawab langsung atas keselamatan warga negaranya.

f. Pasal 13 UUD 1945

Bunyi Pasal 13 UUD 1945 sebelum amandemen adalah sebagai berikut:

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul
(2) Presiden menerima duta negara lain

Sebelum ada perubahan, Pasal 13 UUD1945 yang mengatur tentang pengangkatan duta dan konsul hanya menentukan: (1) Presiden mengangkat duta dan konsul, (2) Presiden menerima duta dan konsul.

g. Pasal 14 UUD 1945

Bunyi Pasal 14 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi". Kekuasaan Presiden dalam pasal ini berkaitan erat dengan kekuasaan yudikatif.

h. Pasal 15 UUD 1945

Bunyi Pasal 15 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan". Presiden mempunyai wewenang memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lian tanda

kehormatan yang didasarkan pada jasa, perjuangan, atau kontribusi seseorang terhadap bangsa dan negara.

i. Psal 22 UUD 1945

Bunyi Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen adalah sebagai berikut:

(1) Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
(2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Pasal ini memberi kekuasaan Presiden dibidang legislatif bersama dengan DPR.

2. Sesudah Amandemen UUD 1945

Setelah UUD 1945 diamandemen, kedudukan Presiden meskipun ada pembaharuan yang lebih mencerminkan *check and balances* hubungan Presiden dan Lembaga Negara lainnya, kedudukan Presiden tetap kuat. Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR.

a. Pasal 4 UUD 1945

Setelah amandemen, bunyi Pasal 4 UUD 1945 tidak berubah, sehingga kedudukan Presiden dan Wakil Presiden menurut pasal ini tidak berubah.

b. Pasal 5 UUD 1945

Pasal 5 ayat (1) dirubah pada perubahan pertama tahun 1999 menjadi:

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan ini bertujuan membatasi kekuasaan Presiden dibidang legislasi. Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ke tangan DPR.

c. Pasal 10 UUD 1945

Bunyi Pasal 10 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Pasal ini tidak mengalami perubahan, sehingga kekuasaan Presiden atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara tetap.

d. Pasal 11 UUD 1945

Setelah perubahan keempat tahun 2002, Pasal 11 berbunyi sebagai berikut:

(1) Presiden dengan persetjuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain
(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Ketentuan baru ini memuat dua hal. *Pertama*; mengakui secara konstitusional perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR yaitu dengan ungkapan "membuat perjanjian internasional lainnya". Kata "lainnya" adalah yang tidak termasuk memerlukan persetujuan DPR sebagaimana ditentukan dalam ayat (1): "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". *Kedua*; memberi petunjuk mengenai hal-hal yang memerlukan persetujuan DPR. Petunjuk ini terlalu ini terlalu elastik. Dalam praktik, sangat tergantung pada kehendak politik yang dominan pada waktu tertentu. Karena begitu elastik, maka mudah menimbulkan sengketa hukum yang bersifat konstitusional (*judicial review*). Sebaliknya harus diakui, tidak mudah merumuskan secara tepat hal-hal yang memerlukan persetujuan DPR. Peranan penting untuk menemukan secara dinamik batas dan lingkup tersebut ada pada doktrin hakim, (Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung) serta pemerintah yang membuat perjanjian internasional.[22]

e. Pasal 12 UUD 1945

Bunyi Pasal 12 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang".

[22] *Ibid*., hlm 171-172

f. Pasal 13 UUD 1945

Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 13 ayat (2) diubah dan ditambah satu ayat menjadi:

(1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat
(2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum ada perubahan , Pasal 13 UUD 1945 yang mengatur tentang pengangkatan duta dan konsul hanya menentukan: (1) Presiden mengangkat duta dan konsul, (2) presiden menerima duta dan konsul. Setelah perubahan (Perubahan Pertama), Pasal berbunyi: (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.[23]

g. Pasal 14 UUD 1945

Perubahan Pertama tahun 1999 Pasal 14 diubah menjadi:

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan perwakilan Rakyat.

Pasal 14 baru UUD 1945 (Perubahan Pertama) menentukan, dalam memberi grasi dan rehabilitasi Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk amnesti dan abolisi memperhatikan

[23] Ibid. hlm. 178

pertimbangan DPR. Dalam Pasal 14 lama hanya disebutkan :"Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi".[24]

h. Pasal 15 UUD 1945

Bunyi Pasal 15 UUD 1945 sebelum amandemen adalah "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan". Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 15 diubah menjadi: "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang". Berdasarkan ketentuan dalam pasal ini, seorang Presiden dapat memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, namun persyaratan, prosedur dan teknisnya diatur dengan undang-undang.

i. Pasal 22 UUD 1945

Perubahan Kedua tahun 2000 Pasal 22 ditambah dua pasal menjadi Pasal 22A berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".

Pasal 22B berbunyi: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dari perubahan ini yang terkait dengan tugas dan kewajiban Presiden adalah Pasal 22 A yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, Presiden dalam mengeluarkan Peraturan pemerintah sebagai

[24] *Ibid.*, hlm. 164

pengganti undang-undang harus memenuhi ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

BAB IV

ANALISIS PERANAN WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

A. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Sistem ketatanegaraan kita pasca amandemen UUD 1945, sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lan. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional.

1. Latar Belakang Perubahan

Keinginan politik untuk mengubah UUD 1945 di era reformasi didorong oleh pengalaman-pengalaman politik selama menjalankan UUD itu dalam dua periode, yakni periode yang disebut sebagai Orde Lama (1959-1966) dan periode yang disebut sebagai Orde Baru (1966-1998). UUD 1945 memang dibuat dalam keadaan tergesa-gesa, sehingga mengandung segi-segi kelemahan, yang memungkinkan munculnya pemerintahan diktator, baik terang-terangan

maupun terselubung, sebagaimana ditunjukkan baik pada masa Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto. UUD 1945 sebelum amandemen, memberikan titik berat kekuasaan kepada Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat, meskipun disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaan seluruh rakyat, dalam kenyataannya susunan dan kedudukannya diserahkan untuk diatur dalam undang-undang.

Presiden Soekarno bahkan mengangkat seluruh anggota MPR tanpa proses Pemilu. Presiden Soeharto telah merekayasa undang-undang susunan dan kedudukan MPR, sehingga majelis itu tidak berdaya dalam mengawasi Presiden, dan bahkan tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya secara optimal. UUD 1945 juga mengandung ketidakjelasan mengenai batas periode masa jabatan Presiden. MPRS pernah mengangkat Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. MPR Orde Baru berkali-kali mengangkat Presiden Soeharto, sampai akhirnya, atas desakan berbagai pihak, menyatakan berhenti di era awal reformasi, tanggal 21 Mei 1998. Keinginan untuk menghindari kediktatoran, baik terbuka maupun terselubung, dan membangun pemerintahan yang demokratis, menjadi latar belakang yang penting yang mendorong proses perubahan UUD 1945 pada era reformasi. Keinginan untuk menata ulang kedudukan lembaga-lembaga negara, agar terciptanya "*check and balances*" juga terasa begitu kuatnya. Demikian pula keinginan untuk memperjuangkan tegaknya hukum dan pengakuan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Keinginan untuk memberikan perhatian yang lebih besar

kepada daerah-daerah juga demikian menguat, sehingga kewenangan-kewenangan Pemerintah Daerah juga perlu diperkuat, untuk mencegah terjadinya disintegrasi. Pada akhirnya, keinginan yang teguh untuk membangun kesejahteraan rakyat, yang telah lama menjadi harapan dan impian, terasa demikian menguat pada era reformasi. Itulah antara lain, latar belakang keinginan dan aspirasi yang mengiringi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Namun perubahan itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999, yang diikuti oleh partai-partai politik, baik lama maupun baru, yang ternyata tidak menghasilkan kekuatan mayoritas. Dalam situasi seperti itu, dapat dipahami jika perumusan pasal-pasal perubahan penuh dengan kompromi-kompromi politik, yang tidak selalu mudah dipahami dari sudut pandang hukum tata negara. Proses perubahan itu dipersiapkan oleh Panita Ad Hoc MPR, yang mencerminkan kekuatan fraksi-fraksi yang ada di dalamnya. Akhinya terjadilah empat kali perubahan, dalam bentuk penambahan dan penghapusan ayat-ayat, namun secara keseluruhan, tetap terdiri atas 37 Pasal, yang secara keseluruhan, ternyata lebih banyak materi muatannya dari naskah sebelum dilakukan perubahan.[1]

Meskipun terjadi empat kali perubahan, namun semua fraksi yang ada di MPR sejak awal telah menyepakati untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, pikiran-pikiran dasar bernegara sebagaimana termaktub di dalamnya, tetap seperti semula. Namun implementasi pikiran-

[1] http://www.indonesia.go.id

pikiran dasar itu ke dalam struktur ketatanegaraan, memang cukup besar. Kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan ini, memang menunjukkan keinginan fraksi-fraksi untuk menghindari perdebatan yang bersifat filsafat dan ideologi, yang nampaknya memetik pelajaran dari sejarah perdebatan, baik dalam proses penyusunan UUD 1945 di masa pendudukan Jepang maupun perdebatan-perdebatan yang sama di Konstituante. Dua fraksi, yakni Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dan Fraksi Partai Bulan Bintang memang mengusulkan perubahan ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, sebagaimana teks Piagam Jakarta, khusus yang berkaitan dengan syariat Islam. Namun perubahan itu tidak mereka tujukan kepada Pembukaan sebagaimana kedudukan awal dari Piagam Jakarta. Usul perubahan itu kemudian mereka tarik, mengingat kemungkinan gagal memperoleh kesepakatan. Fraksi PBB menegaskan bahwa mereka menunda memperjuangkan amandemen Pasal 29 itu sampai tiba saat yang memungkinkan untuk memperjuangkannya.

2. UUD 1945 dan Perubahannya

Sejak awal disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD itu sesungguhnya tidaklah dimaksudkan sebagai undang-undang dasar yang bersifat permanen. Ir. Soekarno yang mengetuai sidang-sidang pengesahan UUD itu dengan tegas menyebutkan bahwa UUD 1945 itu adalah undang-undang dasar sementara, yang dibuat secara “kilat”. “Nanti”, kata Soekarno, jika keadaan telah memungkinkan, kita akan membentuk Majelis

Permusyawaratan Rakyat, yang akan menyusun undang-undang dasar yang lebih lengkap dan sempurna. Aturan Tambahan UUD 1945 telah secara implisit menyebutkan bahwa UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 itu, hanya akan berlaku 12 bulan lamanya. Dalam enam bulan sesudah berakhirnya Perang Asia Timur Raya, Presiden sudah harus menyelesaikan tugasnya menyusun segala peraturan dan membentuk lembaga-lembaga negara sebagaimana diatur oleh UUD 1945, termasuk membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam 6 bulan setelah MPR terbentuk, majelis itu sudah harus menyelesaikan tugasnya menyusun undang-undang dasar yang baru.

Pemahaman dan penafsiran terhadap ketentuan Aturan Peralihan di atas, didasarkan atas notulen perdebatan dalam rapat-rapat pengesahan UUD 1945, yang menjadi latar belakang perumusan ketentuan Aturan Peralihan itu. Pemahaman itu didukung pula oleh fakta sejarah, dengan diterbitkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945, yang menyerukan kepada rakyat untuk membentuk partai politik dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum, yang akan dilaksanakan tanggal 1 Februari 1946. Dalam maklumat itu antara lain dikatakan bahwa pemilu diperlukan agar pemerintahan negara kita dapat disusun secara demokratis. Mungkin dengan pemilihan umum itu, demikian dikatakan dalam maklumat, Pemerintah kita akan berubah, dan undang-undang dasar kita akan disempurnakan menurut kehendak rakyat yang terbanyak. Sayangnya pemilihan umum 1 Februari 1946 itu tidak dapat

dilaksanakan. Situasi dalam negeri memburuk akibat kedatangan tentara sekutu yang diboncengi pasukan Belanda. Perang Kemerdekaan berkecamuk, pusat pemerintahan pindah dari Jakarta ke Yogyakarta

Karena Pemilu tidak dapat dilaksanakan, maka UUD 1945 tetap berlaku, sehingga digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, pada tanggal 27 Desember 1949. UUD inipun diganti lagi dengan UUD Sementara Tahun 1950, setelah bubarnya Republik Indonesia Serikat, dan kita kembali ke susunan Negara Kesatuan, tanggal 17 Agustus 1950. Pemilihan Umum 1955 telah menghasilkan terbentuknya Konstituante untuk menyusun UUD yang bersifat tetap. Namun majelis ini dibubarkan Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sebelum berhasil menyelesaikan tugasnya. Dekrit itu, dengan segala kontroversi yang terdapat di dalamnya, menegaskan berlakunya kembali UUD 1945. Jadi, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, sampai tibanya era reformasi, sebenarnya tidak pernah terjadi "perubahan" undang-undang dasar. Apa yang terjadi ialah "pergantian" undang-undang dasar, dari yang satu ke yang lainnya, seperti saya uraikan tadi. Istilah yang saya gunakan ini, dijadikan sebagai acuan dalam perdebatan Badan Pekerja MPR, ketika membahas perubahan UUD 1945 di era reformasi.[2]

Pandangan bahwa UUD 1945 harus diubah mengingat latar belakang historis penyusunanannya, maupun tuntutan perkembangan zaman, bukanlah pendapat yang populer di era sebelum reformasi. Pendapat yang dikembangkan

[2] Ibid.

pada masa itu ialah UUD 1945 tidak dapat diubah. Kalau ingin diubah harus melalui referendum, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR. Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa TAP MPR itu menyalahi ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Pendapat Prof. Notonagoro ketika itu, juga dijadikan pegangan, bahwa Pembukaan UUD 1945 tidak boleh diubah. Jika pembukaan diubah, maka akan terjadi pembubaran negara. Banyak negara di dunia ini yang mengubah seluruh konstitusinya, tanpa menyebabkan bubarnya negara itu. Ketidakinginan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 di zaman sebelum reformasi, bukanlah masalah hukum tata negara, tetapi masalah politik. Politik dapat menentukan diubah atau tidaknya UUD. Tentu perubahan itu dilakukan dengan cara-cara demokratis dan konstitusional. Di luar cara itu, adalah perubahan melalui revolusi. Jika cara ini ditempuh, maka sangat tergantung apakah tindakan itu dapat dipertahankan atau tidak. Jika berhasil, maka konstitusi itu akan diterima dan kemudian menjadi sah. Jika gagal, maka perubahan itu dengan sendirinya pula akan gagal. Mereka yang terlibat dalam revolusi yang berhasil, mungkin akan menjadi "pahlawan". Sebaliknya kaum revolusioner yang gagal, mungkin akan dituduh sebagai "pengkhianat".

3. Perubahan Mendasar di Bidang Ketatanegaraan

Secara umum dapat kita katakan bahwa perubahan mendasar setelah empat kali amandemen UUD 1945 ialah komposisi dari UUD tersebut, yang semula terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya, berubah

menjadi hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Penjelasan UUD 1945, yang semula ada dan kedudukannya mengandung kontroversi karena tidak turut disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dihapuskan. Materi yang dikandungnya, sebagian dimasukkan, diubah dan ada pula yang dirumuskan kembali ke dalam pasal-pasal amandemen.

Perubahan mendasar UUD 1945 setelah empat kali amandemen, juga berkaitan dengan pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaannya ke dalam lembaga-lembaga negara. Sebelum amandemen, kedaulatan yang berada di tangan rakyat, dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan itu, demikian besar dan luas kewenangannya. Antara lain mengangkat dan memberhentikan Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta mengubah Undang-Undang Dasar.

Karena kewenangan dan posisinya yang demikian penting, maka sebelum amandemen, MPR disebut sebagai “lembaga tertinggi negara”, yang juga berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang hierarki hukumnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang. Setelah amandemen, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, namun dilaksanakan “menurut undang-undang dasar”. Ini berarti semua lembaga negara yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar sama-sama melaksanakan kedaulatan rakyat, sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-

masing. Dengan demikian, MPR tidak lagi menempati posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas-tugas MPR menjadi lebih terbatas pada mengubah Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dalam proses "*impeachment*" dan memilih Wakil Presiden yang baru, dalam hal Wakil Presiden yang ada menggantikan Presiden di tengah masa jabatannya. Komposisi keanggotaan MPR yang semula terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan juga diubah, menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebuah lembaga baru yang dibentuk sebagai hasil dari amandemen UUD 1945. Kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan-ketetapan juga dihapuskan.[3]

Keberadaan DPD, berawal dari upaya untuk mencari kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Wacana negara federal sempat meramaikan diskusi selama awal era reformasi. Kesepakatan yang dicapai ialah, Indonesia tetaplah sebuah negara kesatuan, namun sifat "kuasi federal" tercermin dalam keberadaan DPD dan penegasan Undang-Undang Dasar tentang otonomi daerah. Ada sejumlah tugas dan kewenangan DPD yang dirumuskan UUD 1945 pasca amandemen, antara lain dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan

[3] http://setwapres.go.id/

keuangan pusat dan daerah. DPD juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945.

Meskipun DPD berwenang mengajukan RUU di bidang-bidang tertentu, namun dewan itu tidak dapat mengajukannya langsung kepada Presiden. Dengan demikian, RUU yang diajukan DPD dapat saja ditolak oleh DPR untuk dijadikan sebagai usul inisiatif. Amandemen UUD 1945, juga telah membalikkan kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula berada di tangan Presiden, menjadi kekuasaan DPR. Namun setiap rancangan undang-undang, baik yang datang dari DPR maupun dari Presiden, wajib untuk dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tanpa persetujuan kedua pihak, rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang. Sebagaimana kita maklumi, sejak awal UUD 1945 memang tidak menerapkan *Trias Politica Montisquie* dalam hal kekuasaan penyelengaraan kewenangan legislatif. Sampai empat kali amandemen, kewenangan legislatif tetap berada pada DPR dan Presiden. Namun kewenangan yudikatif tetap berdiri sendiri dan tidak dapat dicampuri oleh lembaga yang lain. Namun kewenangan yudikatif, tidak lagi berada dalam satu lembaga, yakni Mahkamah Agung seperti sebelum amandemen. Amandemen telah menciptakan badan yudikatif baru yakni Mahkamah Konstitusi.[4]

[4] Ibid

Keberadaan Mahkamah Konstitusi telah lama menjadi wacana, bahkan sejak awal proses penyusunan UUD 1945. Berbagai wacana mengenai keberadaan lembaga itu muncul kembali menjelang dan di awal era reformasi. Pada akhirnya, amandemen membentuk lembaga itu, dengan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah ini juga berwenang memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa mengenai dugaan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar, dan kasus-kasus tertentu, dalam sebuah proses "*impeachment*". Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diserahkan kepada Mahkamah Agung. Adanya kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, baik oleh MK maupun oleh MA, merupakan hal baru dalam UUD 1945. Kewenangan ini, dimaksudkan untuk menciptakan "*check and balances*" antara kewenangan Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Amandemen UUD 1945, selain menciptakan lembaga-lembaga baru, tetapi juga menghapuskan lembaga-lembaga yang ada sebelumnya. Dewan Pertimbangan Agung, misalnya dihapuskan. Sebagai gantinya Presiden membentuk sebuah dewan pertimbangan, yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden. Amandemen juga menciptakan lembaga

baru seperti Komisi Yudisial, dan meneguhkan posisi bank sentral, yang sebelumnya hanya diatur di dalam undang-undang. Namun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan, tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan dengan keadaan sebelum amandemen.

Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi diangkat dan diberhentikan oleh MPR karena melanggar haluan negara seperti sebelum amandemen. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. GBHN juga dihapuskan. Calon Presiden dan Wakil Presiden harus menyusun programnya sendiri untuk ditawarkan kepada rakyat dalam proses pemilihan. Dalam praktik pemilihan Presiden pertama secara langsung, menunjukkan keberhasilan, walaupun diakui bahwa sistem pemilihan presiden pasca amandemen UUD 1945 itu, merupakan sistem pemilihan Presiden yang paling rumit di dunia.

Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Namun Presiden, Wakil Presiden dan para menteri, tidak bertanggung jawab kepada lembaga itu. DPR bersama-sama dengan Presiden memegang kewenangan legislasi dalam membentuk undang-undang. DPR diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Namun Presiden, Wakil Presiden dan para menteri tidak terikat pada kewajiban untuk melaksanakan kemauan DPR, baik disampaikan dalam bentuk rekomendasi, saran, usulan dan pernyataan pendapat. DPR dapat “menuduh” Presiden melakukan pelanggaran terhadap undang-undang dasar, dan kasus-kasus lain, namun tuduhan itu harus

diputuskan terbukti atau tidaknya oleh Mahkamah Konstitusi, sebelum dilanjutkan pada sidang MPR untuk meng"impeach" Presiden. Tuduhan itu tidak dapat ditujukan kepada para menteri yang menjadi pembantu Presiden.[5]

Dalam menjalankan tugasnya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan menteri-menteri negara. Namun pembentukan dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang. Aturan seperti ini tidak lazim dalam konstitusi yang ada di dunia ini, kecuali dalam sistem pemerintahan parlementer. GBHN sudah tidak ada lagi, dan Presiden menyusun programnya sendiri. Untuk melaksanakan program itu, Presiden tentu harus membentuk kabinet yang diperkirakan akan dapat melaksanakan program-programnya yang telah didukung oleh rakyat. Rumusan pembentukan dan pembubaran kementerian negara harus diatur dengan undang-undang, muncul sebagai reaksi atas perilaku Presiden Abdurrahman Wahid, yang begitu banyak melakukan pembubaran, pembentukan serta pergantian menteri. Namun, bagaimanapun juga, aturan itu kini telah ada di dalam UUD 1945 pasca amandemen. DPR baru-baru ini, telah mengajukan RUU tentang Kementerian Negara kepada Presiden.[6]

Amandemen UUD 1945 memang berusaha untuk mengurangi kekuasaan yang begitu besar yang berada di tangan Presiden, sebagaimana diterapkan oleh Presiden Soekarno dan Soeharto. Masa jabatan Presiden dibatasi hanya dua

[5] Lihat Yusril Ihza mahendra. *Sekertariat Negara Republik Indonesia.* Jurnal negarwan no. 03 februari 2007.

[6] http://www.indonesia.go.id. *Loc.cit*

periode, untuk mencegah terulangnya pemerintahan tanpa batasan yang jelas seperti di masa lalu. Kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan menerima duta negara lain, juga dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Demikian pula dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, dilakukan Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR. Ketentuan yang terakhir ini, menyebabkan panglima TNI dan Kapolri bukan lagi pejabat setingkat menteri negara dan menjadi anggota kabinet, karena Presiden telah kehilangan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan kedua pejabat itu.

Selain perubahan-perubahan mendasar pada lembaga-lembaga negara, amandemen UUD 1945 juga telah memuat begitu banyak pasal-pasal tentang pengakuan hak asasi manusia. Memang UUD 1945 sebelum amandemen, boleh dikatakan sangat sedikit memuat ketentuan-ketentuan tentang hal itu, sehingga menjadi bahan kritik, baik para pakar konstitusi, maupun politisi dan aktivis HAM. Dimasukkannya pasal-pasal HAM memang menandai era baru Indonesia, yang kita harapkan akan lebih memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Pemerintah dan DPR, juga telah mensahkan berbagai instrument HAM internasional, di samping juga mensahkan undang-undang tentang HAM pada masa pemerintahan Presiden Habibie.

B. Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Amandemen

Apabila merujuk ke sejarah, dari sekian banyak wapres yang pernah dimiliki bangsa Indonesia, Mohammad Hatta adalah wapres paling lengkap sosok dan kemampuannya yang pernah dimiliki Indonesia. Ketua Umum Pimpinan Muhammadiyah Syafii Maarif dalam bukunya Mencari Autentisitas (Pusat Studi Agama dan Peradaban Muhammadiyah, 2004) menyatakan, dari sekian banyak tokoh bangsa yang dihormati dan dikaguminya, Bung Hatta adalah puncaknya. Ia adalah seorang negarawan, pemikir, patriot, nasionalis, ekonom, dan moralis sejati. Semua atribut ini menyatu secara apik dalam kepribadiannya yang kukuh, teguh, dan tahan bantingan. Dalam ungkapan lain, Bung Hatta punya integritas pribadi yang luar biasa hebatnya. Bung Hatta juga mengeluarkan kebijakan yang berdampak luas dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan nasional, yaitu mengeluarkan dua maklumat. Pertama, Maklumat X tanggal 16 Oktober 1945 menyerahkan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara kepada Komite Nasional Pusat sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Kedua, Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 juga ditandatangani Bung Hatta berisi anjuran pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik. Setelahnya, boleh dikatakan posisi wapres lebih berupa "ban serep" dari Presiden Soeharto. Namun, ada sejumlah wapres yang mendapat tugas-tugas khusus. Presiden Soeharto dan Wapres Sri Sultan

Hamengku Buwono IX pada tanggal 27 Maret 1973 ketika mengumumkan kabinet, misalnya, menentukan bersama apa yang menjadi tugas presiden. Tugas umumnya seperti terdapat pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah membantu presiden dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Selain itu, Wapres Hamengku Buwono IX mendapat dua tugas khusus. Pertama, memperhatikan secara khusus, menampung masalah-masalah dan mengusahakan pemecahan masalah-masalah yang perlu, yang menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat. Kedua, melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen-departemen, dalam hal ini inspektur-inspektur jenderal dari departemen-departemen yang bersangkutan. Sementara Sudharmono menjadi Koordinator Pengawasan Pembangunan ketika menjadi wapres. Sehubungan dengan itu, Sudharmono pada tanggal 31 Maret 1988 membuka Tromol Pos Nomor 5000 Jakarta Pusat 10000 untuk menerima informasi dan laporan dari masyarakat tentang penyimpangan oleh para pejabat/aparatur pemerintah, atau hambatan yang diamati atau dialami dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.[7]

Ketentuan konstitusional tentang kedudukan Wakil Presiden adalah Pasal 4 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Apabila dikaji lebih lanjut, perkataan dibantu dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 membuktikan bahwa Presiden tetap merupakan “the first man” sedangkan Wakil Presiden hanya

[7] Kompas, Sabtu 08 Mei 2004

merupakan “the second man”. Barulah Wakil dapat tampil sebagai orang pertama jika Presiden berhalangan.

Peran penting seorang Wakil Presiden dalam hubungan dengan Presiden pertama-tama adalah sebagai pengganti atau ‘ban serep’ (reserved power). Sebagai pengganti Presiden, Wakil Presiden dapat bertindak untuk jangka waktu sementara atau dapat pula bertindak untuk seterusnya sampai masa jabatan Presiden habis. Peran kedua Wakil Presiden adalah sebagai ‘wakil’ yang mewakili Presiden melaksanakan tugas-tugas kepresidenan dalam hal-hal yang kepadanya dijelaskan oleh Presiden. Dalam hal demikian, Wakil Presiden bertindak sebagai petugas negara yang menjalankan tugas kepresidenan ‘on behalf of the President’. Artinya, kualitas tindakan Wakil Presiden itu sama dengan kualitas tindakan Presiden itu sendiri. Misalnya, dalam menandatangani sesuatu dokumen hukum, maka tanda tangan Wakil Presiden itu sama kualitasnya atau status hukumnya dengan tanda tangan seorang Presiden yang diwakilinya. Dengan demikian, seorang Wakil Presiden dapa saja menandatangani sesuatu dokumen hukum tertentu. Ketiga, Wakil Presiden juga dapat bertndak membantu Presiden melaksankan seluruh tugas dan kewajiban Presiden. Kualitas bantuan Wakil Presiden itu jelas berbeda tingkatanya dengan bantuan yang diberikan oleh para Menteri yang juga biasa disebut sebagai pembantu Presiden.

Istilah ‘dibantu’ dalam UUD 1945 dipergunakan pula dalam Pasal 17 ayat (1) yang menetapkan “Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara”. Kalau

dilihat formulasi Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) hampir tidak ada perbedaan. Hanya perbedaan yang prinsipal adalah tentang pengertian dan tugas-tugasnya.; Wakil Presiden membantu Presiden dalam hal Presiden melaksanakan kewajibannya. Perkataan 'pembantu' dalam hubungan jabatan Wakil Presiden adalah juga sebagai Wakil Kepala Negara. Wakil Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR (ketentuan Pasal 6 ayat (2)). Dalam hal Presiden tidak dapat melaksanakan kewajibannya (ketentuan Pasal 8), Wakil Presiden menjadi Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Sedangkan Menteri sekalipun berfungsi sebagai "Pembantu" Presiden, maka tidak dapat menggantikan Presiden, sekalipun dalam hal ini Presiden berhalangan. Hak itu hanya ada pada Wakil Presiden. Para Menteri juga tidak diangkat dan dipilih oleh MPR, melainkan oleh Presiden sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (2).[8]

Meskipun kedudukan Wakil Presiden selalu diidentikan dengan "ban serep", selalu saja orang berharap suatu saat Wakil Presiden akan medapatkan kedudukan yang lebih strategis dalam pemerintahan. Hal itu terbukti ketika Wakil Presiden dipegang B.J Habibie pada bulan mei 1998 ketika meletus reformasi yang menuntut Presiden Soeharto lengser dari tahata kepresidenan, B.J Habibie tampil menggantikan posisi Soeharto hingga tahun 1999. Begitu

[8] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketetatnegaraan MenurutUUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

pula dengan Waklil Presiden Megawati Soekarno Putri, yang menggantikan posisi Presiden Aburrahman Wahid melalui Sidang Istimewa MPR 2001.[9]

Pembagian tugas antara Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dilakukan dalam bentuk undang-undang, tatapi harus diserahkan kepada Presiden dan dibantu oleh Wakil Presiden. Hal tersebtu sesuai dengan ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga Tertiggi Negara dengan/atau antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang pada Pasal 8 ayat (2) menginstruksikan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk membuat "ketentuan" hubungan kerja.[10] Kewenangan jabatan Wakil Presiden tidak diatur dalam UUD 1945; sehingga Presiden-lah yang menentukannya. Jika ada pembagian tugas antara Presiden dan Wakil Presiden adalah dalam pengertian "pelimphanan wewenang" bukan "pembagian kekuasaan".

Didalam Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen ditentukan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Menurut Bagir manan, ada dua konsep yang dimuat dalam ketentuan ini. Pertama, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara periodik yaitu setiap lima tahun. Kedua, dapat dipilih kembali.

Pasal 8 UUD 1945 sebelum perubahan memuat ketentuan tentang Presiden berhalangan. Dalam Pasal 8 UUD 1945 ditegaskan, "Jika Presiden

[9] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan IndonesiaKajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.64-65.

[10] Dahlan Thaib,*Op.Cit.*,hlm. 39

mangkat, berhenti, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Hal ini berarti, apabila Presiden berhalangan (sementara/tetap), Wakil Presidenlah yang dengan sendirinya harus melakukan kekuasaan Presiden.[11]

UUD 1945 Pasal 8 mengatur keadaan Presiden yang tidak dapat lagi menjalankan jabatan kepresidenan untuk sisa masa jabatannya. TAP MPR Nomor VII/MPR/1973 mengkategorikan keadaan ini dalam berhalangan tetap. Menurut UUD 1945, ada tiga kategori keadaan Presiden tidak dapat lagi menjalankan jabatan untuk sisa masa jabatannya, yaitu:[12]

1. mangkat dalam masa jabatan;
2. berhenti dalam masa jabatan;
3. tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya.

Wakil Presiden juga harus disumpah atau mengucapkan janji dengan sungguh-sungguh dihadapan MPR atau DPR seperti yang ditentukan dalam Pasal 9 UUD 1945. Syarat-syarat calon Wakil Presiden dan tata cara pemilihannya tidak ditentukan dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 yang disebutkan harus orang Indonesia asli hanyalah Presiden; sedangkan Wakil Presiden tidak disebutkan harus orang Indonesia asli. Namun, jika terjadi ketentuan Pasal 8, dimana Wakil Presiden menggantikan kedudukan Presiden,

[11] Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 69
[12] Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 93

maka sayrat sebagai morang Indonesia asli harus terpenuhi. Dengan demikian, Wakil Presiden juga harus orang Indonesia asli.

UUD 1945 dan Penjelasannya maupun ketetapan MPR tidak ada yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban Wakil Presiden. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang menguasai adalah Presiden, maka tanggng jawab otomatis juga di tangan Presiden.[13]

Wakil Presiden bertanggungjawab kepada Presiden atas dasar merupakan pembantu Presiden, sehingga beban pertanggungjawaban Presiden kepada MPR menjadi barat, karena selain mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya, juga harus memikul tanggung jawab (tindakan) Wakil Presiden.

Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR (demikian pandangan yang berlaku) dan juga tidak bertanggungjawab kepada Presiden karena Wakil Presiden dipilih dan diangkat MPR bukan oleh Presiden. Bahwa Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada Presiden, sungguh wajar. Tetapi tidak demikian halnya dengan MPR, karena:[14]

1. Wakil Presiden dipilih dan diangkat MPR. Wajar kalau bertanggungjawab kepada MPR.

[13] Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 91
[14] Bagir Manan, op.cit., hlm. 45

2. Membebaskan Presiden dari suatu sistem pertanggungjawaban, menyalahi prinsip pemerintahan negara demokratis. Dalam negara demokratis, setiap jabatan atau pejabat harus ada pertanggungjawaban dan tempat bertanmggungjawab. Apabila jabatan Wakil Presiden tergolong sebagai jabatan politik, sudah semestinya ada forum pertanggungjawaban secara politik.

C. Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sesudah Amandemen

Setelah Perubahan Ketiga tahun 2001 Pasal 3 UUD 1945 diubah dan ditambah menjadi tiga ayat, yang rumusannya sebagai berikut:

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
(2) Majelis Permusyawratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
(3) Majelis Permuyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatnnya menurut Undang-Undang Dasar.

Dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945 (Perubahan Ketiga tahun 2001) terlihat bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Sebelum terjadi perubahan, dalam Pasal 3 naskah asli UUD 1945 hanya dirumuskan bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara”. Dari ketentuan Pasal 3 setelah perubahan semakin tegas diatur tentang cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu menurut Undang-

Undang Dasar. Ketentuan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 (Perubahan Ketiga tahun 2001).

Peranan Wakil Presiden yang hanya merupakan "*the second man*" atau "ban serep" atas jabatan Presiden tidak berubah, karena Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 tidak diamandemen. Dengan demikian peranan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden tetap berlaku, meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan sampai keempat.

Mengenai persyaratan bagi calon Presiden dan Wakil Presiden semakin jelas setelah dilakukan Perubahan Ketiga UUD 1945, dengan mengamandemen Pasal 6 UUD 1945, sehingga berbunyi sebagai berikut:

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga 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) Syrat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Ketentuan didalam Pasal 6 Peruabahan Ketiga UUD 1945 tidak lagi mencantumkan persyaratan bagi calon Presiden dan Wakil Presiden harus orang Indonesia "asli", tetapi dipersyaratkan "harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain.[15]

Perubahan yang mendasar terjadi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu dalam Pasal 6A ayat (1), yang berbunyi " Presiden dan Wakil

[15] Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm.79

Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Sejak berlakunya Pasal ini maka Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih oleh MPR, namun dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sehingga pada tahun 2004 rakyat Indonesia telah memilih langsung pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan adanya perubahan tatacara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 (setelah perubahan), maka Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI dicabut melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2002, karena materinya telah diintegrasikan kedalam Pasal-pasal UUD 1945. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahunh 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 93), yang disahkan pada tanggal 31 juli 2003.[16]

Perubahan juga terjadi dalam hal masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 7 UUD 1945 (Perubahan Pertama) berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selam lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Dengan demikian, ada pembatasan jabatan. Menurut ketentuan tersebut Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa menjabat secara berturut-turutp paling banyak dua kali.

[16] *Ibid.*, hlm. 85-86

Dalam Sidang Tahunan MPR 2001 dan 2002 telah dilakukan penyempurnaan terhadap Pasal 8 UUD 1945 melalui perubahan ketiga dan keempat, yang berbunyi sebagai berikut:[17]

(1). Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalammasa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampaiu masa jabatannya.
(2). Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
(3). Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pelaksanaan Tuagas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertaanan secara bersama-sama.selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden danWakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sehingga habis masa jabatannya.

Dengan demikian, mesklipun Wakil Presiden dan Menteri sama-sama pembantu Presiden, tetapi prioritas pertama apabila Presiden berhalangan ada pada Wakil Presiden. Itulah salah satu perbedaan kedudukan antara Wakil Presiden dan dengan Menteri-Menteri yang diatur dalamketatanegaraan Indonesia disamping perbedaan lainnya.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar, terutama yang terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, yaitu: Pertama, tidak lagi menempatkan Majelis Permusywaratan Rakyat (MPR) sebagai

[17] *Ibid.*, hlm. 69-70

lembagan tertinggi negara yang sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2)), artinya MPR tidak lagi merupakan sumber kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaan negara itu pada lemaga-lembaga negara yang lainnya termasuk tidak lagi memiliki kekuasaan tunggal untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, kedua, memberikan penguatan dan mempertegas sistem pemerintahan presidensiil yang dianut yaitu dengan menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat serta Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila baik terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghinaan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia.[18]

Memperhatikan ketentuan Pasal 7A UUD 1945, ada lima jenis pelanggaran hukum yang dapat dijadikan alasan (dasar) untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, yaitu: a) penghinaan terhadap negara; b) korupsi; c) penyuapan; d) tindak pidana berat lainnya; e) perbuatan tercela. Jika Presiden diberhentikan karena terbukti adanya unsur-unsur tindak pidana yang dimuat dalam Pasal 7A, maka Wakil Presiden akan menggantikan kedudukan Presiden dan dilantik sebagai Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan Ketiga)

[18] Hamdan Zoelva,*Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm. 6-7

Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan Pertama) menyebutkan, "Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawartan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat...". Ayat (2) menyebutkan "Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan Majelis Permusyawratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung".

Perubahan Pasal 9 ini dilatarbelakangi peristiwa naiknya B.J Habibie dari Wakil Presiden menjadai Presiden menggantikan Presiden Soeharto, yang turun karena desakan mayarakat luas melalui reformasi tahun 1998. B.J Habibie dilantik menjadi Presiden di Istana Negara karena MPR tidak dapat melangsungkan sidangnya, gedung MPR diduduki oleh masyarakat.[19]

Apabial kedudukan Wakil Presiden dihubungkan dengan lembag MPR, jelas tergambar bahwa kedudukan Wakil Presiden berada dibawah Majelis. Tetapi jika dihubungkan dengan Presiden, UUD 1945 tidak memberikan kejelasan, karena hanya disebut sebagai pembantu Presiden. Kedudukan Wakil Presiden ada dua kemungkinan, (1) Kedudukannya sederajat dengan Presiden; (2) kedudukannya berada dibawah Presiden. Kemungkinan pertama; dapat diketahui dari pendekatan yuridis terhadap Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 8,

[19] Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm.85

Pasal 9 UUD 1945 jo Pasal 7, Pasal 22, Pasal 24 dan Pasal 25 Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999. Dari pendekatan tersebut dapat disimpulkan bahwa antara Presiden dan Wakil Presidentidak terdapat hirarki hubungan antara atasan terhadap bawahan, yang nampak hanya pembagian prioritas dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan, dimana Presiden memegang kekuasaan pertama, sedang Wakil Presiden pemegang prioritas kedua. Apabila Presiden berhalangan (sementara/tetap), Wakil Presidenlah yag dengan sendirinya harus melakukan kekuasaan Presiden.[20]

Kemungkinan kedua, dapat diketahui melalui penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 UUD 1945 jo Penjelasan Butir IV jo Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 8 ayat (1). Disini ternyata Presiden adalah satu-satunya penyelenggara pemerintah tertinggi, yang membawa konsekuensi segala tanggung jawab mengenai penyelenggaraan pemerinthan yang tertinggi berada ditanan Presiden. Wakil Presiden tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan pembantu Presiden yang tugas dan kewajibnnya tergantung pada adanya pemberian dan atau pelimpahan kekuasaan dari Presiden. Sebagaimana yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Abdurrrahman Wahid, terjadi pelimpahan tugas teknis pemerintahan sehari-hari dari Presiden kepada Wakil Presiden melalui Keputusan Presiden No. 121 tahun 2001.

Jika penafsiran mengenai kedudukan Wakil Presiden mengacu pada kemungkinan-kemungkinan pertama seperti yang diungkapkan oleh Ni'matul

[20] *Ibid*., hlm. 74

Huda, maka Presiden dan Wakil Presiden tidak tidak terdapat hubungan sebagai atasan terhadap bawahan, sehingga dapat menimbulkan perbedaan pendapat diantara Presiden dan Wakil Presiden . Selain itu, dalam pembentukan Kabinet, meskipun Presiden mempunyai hak prerogatif namun tidak dapat lepas dari pengaruh Wakil Presiden, seperti yang terlihat dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla (SBY - JK), setelah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Pembagian tugas antara Presiden dan Wakil Presiden akan saya jelaskan lebih rinci untuk mengetahui peranan dan tugas Wakil Presiden terutama setelah perubahan UUD 1945 sebagai berikut:

1. **Pemerintahan KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) – Megawati Soekarnoputri (1999-2004)**

Tidak ada masalah yang signifikan terjadi antara presiden dan wapres pada masa Orde Baru. Masalah baru timbul ketika presiden dan wapres berasal dari partai politik seperti yang terjadi pada masa Presiden KH Abdurrahman Wahid dan Wapres Megawati Soekarnoputri. Masalah bertambah pelik karena presiden berasal dari partai pemenang nomor tiga, yakni Partai Kebangkitan Bangsa, sedangkan wapres berasal dari partai pemenang nomor satu, yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Ditambah lagi dengan keterbatasan kemampuan penglihatan Presiden Abdurrahman Wahid.

Ketika baru menjalani pemerintahannya, 24 Agustus 1999, Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan akan membagi tugas dengan Wapres Megawati untuk menangani soal-soal mendesak. Masalah Aceh akan ditangani presiden, sedangkan soal Ambon ditugaskan kepada Wapres Megawati. Dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 9 Agustus 2000, Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan menugaskan Wapres Megawati untuk melaksanakan tugas- tugas teknis pemerintahan sehari-hari, menyusun agenda kerja kabinet, dan menetapkan fokus dan prioritas pemerintahan yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan kepada presiden.[21]

Penugasan Presiden Abdurrahman Wahid kepada Wapres Megawati waktu itu bahkan menimbulkan perdebatan di MPR pada tanggal 10 Agustus 2000, apakah melalui ketetapan MPR atau keputusan presiden (keppres). Akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres tentang Pelimpahan Tugas Teknis Pemerintahan dari Presiden Abdurrahman Wahid kepada Wapres Megawati Soekarnoputri.

Hal itu dikatakan Presiden ketika menjawab pemandangan umum fraksi-fraksi MPR di depan Sidang Tahunan MPR di Jakarta, Rabu (9/8) malam. Jawaban Presiden disampaikan Sekretaris Kabinet Marsillam Simanjuntak dalam Sidang Paripurna MPR yang dipimpin Ketua MPR Amien Rais. "Atas pelaksanaan itu, Wapres memberikan laporan secara berkala atau setiap saat yang dianggap perlu. Penugasan ini tetap dalam kerangka sistem presidensial

[21] soc_culture_indonesia Google Groups.htm

sebagaimana diatur dalam UUD 1945," demikian kata Presiden Gus Dur dihadapan MPR. Jawaban Presiden yang akan menugaskan Wapres mengurus tugas pemerintahan itu menanggapi usulan yang dilontarkan oleh Fraksi Reformasi, Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Utusan Golongan (F-UG), Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP), dan Fraksi Partai Golkar (F-PG), agar Presiden mengubah manajemen pemerintahan. Jawaban ini sekaligus menjadi "penengah" berbagai manuver maupun kontroversi menyangkut upaya-upaya untuk memisahkan antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan.

Menurut Guru Besar Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, Prof Dr Mohammad Mahfud MD, dan pengamat politik dari Universitas Airlangga, Prof Dr Ramlan Surbakti, keinginan untuk memisahkan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, yang akan dituangkan dalam bentuk Ketetapan (Tap) MPR tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang sifatnya mengikat, adalah sebuah pemikiran yang melanggar konstitusi. Yang mungkin dilakukan hanyalah pembagian tugas antara Presiden dan Wapres, yang tidak perlu diwujudkan dalam bentuk ketetapan.

Oleh karena itu, apabila MPR tetap bersikeras mengeluarkan Tap MPR menyangkut pemisahan fungsi Presiden, itu akan batal demi hukum. Dengan demikian, Presiden juga bisa secara sepihak menolak ketetapan itu."Gagasan pemisahan fungsi itu didasarkan asumsi bahwa Presiden Abdurrahman Wahid

tidak mampu. Penilaian itu terlalu awal karena baru sembilan bulan. Jangan sampai situasi khusus mengalahkan prinsip dasar yang diatur konstitusi," kata Ramlan Surbakti. Baik Mahfud maupun Ramlan berpendapat, mengubah fungsi dan kedudukan Presiden menjadi sebatas Kepala Negara berarti mengubah sistem pemerintahan dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Dengan demikian, itu sama artinya juga dengan mengubah seluruh konstruksi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. [22]

Adapun apabila hal itu akan dilakukan, maka sebelumnya harus dilakukan perubahan UUD terlebih dahulu, termasuk di dalamnya mengubah seluruh Rancangan Perubahan Kedua UUD, yang jumlahnya 79 pasal itu. Tanpa ada perubahan, seluruh pasal itu menjadi tidak ada gunanya dalam kehidupan ketatanegaraan. Selain itu, karena sudah menyangkut substansi konstitusi, rekomendasi itu pun tidak bisa dikeluarkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Akan tetapi, harus melalui prosedur khusus. Prosedurnya adalah harus dihadiri 2/3 anggota Majelis dan disetujui juga oleh 2/3 anggota Majelis. Namun, sebelumnya harus dinyatakan dengan jelas dalam forum Majelis bahwa pemikiran ini akan mengubah seluruh sistem pemerintahan. "Taruhannya terlalu besar bagi kehidupan bernegara," katanya.

Menurut Mahfud, jalan keluar terbaik adalah mendayagunakan Wapres. Artinya, jika memang diperlukan seorang koordinator pemerintahan, sebaiknya fungsi itu dilimpahkan ke Wapres. "Ide ini sebenarnya pernah dilontarkan Gus

[22] *Ibid.*

Dur (Abdurrahman Wahid), bahwa tugas pemerintahan akan diserahkan kepada Wapres, namun belum berjalan," ujar Mahfud. Sementara Ramlan berpendapat, yang lebih utama sebenarnya adalah memperbaiki kinerja kabinet.[23]

Presiden Abdurrahman Wahid sendiri harus bisa menunjukkan pemerintahan yang presidensial. Berarti, dalam pengambilan keputusan, dia harus memberikan pertimbangan yang menyeluruh dan konseptual, tidak impulsif dan reaktif. Ia juga perlu mempertegas wilayah wewenang kenegaraan dan pribadi.

Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mualai tidak stabil, hal ini terlihat ketika Gus Dur akhirnya diberi memorandum. Indikasi korupsi jutaan dolar semakin jelas. Gus Dur berada di ambang kejatuhan. dalam situasi ini, semua mata tertuju kepada Wapres Megawati. Menanggapi hal ini Djimly Assideqqy mengatakan "Saya kira yang paling baik dilakukan oleh Wakil Presiden adalah menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya sebagaimana sudah ditetapkan dalam Kepres. Pembagian wewenang antara Presiden dan Wakil Presiden, di mana salah satu butir penting disitu ditegaskan bahwa Wakil Presiden memimpin pemerintahan sehari-hari. Mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari"[24].

[23] *Ibid.*
[24] www.jimly.com

2. Pemerintahan Megawati Soekarnoputri - Prof. Dr. H. Hamzah Haz (2001-2004)

Dalam pemerintahan Mega – Hamzah, Presiden Megawati Soekarnoputri membagi tugas kerja dengan Wapres Hamzah Haz. Dalam hubungan kerja ini, Presiden meminta hubungan kerja dengan Wapres sesuai UUD 1945. Artinya, Wapres harus siap membantu semua bidang, jika Presiden kewalahan.Tugas utama Megawati saat adalah menyelesaikan konflik dibeberapa daerah, terutama ancaman disintegrasi bangsa. Presiden Mega berjanji akan menuntaskan keinginan daerah-daerah yang terjadi konflik etnis, suku dan agama. Namun dalam menjalankan tugas ini Presiden berbagi tugas dengan Wapres Hamzah Haz. Presiden memberi tugas pada Wapres Hamzah Haz untuk menangani konflik di Kalimantan, Sulawesi Tengah, Maluku dan Maluku Utara. Sementara Presiden akan menangani masalah Aceh dan Irja. Selain menuntaskan masalah konflik didaerah, Wapres Hamzah Haz ditambahi tugas oleh Presiden Megawati untuk memimpin Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi. Karena tugas Presiden dan Wapres sudah teramat berat yakni menyelesaikan konflik di daerah, maka koordinasi rutin atas tugas menteri akan diberikan kewenangan sepenuhnya pada Menko Ekuin. Kepada Menko, Presiden memberikan kewenangan penuh untuk memberikan arah operasional kepada para Menteri sesuai arahan Presiden. Kemudian Menko akan rapat setiap minggu sekali. Dalam Sidang Kabinet pemerintahan Mega, para menteri tidak diperbolehkan membuat pernyataan sendiri-sendiri atau

menjelaskan isi rapat kabinet kecuali tiga Menko yang dibolehkan membuat penjelasan.[25]

3. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla

Mencermati perkembangan yang terjadi belakangan ini, maka tertuang kesan telah ada pembagian kekuasaan antara Presiden dan Wapres sehingga Kalla berperan besar di eksekutif. Sekarang ini ada kesan kuat sudah ada pembagian kekuasaan. Presiden menangani politik, hukum, keamanan, dan Kalla menangani masalah ekonomi. Padahal, konstitusi kita sama sekali tidak memperkenankan itu, sejumlah menteri kabinet bahkan kerap melakukan perundingan-perundingan setengah kamar dengan Kalla sebelum menyampaikannya pada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam rapat kabinet.

Jika kondisi ini dibiarkan, rakyat akan bingung seolah-olah ada dua presiden. Kondisi ini pun suatu saat bisa menimbulkan konflik kepentingan antara presiden dan wapres. Untuk menghindari kesimpangsiuran lebih lanjut yang mengarah pada pelanggaran konstitusi, perlu segera disusun Undang-Undang Lembaga Kepresidenan yang membatasi kewenangan wapres, meski keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Bila mengacu pada konstitusi, peran wapres hanya membantu presiden. Sedangkan, titik sentral kekuasaan, seluruhnya ada pada presiden. Dengan demikian, peran wapres tidak

[25] soc_culture_indonesia Google Groups.htm

mungkin terlihat berperan dominan. Dalam pencalonan pejabat eselon I pun sepenuhnya kewenangan presiden. Kalaupun mengusulkan, usulan itu pun hanya disampaikan kepada presiden, tidak bisa disampaikan langsung pada menteri. [26]

UUD 1945 tidak memberi kewenangan besar pada seorang wakil presiden. Pasal 4 (2) hanya menyebutkan: Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Sementara tugas presiden sangat besar diatur, antara lain, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4); mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5); menyatakan perang (Pasal 11 ayat 1); atau membuat perjanjian internasional (Pasal 11 Ayat 2). Pasal 8 (2) UUD 1945 juga menyebutkan hanya Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya. Usulan tentang perlunya segera dibahas UU Kepresidenan, sebelumnya juga telah disampaikan oleh mantan Staf Khusus Wapres Hamzah Haz, Laode Kamaluddin, dan mantan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Ryaas Rasyid.[27]

Pada saat penyusunan kabinet SBY – JK, terjadi tarik ulur antara Susilo Bambang Yudhoyono, Jusuf Kalla, dan kekuatan-kekuatan politik dalam Partai Politik. Susilo Bambang Yudhoyono yang terpilih langsung oleh rakyat, tidak

[26] Kompas, 19 April 2005
[27] *Ibid.*

berani menyusun Kabinet sendirian karena secara politik Ia hanya didukung oleh Partai Demokrat yang perolehan suaranya dalam Pemilu legislatif jauh dibawah Partai Golkar dan PDIP. Untuk melancarkan jalannya pemerintahan, terpaksa SBY berkompromi dengan Jusuf Kalla dan partai-partai pendukung pemerintah dalam penyusunan Kabinet yang diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu.

Kabinet Indonesia Bersatu yang dibentuk dengan mengakomodasikan berbagai kepentingan partai politik dan kelompok menjadi sebuah kabinet yang gemuk terdiri dari 36 personil (33 menteri dan tiga pejabat setingkat menteri). Karena kabinet inikurang berhasil, maka SBY me-*reshufle* menteri-menteri di bidang ekonomi, namun sampai saat ini kerja kabinet ini juga belum optimal, sehingga ada tuntutan untuk dilakukan *reshufle* kembali. Kurang berhasilnya Kabinet Indonesia Bersatu ini diakibatkan oleh banyaknya kepentingan yang ada dibelakang para menteri. SBY yang merasa kurang puas dengan kinerja kabinetnya mencari terobosan baru dengan membentuk Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R)

Pembentukan UKP3R yang tanpa melibatkan Wakil Presiden menyebabkan Parati Golkar dibawah kepemimpinan Jusuf Kalla merasa tersinggung, sehingga ada usulan untuk mencabut dukungan terhadap pemerintahan SBY dari beberapa DPD dalam Rapat Pimipinan. Adanya keinginan beberapa DPD agar Partai Golkar menarik dukungan terhadap SBY berawal dari Keputusan Presiden untuk membentuk UKP3R yang dinilai Partai

Golkar bukan saja tanpa konsultasi dengan Wakil Presiden, tetapi secara lebih jauh akan dapat mengerdilkan peran Wakil Presiden serta para menteri anggota kabinet.

Presiden SBY menjamin pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) tidak akan mengubah peran dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden serta Menko. Maka untuk mencairkan kontroversidan spekulasi pembentukan UKP3R di berbagai kalangan itu, Jum'at 3 November 2006 Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla melakukan pertemuan khusus[28]. Untuk meredam terjadinya friksi, Presiden memandang perlu melakukan pertemuan dengan Jusuf Kalla. Bukan hanya sekali, tetapi sampai dua kali – suatu intensitas pertemuan yang menandakan cukup seriusnya permasalahan yang muncul.[29]

Sementara politisi menyatakan, pembentukan UKP3R merupakan hak Prerogatif Presiden. Tanpa berkonsultasi dengan siapapun, Menteri anggota Kabinet maupun Wakil Presiden, Presiden dapat membuat keputusan sepereti itu. Tetapi yang kemudian muncul menjadi isu memang bukan masalah yang berkait dengan hak prerogatif Presiden. Namun dengan kekhawatiran, unit kerja itu akan mengambil hak-hak 'prerogatif' yang dimiliki para Menteri terkait, serta kemudian Wakil Presiden. Bila kekhawatiran itu menjadi kenyataan, dimungkinkan akan bisa mengerdilkan para Menteri, dan juga seorang Wakil

[28] Kedaulatan Rakyat, tanggal 4 November 2006
[29] *Ibid.*, tanggal 17 November 2006

Presiden[30]. Seperti diketahui bahwa Partai Gplkar memilki kepentingan, karena beberapa Menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu adalah anggota Partai Golkar.

Keberanian Partai Golkar dan Jusuf Kalla 'menggugat' proses pembentukan berikut keberadaan UKP3R sebagai fenomena baru dalam pemerintahan Republik Indonesia. Suatu keberanian, yang tentu saja dilatarbelakangi adanya realitas politik, yakni Partai Golkar sebagai pemenang Pemilu legislatif dan Jusuf Kalla yang pencalonannya sebagai Wakil Presiden memberikan andil yang sangat signifikan dalam mengantar pasangan SBY – JK memenangi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2004.

Gugatan tersebut merupakan perkembangan yang sangat bagus dalam tata pemerintahan Republik Indonesia, sebab hal ini menunjukan adanya semacam penolakan yang dilakukan Jusuf Kalla untuk diposisikan sebagai 'ban serep' sebagaimana fenomena yang terjadi pada masa pemerintahan terdahulu. Sebagai Wakil Presiden, Jusuf Kalla ingin membuat kontribusi yang lebih besar dalam aktifitas berpemerintahan sesuai dengan kadar kekuatan partainya di lembaga legislatif, berikut sumbangannya yang signifikan dalam kontes pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Adanya fenomena yang terjadi dalam pemerintahan SBY – JK terlihat meskipun dalam konstitusi, peran Wakil Presiden seakan-akan hanya sebagai 'ban serep', namun secara realitas Wakil Presiden yang didukung oleh kekuatan

[30] *Ibid.*

Pertai Politik atau organisasi masa yang lain dapat memilki *bargaining power* (kekuatan tawar-menawar) dalam pembentukan kabinet maupun dalam proses pengambilan keputusan mengenai suatu kebijakan. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung ternyata membawa implikasi terhadap peran Wakil Presiden, terutama jika Presiden terpilih hanya didukung oleh partai politik yang suaranya di parlemen tidak signifikan. Jika Presiden tidak didukung oleh parlemen, maka akan kesulitan dalam melaksankan kebijakan-kebijakannya karena akan mendapatkan ganjalan dari parlemen

Dari paparan di atas tampak bahwa akhirnya fungsi, tugas, dan wewenang wapres sangat tergantung pada keinginan presiden dan kinerja wapres tergantung pada kemampuan dan kemauan pribadi yang bersangkutan. Bukan karena aturan yang baku dan jelas.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Peran Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden tetap tidak berubah, karena Pasal 4 UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Perubahan yang mendasar terjadi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu dalam Pasal 6A ayat (1), yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Sejak berlakuknya Pasal ini maka Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih oleh MPR, namun dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Perubahan juga terjadi dalam hal masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 7 UUD 1945 (Perubahan Pertama) berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Menurut ketentuan tersebut Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa menjabata secara berturut-turut paling banyak dua kali. Perubahan juga terjadi pada Pasal 8. adanya perubahan pada Pasal 8 UUD 1945, maka semakin jelas kedudukan Wakil Presiden.
2. Adanaya pembagian kekuasaan antara Presiden dan Wapres, sehingga Kalla berperan besar di eksekutif. Presiden menangani politik, hukum, keamanan,

dan Kalla menangani masalah ekonomi. Padahal, konstitusi kita sama sekali tidak memperkenankan itu.

3. Fungsi, tugas, dan wewenang wapres sangat tergantung pada keinginan presiden dan kinerja wapres tergantung pada kemampuan dan kemauan pribadi yang bersangkutan, bukan karena aturan yang baku dan jelas.

B. Saran

1. Untuk menghindari kesimpangsiuran lebih lanjut yang mengarah pada pelanggaran konstitusi, perlu segera disusun Undang-Undang Lembaga Kepresidenan yang membatasi kewenangan wapres, meski keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu.
2. Tugas, kewenangan, dan pertanggungjawaban Wakil Presiden harus diperjelas, karena selama ini konstitusi di Indonesia tidak secara jelas mengatur kewenangan Wakil Presiden. Tugas-tugas Wakil Presiden tergantung dari kebijakan Presiden, sehingga tugas yang dijalankan Wakil Presiden selalu berbeda-beda. Misalnya: tugas Habibie selaku Wakil Presiden dari Presiden Soeharto, berbeda dengan tugas Megawati sewaktu menjadi Wakil Presiden dari Abdurrahman Wahid, berbeda pula dengan tugas Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden dari Susilo Bambang Yudhoyono.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta,

_____. 2005. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____. 2006. *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta.

Dahlan Thaib. 1998. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta.

_____. 2004. *DPR dalam Sistem Ketatnegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.

Jimly Asshidiqie. 2005. *Foramat Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Makalah Konstitusi Kerja Sama dengan Pusat Studi Hukum UI, Jakarta.

_____. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Bebagaim Negara*, UI Press, Jakarta.

Megawati dan Ali Murtopo. 2006. *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Sinar Bakti, Jakarta.

Moh. Mahfud MD. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. Rineka Cipta, Yogyakarta.

_____.1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Gama Media, Yogyakarta.

Ni'matul Huda. 2004. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2005. *Otonomi Daerah Filosof Sejarah Perkembangan dan Problematika,* Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.

Soeroso R. 2001. *Pengantar Penelitian Hukum,* Sinar Grafika, Jakarta.

Soerjono Soekanto. 1981. *Pengantar Penelitian Hukum,* UI-Press, Jakarta.

Syaukani, Afan Gafar, Ryaas Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintah, Yogyakarta.

Susilo Suharto.2006 *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode berlakunya Undang-Undang Dasar 1945,* Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta

Suwoto Mulyosudarmo. 1997. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi), Universitas Indonesia, Jakarta.

Philipus M Hadjon, etal.. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law),* Cetakan Ketiga, Gadjah Mada Uneversity Press, Yogyakarta.

Abdul Latief. 2005. *Hukum dan Peraturtan Kebijaksanaan (Bleidsregel) pada Pemerintah Daerah,* cet. I. UII Press, Yogyakarta.

Pearturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara

Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetatapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI

Surat Kabar:

Kedaulatan Rakyat, Tanggal 4 November 2006

_____, Tanggal 17 November 2006

Gatra, No. 05 Tahun XIII tanggal 14-20 Desember 2006

Republika, 27 Mei 2000

Website:

http:// www.indonesia.go.id

http://www.depkominfo.go.id

http://kompas.com.

http://www.kedaulatan rakyat.com.

http://www.setwapres.go.id