

KAJIAN HUKUM TATA NEGARA TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN

Rasji*

ABSTRACT

Indonesian President is the Head of State, Head of Government and a person entrusted with a mandate from People's Consultative Assembly (MPR). As he is elected and dismissed by MPR, he is responsible for his actions to MPR. Recently the presidential responsibility is vague for its legal solution. It invites controversial debate whether or not the ex President Soeharto assumes responsibility for his actions. For this problem, Constitutional Law States that presidential position is a public position which derives from MPR so presidential responsibility is a constitutional consequence and legal ethics which must be implemented. Irrespective of MPR member, if a president seriously violates the State Guidelines Policy, he will assume responsibility for his deed, indeed.

Kata kunci: Presiden, Pertanggungjawaban.

I. PENDAHULUAN

Jabatan Presiden merupakan jabatan yang sarat dengan sorotan publik. Apalagi dalam negara demokrasi atau pemerintahan republik, jabatan presiden seakan menjadi sentral kekuasaan negara. Ini karena, dalam kehidupan negara sehari-hari presiden menjalankan langsung (real) tugas-tugas pemerintahan negara. Selain melaksanakan amanat hukum yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat, ia juga kerap mengeluarkan keputusan-keputusan yang berdampak publik, akibatnya masyarakat umum sering merasakan kekuasaan langsung dari presiden. Itu pula yang menyebabkan jabatan presiden lebih populer dibandingkan dengan jabatan-jabatan negara lainnya, sehingga bursa presiden lebih marak jika dibandingkan dengan bursa jabatan-jabatan negara yang lain.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut jabatan presiden. Presiden Indonesia mempunyai peranan sangat penting, karena ia mempunyai banyak kedudukan dan fungsi kenegaraan. Selain sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, panglima tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), ia juga merupakan mandataris

* Staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lebih dari itu, Undang-undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) lebih banyak mengatur kedudukan dan kekuasaan presiden dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga ada kesan UUD 1945 menganut "*executive heavy*". Ini berarti secara hukum, jabatan Presiden Indonesia sangat dominan dalam kehidupan bernegara, berbangsa, maupun bermasyarakat.

Akhir-akhir ini, masalah kepresidenan di Indonesia sedang menjadi pusat perhatian baik di dalam maupun di luar negeri, terutama mengenai pertanggung jawabannya. Hal ini karena, presiden kedua (Soeharto) pada tanggal 21 Mei 1998 menyatakan mundur sepihak di hadapan beberapa tokoh masyarakat di Istana Negara. MPR tidak mengambil sikap apapun terhadap pengunduran diri mandatarisnya, meskipun mendapat reaksi dari berbagai kalangan termasuk mahasiswa, agar presiden dimintai pertanggungjawaban oleh MPR.

Masalah pertanggungjawaban mantan Presiden Soeharto oleh MPR memang sangat kontroversi, artinya ada versi yang mengatakan pertanggung jawaban tersebut harus dilakukan, sedangkan versi lain mengatakan Soeharto tidak perlu dimintai pertanggungjawaban. Terlepas dari kontroversi dan argumentasi yang dikemukakan, masalah di atas berkaitan dengan Hukum Tata Negara Indonesia. Karena itu dalam pengunduran diri Soeharto ada persoalan hukum yang perlu dikaji secara ketatanegaraan, terutama mengenai pertanggungjawabannya.

II. JABATAN PRESIDEN DI INDONESIA

Jika melihat sejarah, dahulu kala di Indonesia berdiri banyak negara dengan bentuk pemerintahan kerajaan atau kesultanan yang dipimpin oleh seorang raja atau sultan. Misalnya, Kerajaan Sriwijaya, Kerajaan Majapahit, Kerajaan Kutai, Kesultanan Cirebon, Kesultanan Demak, Kesultanan Banten, dan sebagainya. Meskipun demikian, para pendiri bangsa Indonesia tidak mengadopsi bentuk pemerintahan negara seperti itu dalam memperjuangkan Indonesia merdeka. Hal ini selain dapat dibuktikan dengan Negara Republik Indonesia yang telah lahir sejak tanggal 17 Agustus 1945, juga dari gagasan-gagasan yang berkembang dan langkah-langkah para pejuang membentuk negara Indonesia.

Ketika perjuangan mulai menuju gerakan kemerdekaan Indonesia, misalnya sejak tahun 1930-an, muncul dialog gagasan "kedaulatan rakyat", yang akan dipergunakan sebagai dasar Indonesia merdeka. Ketika itu,

*KAJIAN HUKUM TATA NEGARA
TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN*

Muhammad Hatta memimpin beberapa rekannya menerbitkan tabloid bernama "Daolat Ra'jat". Pada bagian pendahuluan Muhammad Hatta menyatakan:

"Nama Madjalah ini soedah memberi pengertian yang betoel, bagaimana sikap kita terhadap ra'jat. Daolat ra'jat akan mempertahankan asas kera'jatan dalam segala soesoenan,...Bagi kita ra'jat itoe jang oetama, ra'jat oemoem jang mempoenjai kedaoelatan, kekoeasaan (*souvereiniteit*). Karena ra'jat itoe djantoeng hati bangsa, dan ra'jat itoelah jang mendjadi oekoeran tinggi rendah deradjat kita. Dengan ra'jat itoe kita akan naik ataoe toeroen . Hidup ataoe mati Indonesia merdeka semoea itoe bergantoeng kepada semangat ra'jat" (Asshiddiqie, 1994:28).

Pernyataan ini mengajak segenap pejuang dan komponen bangsa agar mengarah kepada sebuah negara yang berkedaulatan rakyat. Meskipun demikian kedaulatan rakyat yang dimaksud olehnya adalah bukan sebagaimana yang tumbuh dan berkembang di negara-negara barat. Seperti beliau katakan bahwa:

"...kalaue kita perhatikan isi tjita-tjita Daolat Ra'jat, yang ternjata dalam bangsa-bangsa barat, maka njatalah tidak senonoh...Jang menjadi pokok kepintjangan ini adalah didikan bangsa barat jang asas-asas falsafah jang dikemoekakan sifat individoelisme ataoe dalam bahasa kita sifat orang-perorangan. Sifat perorangan inilah jang mendjadi asas liberalisme dan membangun kapitalisme" (Asshiddiqie, 1994: 28).

Gagasan di atas disambut baik oleh Soekarno, dengan mengemukakan konsep "demokrasi sosial (*socio democracy*). Beliau menyatakan:

"...demokrasi masjarakat...demokrasi sosial adalah timboel karena sosio nasionalisme. Sosio demokrasi adalah djuga demokrasi jang berdiri dengan kedoea kakinja di masjarakat. Sosio demokrasi tidak ingin mengabdikan kepada sesoeatu segoendoekan ketjil sadja, tetapi kepada kepentingan masjarakat. Sosio demokrasi boeknlah demokrasi ala Perantjis, Inggris, Amerika Serikat, Djerman, dll., tetapi ala demokrasi sedjati jang mendjadi keberesan politik dan ekonomi, keberesan negeri dan keberesan rezeki. Sosio demokrasi adalah demokrasi keberesan politik dan ekonomi" (Soekarno, 1932: 8 dan 9).

Dari kedua bukti tersebut, tampak bahwa pemikiran pendiri bangsa menghendaki negara Indonesia merdeka dengan dasar kedaulatan rakyat bukan kedaulatan seseorang berdasarkan keturunan. Namun kedaulatan rakyat di sini bukan liberalisme, individualisme, imperialisme, kapitalisme,

dan bukan pula kolektivisme ala komunis, melainkan ciptaan bangsa Indonesia sendiri yang berakar pada pergaulan hidup sehari-hari yang bercorak kolektivisme (sintesa antara individualisme dengan komunisme) yang menekankan kegotong royongan dan kekeluargaan serta keseimbangan pribadi dan kebersamaan.

Gagasan itu kembali digulirkan ketika para pendiri bangsa mempersiapkan kemerdekaan Indonesia dalam suatu badan yang bernama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pada masa sidang pertama tanggal 31 Mei 1945 Soepomo dalam pidatonya menyatakan:

“Sekarang tuan-tuan akan membangun negara atas dasar aliran mana? Kita hendaknya mendirikan negara Indonesia sesuai dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia nyata pada masa sekarang dan harus pula sesuai dengan panggilan zaman. Struktur sosial masyarakat Indonesia asli adalah tidak lain ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri...yang sampai sekarang masih terlihat adalah dalam susunan desa baik di Jawa maupun desa di Sumatera dan kepulauan-kepulauan Indonesia lainnya” (Yamin, 1951: 110-111).

Kemudian pada masa sidang yang sama, tanggal 1 Juni Soekarno juga menyatakan bahwa “dengan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi rakyat Indonesia akan memiliki suatu negara Indonesia di mana urusan politik dan ekonomi, sosial budaya ataupun urusan pendidikan dan kebudayaan tunduk pada kecakrawartian (kedaulatan) rakyat (Hardi, 1996: 156-157). Gagasan tersebut diterima sidang, sehingga segala hal mengenai kehidupan negara bersumber pada kekuasaan rakyat atau semuanya dikembalikan kepada rakyat.

Sesuai dengan dasar kekuasaan negara yang telah disepakati, pada tanggal 10 Juli sidang kedua BPUPKI, para perdiri negara mencari bentuk pemerintahan yang akan dilaksanakan Indonesia merdeka kelak. Karena tidak mendapat kesepakatan dalam permusyawaratan, akhirnya dilakukan voting oleh 64 peserta sidang. Dalam voting tersebut diperoleh 50 suara pro kepada republik, 6 suara pro kerajaan, 2 suara pro lain-lain, dan 1 suara blanko (Soekarno-Hatta, 1984: 14). Dengan demikian bangsa Indonesia telah menentukan bentuk pemerintahan republik.

Kata “republik” berasal dari kata “res” yang berarti “kembali” dan “publica” yang berarti umum. Jadi secara harfiah republik berarti kembali kepada kekuasaan umum (masyarakat atau rakyat). Pemerintahan republik berarti pemerintahan yang sumber kekuasaannya adalah rakyat, dilakukan

oleh rakyat, dan tujuannya untuk rakyat. Demikian pula dalam menentukan kepala pemerintah negara bersumber pada kehendak rakyat. Rakyatlah yang berhak dan berkuasaan menentukan siapa yang menjadi kepala negara. Karena itu lahirlah kepala negara Indonesia yang dinamakan "presiden".

Dari hasil kerja BPUPKI, khususnya panitia perancang UUD, bangsa Indonesia melalui RUUD yang kemudian ditetapkan menjadi UUD (yang kemudian dikenal dengan sebutan UUD 1945) pada tanggal 18 Agustus 1945, menetapkan Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik [Pasal 1 Ayat (1)]. Sebagai konsekuensi bentuk negara dan pemerintahan tersebut, melalui UUD 1945 para pendiri negara menetapkan jabatan presiden dalam supra struktur politik Indonesia.

Jika penulis melihat ketentuan UUD 1945, tampak jabatan presiden merupakan jabatan penting dalam penyelenggaraan negara, yang tampak dari banyaknya ketentuan mengenai presiden dibandingkan dengan jabatan atau lembaga negara lainnya. Dari tiga puluh tujuh Pasal, empat pasal aturan peralihan, dan dua ayat aturan tambahan, terdapat enam belas pasal mengatur jabatan presiden, satu pasal mengatur Dewan Pertimbangan Agung (DPA), tiga pasal mengatur Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), empat pasal mengatur Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), satu ayat mengatur Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dua pasal mengatur kekuasaan kehakiman (MA). Inilah yang menyebabkan begitu dominannya Presiden RI dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebegitu besar dan pentingnya jabatan Presiden Indonesia, sehingga ketua panitia kecil perancang UUD mengatakan "...boeat sehari-hari presidenlah jang meroepakan penjelmaan kedaoelatan rakjat" (Yamin, 1959: 110).

III. FUNGSI PENGANGKATAN PRESIDEN OLEH MPR

Dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak". Pasal tersebut tidak diberi penjelasan karena dianggap telah jelas. Dari rumusan ini penulis menangkap makna lembaga yang berwenang mengangkat presiden adalah MPR. Mekanisme pengangkatannya melalui pemilihan oleh anggota majelis, dan dasar putusan pengangkatan presiden adalah suara terbanyak anggota MPR. Persoalannya mengapa harus MPR yang memilih presiden?

MPR adalah lembaga tertinggi negara, yang berarti tidak ada lembaga negara lain yang membawahnya. Ditematkannya sebagai

lembaga negara tertinggi, karena UUD 1945 memberi konsep MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verretungsorgan des Willens des Staatvolkens*) (Penjelasan Umum UUD 1945). Sebagai penjelmaan rakyat, maka MPR hakikatnya sama dengan rakyat Indonesia. Karena itu kehendak MPR adalah identik dengan kehendak rakyat Indonesia. Keputusan MPR adalah sama dengan keputusan rakyat. MPR dengan rakyat hakikatnya dua tetapi satu, artinya secara bilangan MPR dan rakyat merupakan dua organ, tetapi secara fungsional keduanya adalah satu yaitu pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) negara (*Die gezamte Staatsgewelt liegt allein bei der Majelis*) (Penjelasan Umum UUD 1945).

Hal di atas merupakan konsekuensi dari paradigma demokrasi Indonesia yang dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan "Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara". Penjelasan Umum UUD 1945 juga menyatakan "kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis ini yang memegang kekuasaan negara tertinggi. Dari rumusan tersebut, "kedaulatan adalah di tangan rakyat" mengandung arti "rakyat yang memegang kedaulatan negara". Dengan kata lain kedaulatan ada di tangan rakyat atau dipegang oleh rakyat, yang berarti "kedaulatan itu kepunyaan rakyat" (Ibrahim, 1979: 13). Timbul pertanyaan, apa yang dimaksud dengan kata "dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) di atas?

Terhadap pertanyaan di atas, perlu diketahui dahulu apa yang dimaksud dengan kata "sepenuhnya" dalam rumusan di atas. Sri Soemantri melihat arti kata "sepenuhnya" dari segi lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Beliau menyatakan "kata sepenuhnya dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 berarti kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain, seperti umpamanya oleh presiden bersama-sama DPR. Kedaulatan rakyat hanya dilakukan oleh satu lembaga negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat" (Soemantri, 1986a: 157). Pakar lain, Jimly Asshiddiqie melihat arti kata tersebut dari segi lembaga dan isi kedaulatan rakyat. Beliau menyatakan:

"Kata sepenuhnya...ada dua kemungkinan pengertian yang dapat diambil. Pertama, ia merujuk kepada pengertian kedaulatan rakyat. Ini berarti kedaulatan yang

KAJIAN HUKUM TATA NEGARA TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN

dimiliki rakyat itu sepenuhnya atau seluruhnya diserahkan kepada MPR yang akan menjadi pelaku atau pelaksana dalam mekanisme kenegaraan. Kedua, kata sepenuhnya menunjuk kepada lembaga MPR itu sendiri, sehingga dalam hal ini berarti MPR merupakan satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat" (Asshiddiqie, 1994: 74).

Muhammad Ridwan Indra berpendapat "hakikat dilakukan sepenuhnya oleh MPR berarti wewenang rakyat tadi telah dipercayakan sepenuhnya kepada penjelmaan rakyat yakni MPR"(Indra, 1988: 120).

Dari beberapa rumusan dan penafsiran di atas penulis melihat bahwa kedaulatan dipegang, dimiliki, dikuasai, atau berada di tangan rakyat, namun dalam pelaksanaannya (action) kedaulatan itu dilakukan oleh satu-satunya lembaga negara MPR. Karena itu, MPR adalah lembaga yang berwenang mengambil keputusan tertinggi bagi negara. Meskipun demikian ada kekecualian kedaulatan rakyat yang boleh dilakukan sepenuhnya oleh rakyat langsung, yakni dalam hal pemilihan umum atau referendum (Simorangkir, 1985: 4. Comp. Ibrahim, 1979: 15. Comp. Soemantri, 1986a: 158 dan 161. Comp. Attamimi, 1990: 132).

Sebagai lembaga negara tertinggi dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR berwenang menentukan atau menetapkan segala hal (apa saja) bagi bangsa dan negara. Namun ketika MPR telah menetapkan keputusannya sebagai hentuk kebijakan yang dipilihnya, maka kemudian iapun terikat dengan menundukan diri kepada keputusan sendiri (Attamimi, 1990: 133), kecuali dinamika masyarakat menghendaki lain (Penjelasan Pasal 2 UUD 1945). Meskipun UUD (1945) untuk sementara ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau PPKI (Pasal III AP UUD 1945)UUD, namun hakikat sebenarnya UUD ditetapkan oleh MPR (Pasal 3 UUD 1945). Ini berarti UUD merupakan salah satu bentuk keputusannya, yang kemudian melalui Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Kepada Presiden Mengenai Sumher Tertih Hukum Negara Republik Indonesia dan Tata Urutan Bentuk Peraturan Perundangan Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Dengan demikian dalam melakukan kedaulatan rakyat MPR harus menundukan diri kepada UUD 1945, kecuali dinamika masyarakat menghendaki lain.

UUD 1945 telah menetapkan tiga tugas dan satu wewenang MPR. Ketiga tugas dimaksud adalah menetapkan UUD, menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (Pasal 3), dan memilih Presiden serta Wakil

Presiden [Pasal 6 ayat (2)]. Sementara itu wewenangnya adalah mengubah UUD (Pasal 37). Tugas pertama dan kedua dilakukan MPR lebih dahulu daripada melaksanakan tugas ketiga. Karena tugas pertama dan kedua merupakan tugas MPR menentukan kebijakan umum negara (haluan negara) yang akan datang sedangkan tugas ketiga adalah mengangkat pejabat yang akan melaksanakan kebijakan umum negara tersebut. Setelah presiden diangkat, ia disertai kekuasaan penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis. Presiden harus menjalankan haluan negara yang ditetapkan majelis". Selanjutnya "dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*)" (Penjelasan Umum UUD 1945).

Dari uraian di atas jelas bahwa fungsi pengangkatan presiden oleh MPR adalah pengangkatan pejabat negara yang disertai putusan-putusan MPR yang tertuang dalam bentuk UUD dan Ketetapan-ketetapan MPR, agar dilaksanakan dalam kehidupan bernegara sehari-hari. Putusan-putusan MPR adalah kebijakan umum rakyat, kebijakan umum negara atau haluan negara yang diinginkan rakyat, yang berarti presiden adalah pejabat yang diberi kepercayaan rakyat Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, setelah MPR menyerahkan kebijakan umum negara, presiden harus menjalankannya, kemudian kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggaraan negara sepenuhnya berada di tangan presiden.

IV. KEDUDUKAN DAN KEKUASAAN PRESIDEN

Kedudukan dan kekuasaan presiden dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Secara teoretis yuridis, sistem pemerintahan dibedakan atas dua macam, pertama sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan parlementer adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai ciri-ciri:

1. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan yang menguasai parlemen.
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya, dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen,
3. Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggota kabinet mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya harus mengundurkan diri,

*KAJIAN HUKUM TATA NEGARA
TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN*

4. Sebagai imbalan dapat dijauhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden, raja atau ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen (Tikok, 1986: 174-175).

Sementara itu, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang mempunyai ciri-ciri:

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinet, yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab padanya. Ia juga sekaligus berkedudukan sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh undang-undang dasar;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Karena itu ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif, dan dalam hubungan ini ia tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat atau mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif (Tikok, 1986: 175).

Dari kedua ciri di atas, dapat diketahui kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan parlementer hanya sebagai kepala negara (lambang negara), karena kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Karena itu kekuasaannya adalah tidak menjalankan pemerintahan negara secara real atau nyata melainkan hanya secara nominal, seremonial, dan lambang kesatuan negara. Dalam kedudukan dan kekuasaannya yang demikian, presiden tidak dapat dipersalahkan atas segala kebijakan dan praktik penyelenggaraan pemerintahan negara, karena yang membuat kebijakan dan yang menyelenggarakan pemerintahan secara nyata adalah perdana menteri dibantu oleh kabinet. Di sini presiden adalah sama dengan seorang raja atau ratu, karena itu *the king (president) can do no wrong*. Kesalahan dan tanggung jawab dibebankan kepada perdana menteri dan/atau anggota kabinet baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, selain mempunyai kekuasaan nominal sebagai lambang kesatuan negara, ia juga mempunyai kekuasaan real atau nyata dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sehari-hari. Ia sebagai pengambil kebijakan dan penyelenggara pemerintahan negara sehari-hari, yang dibantu oleh para menteri (kabinet). Karena itu, sebagai kepala pemerintahan ia dapat dipersalahkan baik mengenai kebijakan yang diambil maupun

pelaksanaan kekuasaan real sehari-hari. Bagaimana dengan kedudukan dan kekuasaan Presiden Indonesia?

Indonesia tidak menentukan secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianutnya. Walaupun demikian, ketentuan UUD 1945 terutama BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Penjelasan Umum mengenai Sistem Pemerintahan Negara, memperlihatkan pemerintahan Indonesia mengandung unsur parlementer, meskipun lebih banyak mengandung unsur presidensial. Dari segi ini, berarti sistem pemerintahan Indonesia adalah quasi presidensial. Unsur-unsur tersebut tampak pada ketentuan sebagai berikut. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut undang-undang dasar [Pasal 4 Ayat (1)], yang berarti presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif [Penjelasan Pasal 4 Ayat (1)], tetapi tidak bertanggung jawab kepada DPR (Penjelasan Umum). Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden (Pasal 17), yang berarti kabinet tidak dibentuk oleh kekuasaan parlemen (DPR) dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR [Pasal 5 Ayat (1)], yang berarti presiden juga legislatif. Presiden juga merupakan kepala negara (Penjelasan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15), yang berarti lambang kesatuan negara. Presiden tidak dapat membubarkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan presiden.

Dari ketentuan di atas yang menunjukkan sistem pemerintahan quasi presidensial, tampak bahwa kedudukan Presiden RI selain sebagai kepala pemerintahan juga sebagai kepala negara. Ini berarti Presiden RI menjalankan kekuasaan pemerintahan negara sehari-hari secara nyata, yang dibantu oleh kabinet. Selain itu, ia juga mempunyai kekuasaan pemerintahan secara nominal atau tidak melaksanakannya secara nyata sehari-hari sebagai kepala negara.

Lebih dari itu, jika melihat ketentuan UUD 1945, Presiden RI tidak hanya mempunyai dua kedudukan seperti di atas. Presiden juga mempunyai kedudukan sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata, (Pasal 10), Legislatif yaitu pembuat undang-undang [Pasal 5 ayat (1)], dan sebagai Mandataris MPR (Penjelasan Umum). Sebagai panglima tertinggi ABRI, presiden mempunyai kekuasaan tertinggi di bidang pertahanan keamanan, bahkan presiden berwenang mengambil komando di medan perang. Sebagai legislatif presiden mempunyai kekuasaan membentuk peraturan formal yang mengikat umum, yang berarti presiden bukan hanya pelaksana UU (eksekutif) tetapi juga pembuat undang-undang. Sebagai mandataris MPR

berarti presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR, baik dalam bentuk UUD maupun Ketetapan-ketetapan MPR. Kekuasaan-kekuasaan tersebut, kecuali sebagai kepala negara, adalah bersifat nyata artinya dilaksanakan sendiri sehari-hari. Karena itu, sebagai kepala negara presiden RI tidak dapat dipersalahkan atau dipertanggungjawabkan sedangkan dalam kedudukannya yang lain presiden dapat dipersalahkan atau dipertanggungjawabkan. Peroalannya adalah bagaimana proses dan akibat hukum pertanggungjawaban presiden tersebut?

V. PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN RI

Presiden Indonesia memiliki kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewajiban dalam menyelenggarakan negara. Bekerapa ketentuan UUD 1945 menggariskan "...presiden diangkat dan diberhentikan oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada majelis". "Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan presiden". "...tetapi presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat". "Meskipun kepala negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan diktator...". "...jika dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada presiden".

Dari beberapa ketentuan tersebut dapat diketahui prinsip-prinsip pertanggungjawaban presiden, yaitu: presiden bertanggung jawab kepada MPR bukan kepada DPR; Pertanggungjawaban presiden dalam kedudukannya bukan sebagai kepala negara, berarti dalam kedudukannya yang lain; Pertanggung jawaban presiden dilakukan saat berakhirnya masa jabatan atau sebelum masa jabatan berakhir karena melanggar haluan negara; Pertanggungjawaban dilakukan melalui Sidang Umum MPR atau Sidang Istimewa MPR; Sanksi pertanggungjawaban presiden adalah pemberhentian jabatan presiden.

A. Presiden Bertanggung Jawab kepada MPR bukan kepada DPR

Pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukan kepada DPR adalah merupakan konsekuensi yuridis dan logis dari keberadaannya yang bergantung kepada MPR. Sebagaimana dinyatakan di atas, presiden dipilih

oleh MPR, presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR, presiden adalah mandataris MPR, presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR, ia tidak *neben* tetapi *unter geordnet* kepada majelis, presiden penyelenggara pemerintahan negara tertinggi dibawah majelis, presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.

Dari ketentuan di atas, jelas bahwa kekuasaan presiden datang dari MPR, bukan dari DPR, sehingga mempertanggungjawabkan presiden menjadi wewenang MPR. Hal ini dipertegas dengan Ketetapan MPR tentang Tata Tertib MPR, seperti Tap MPR No I/MPR/1998, Pasal 4 yang menetapkan wewenang MPR antara lain "meminta pertanggungjawaban presiden atau mandataris MPR mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara". Sebagai wewenang, maka kekuasaan itu ada pada MPR, sedangkan pelaksanaan atau penggunaannya bergantung kepada MPR. Meskipun demikian, penggunaan wewenang itu bukan diartikan "suka-suka" MPR, karena MPR tetap terikat dengan batasan-batasan lain yang berkenaan dengan pertanggungjawaban presiden, sebagaimana disebutkan di atas. Misalnya jika memang presiden benar-benar melanggar haluan negara, maka secara konstitusional MPR terikat untuk menggunakan wewenang tersebut.

B. Presiden Bertanggungjawab Bukan dalam Kedudukan dan Kekuasaannya sebagai Kepala Negara

Pertanggungjawaban presiden bukan dalam kedudukannya sebagai kepala negara, karena secara teoretis kepala negara tidak dapat dipersalahkan (*the king can do no wrong*) atau dalam bahasa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) 1949 dan UUD Sementara 1945 "Presiden tidak dapat diganggu gugat". Hal ini karena sebagai penyelenggara pemerintahan negara sehari-hari dan yang bertanggung jawab adalah perdana menteri atau menteri-menteri baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri (dalam parlementer) atau presiden sebagai kepala pemerintahan (dalam presidensial).

Menurut UUD 1945 Presiden RI sebagai kepala negara mempunyai kekuasaan atas ABRI, dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, menyatakan negara dalam keadaan bahaya, mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul negara lain, memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, dan memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lain (Pasal 10 sampai

KAJIAN HUKUM TATA NEGARA TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN

dengan Pasal 15 UUD 1945). Khusus mengenai kekuasaan presiden atas ABRI, UUD 1945 memasukannya sebagai bagian dari kedudukannya sebagai kepala negara, namun ada pendapat lain menyatakan itu dalam kedudukannya sebagai Panglima Tertinggi ABRI. Pendapat lain ini didasarkan pada teori catur praja dari Van Vollenhoven yang memisahkan kekuasaan "politie" (pertahanan dan keamanan) sebagai kekuasaan negara tersendiri. Terhadap hal ini secara teoretis penulis menerima pendapat tersebut, namun secara yuridis penulis mengikuti ketentuan UUD 1945. Meskipun mempunyai bermacam-macam kekuasaan tersebut, Presiden RI sebagai kepala negara tidak dapat dipersalahkan. Jika terdapat kesalahan atas kebijakan mengenai hal-hal tersebut, maka pertanggungjawabannya ada pada kepala pemerintahan (yang kebetulan dalam hal ini Presiden RI juga) dan/atau menteri-menteri baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri.

Memang hal di atas sangat sulit dipahami, karena harus bisa melihat kapasitas Presiden RI dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Secara prinsip dan teoretis, kapasitas tersebut mudah dimengerti berbedanya, namun secara praktis tampak tidak ada perbedaannya. Hal ini karena kepala negara dan kepala pemerintahan berada pada satu orang (pejabat), sehingga ketika sebagai kepala pemerintahan harus bertanggungjawab, maka pada diri Presiden RI sebagai kepala negara terkena dampaknya. Misalnya Ketika pertanggungjawabannya sebagai kepala pemerintahan di tolak MPR, kemudian Presiden RI diberhentikan dari jabatannya, maka pada dirinya sebagai kepala negara juga ikut berhenti. Dari sini seakan-akan tidak ada perbedaan pertanggungjawaban antara presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun inilah konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan quasi presidensial.

Sebagai kepala pemerintahan negara, jelas presiden harus bertanggungjawab atas pelaksanaan kekuasaannya sehari-hari. Jika mengambil teori catur praja dari Van Vollenhoven, maka kekuasaan di bidang *regeling* atau *legislative* (pengaturan yakni membuat berbagai macam peraturan perundang-undangan atau *wettelijkeregels* dan peraturan kebijakan atau *beleidregerls*), kekuasaan *bestuur* atau *executive* (administrasi atau eksekutif atau ketataprajaan), dan *politie* (pertahanan dan keamanan) harus dipertanggungjawabkan oleh presiden, sedangkan kekuasaan *rechtspraak* atau *judicial* (kehakiman) tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh presiden karena kekuasaan itu merkeada atau bebas dari campur tangan kekuasaan pemerintah (penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945).

Sebagai mandataris MPR, presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR dan mempertanggungjawabkannya. Persoalannya putusan-putusan MPR yang mana yang wajib dijalankan dan dipertanggungjawabkan? Kemudian apa yang dimaksud mandataris? Menurut Muh. Yamin "putusan MPR adalah segala macam hasil permusyawaratan MPR (Yamin, 1951: 54). Namun menurut Pasal 98 Tap MPR No. I/MPR/1983 yang terakhir diubah oleh Tap MPR No. I/MPR/1998 putusan MPR dapat berupa UUD, Ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Karena Keputusan MPR adalah putusan yang hanya berlaku ke dalam (MPR), maka dapat penulis simpulkan putusan MPR yang dimaksud adalah UUD dan Ketetapan MPR. Kedua putusan tersebut merupakan haluan negara yang ditetapkan MPR.

Menurut Tap MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS, "mandataris adalah yang berkewajiban menjalankan putusan-putusan MPRS untuk dilaksanakan dan mempertanggungjawabkan mengenai pelaksanaan putusan-putusan MPRS". Dalam Tap MPRS tersebut yang menjalankan dan mempertanggungjawabkan putusan MPRS adalah presiden. Dari sini berarti putusan-putusan MPR adalah mandat dari MPR kepada Presiden. "Mandat" dapat diartikan "perintah atau arahan yang diberikan, sedangkan "mandataris adalah "yang menerima mandat" (Indra, 1988: 625). Dengan demikian presiden sebagai mandataris MPR mengandung arti presiden sebagai yang diberi atau menerima perintah dalam bentuk putusan MPR untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan.

Untuk memperjelas bagaimana hubungan permandatan antara presiden dengan MPR, penulis mengambil analogi teori mandat yang dikemukakan oleh JJ. Rousseau yang diperkuat oleh Petion. Teori tersebut dalam perkembangan melahirkan teori mandat imperatif, teori mandat bebas, dan teori mandat representative. Menurut teori mandat imperatif, "si wakil bertugas dan bertindak berdasarkan instruksi yang diberikan oleh yang diwakili". Menurut teori mandat bebas "si wakil dapat bertugas dan bertindak tanpa bergantung pada instruksi dari yang diwakilinya, karena si wakil adalah orang yang terpilih dan terpercaya". Menurut teori mandat representative "si wakil bergabung dalam lembaga yang diberi mandat oleh rakyat, sehingga hubungan si wakil dengan rakyat tidak ada, yang ada adalah hubungan lembaga dengan rakyat". Dengan mengambil analogi teori tersebut dan melihat beberapa ketentuan UUD 1945 di atas, tampak bahwa hubungan permandatan antara MPR dengan Presiden RI sesuai dengan teori

mandat bebas. MPR memberi mandat kepada presiden dan mempercayainya untuk menjalankan mandat dengan bebas, tanpa menunggu perintah MPR karena perintah (manda) sudah diberikan kepadanya dalam bentuk putusan-putusan MPR. Dengan demikian pelanggaran-pelanggaran atas mandat yang dilakukan presiden harus dipertanggungjawabkannya kepada MPR.

C. Pertanggungjawaban Presiden pada Akhir Masa Jabatan dan Sebelum Masa Jabatan Berakhir

Pasal 7 UUD 1945 menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan ini menunjukkan satu kali masa jabatan presiden dan wakil presiden adalah lima tahun. Masa jabatan tersebut sesuai dengan masa pelaksanaan haluan negara lima tahun. Selanjutnya MPR melalui Tap tentang Tata Tertib MPR, sebagaimana penulis kemukakan di atas, berwenang meminta pertanggungjawaban presiden atas pelaksanaan haluan negara. Namun kapan pertanggungjawaban presiden itu dilakukan, masih menjadi persoalan. Secara interpretasi analogis dengan masa jabatan presiden, maka sekali dalam lima tahun MPR meminta pertanggungjawaban presiden. Sesuai dengan berakhirnya tugas presiden, maka pertanggungjawaban itu dilakukan pada saat masa jabatan presiden berakhir. Hal ini secara konvensi ketatanegaraan telah dilakukan setiap lima tahun masa jabatan presiden berakhir.

Selain itu, pertanggungjawaban presiden dapat terjadi sebelum masa jabatannya berakhir. Hal ini terlihat dari indikator yang menyatakan "jika dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada presiden". Selain itu sejarah telah membuktikan hal tersebut dengan pertanggungjawaban Presiden Soekarno di hadapan Sidang Istimewa MPRS tahun 1967, yang kemudian presiden diberhentikan dari masa jabatannya.

D. Pertanggungjawaban Presiden Melalui Sidang Umum dan Sidang Istimewa MPR

Perkataan "Sidang Umum MPR" tidak ditemukan dalam UUD 1945, sedangkan perkataan "Sidang Istimewa MPR" dapat ditemukan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 dari perkataan "Majelis dapat diundang untuk

persidangan istimewa". Dalam rumusan UUD 1945, sidang istimewa tersebut hanya dilakukan untuk meminta pertanggungjawaban presiden karena sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Namun menurut Tap MPR No. I/MPR/1973 tentang Tata Terib MPR "Sidang Umum Majelis adalah sidang yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis. Sidang Istimewa Majelis adalah sidang-sidang yang diadakan di luar sidang umum itu" (Pasal 61). Ini berarti, Tap MPR tersebut memungkinkan sidang istimewa terjadi kapan saja selama dalam (lima tahun) masa jabatan majelis dan lebih dari satu kali.

Menurut penulis rumusan Tap MPR tersebut kurang tepat. Karena yang namanya istimewa adalah sesuatu yang khusus, khas, tertentu, atau luar biasa, dan secara kuantitas jumlahnya sedikit. Namun rumusan Tap MPR tersebut, mengandung arti sidang istimewa tidak menggambarkan sidang khas, khusus, tertentu, atau luar biasa, dan secara kuantitas sidang itu relatif lebih banyak (jika sering ada persidangan) dibandingkan sidang umum. Karena itu menurut penulis, pengertian sidang istimewa perlu dikembalikan kepada petunjuk UUD 1945 di atas, sedangkan sidang-sidang lain dinamakan sidang umum, sehingga Sidang Istimewa MPR Nopember 1998 sebaiknya merupakan Sidang Umum MPR.

Terlepas dari tepat tidaknya rumusan pengertian kedua sidang MPR di atas, Pasal 5 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara menyatakan "...Pada akhir masa jabatannya (presiden) memberi pertanggung jawaban atas pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar atau oleh majelis". Dalam praktik ketatanegaraan (konvensi), pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatannya dilakukan di hadapan Sidang Umum MPR (MPR baru hasil pemilihan umum). Praktik pertanggungjaawaban presiden demikian, menurut penulis sangat ironis, karena presiden diberi mandat oleh MPR yang mengangkatnya dan harus bertanggungjawab kepada MPR yang berbeda. Bagaimana mungkin MPR baru dapat menilai pertanggungjawaban mandataris MPR sebelumnya (presiden), karena MPR baru tidak memberi mandat kepada presiden tersebut. Karena itu sebaiknya pertanggungjawaban ini dilakukan presiden terhadap MPR yang mengangkat dan memberi mandatnya.

Selain itu dalam pasal yang sama "Presiden wajib memberi pertanggung jawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban presiden dalam pelaksanaan

haluan negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar atau oleh majelis. Dalam praktik pertanggungjawaban melalui sidang istimewa ini pernah dilakukan oleh MPRS pada tahun 1967 ketika meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Sidang ini harus memenuhi syarat, yakni adanya pelanggaran haluan negara oleh presiden, adanya permintaan sidang istimewa oleh DPR, dan DPR telah memberi memorandum dua kali (pertama selama 3 bulan, kedua selama 1 bulan) kepada presiden tetapi presiden tidak mengindahkannya. Jika tidak dipenuhinya syarat tersebut maka sidang istimewa untuk itu tidak dapat dilakukan.

E. Sanksi atas Pertanggungjawaban Presiden

Menurut Harun Al-Rasjid pengertian pertanggungjawaban dibedakan atas dua macam. Pertama, pertanggungjawaban dalam arti luas yaitu pertanggungjawaban yang disertai sanksi. Kedua, pertanggungjawaban dalam arti sempit yaitu pertanggungjawaban tanpa disertai sanksi (Soemantri, 1986: 121-122). Persoalannya adalah apakah pertanggungjawaban Presiden RI adalah dalam arti luas atau dalam arti sempit?

Mengenai hal di atas, UUD 1945 tidak memberi jawaban secara eksplisit. Jawaban itu dapat dilihat pada Tap MPR No. I/MPR/1988 Pasal 4 huruf d dan e, yang menyatakan MPR mempunyai wewenang "d. Meminta pertanggungjawaban dari presiden atau mandataris mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, dan e. mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Garis-garis Besar daripada Haluan Negara atau undang-undang dasar". Dari sini jelas bahwa pertanggungjawaban presiden karena melanggar haluan negara yang dilakukan melalui SI MPR dapat diberi sanksi berupa pencabutan mandat atau pemberhentian sebagai presiden dalam masa jabatannya.

Persoalannya dalam arti apa pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatannya? Terhadap hal ini, secara normatif maupun empiris tidak ada yang dapat dipakai sebagai rujukan jawaban. Apabila ketentuan pencabutan mandat dan pemberhentian sebagai presiden seperti di atas dipakai sebagai jawaban, ini tidak ada artinya, karena meskipun pertanggungjawaban itu ditolak, ia sudah berakhir masa jabatannya atau berhenti dengan sendirinya. Terhadap persolan ini sebaiknya segera dibuat Ketetapan MPR tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia,

yang di dalamnya antara lain memuat ketentuan sanksi, terutama atas pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatan.

VI. PENGUNDURAN DIRI DAN PERTANGGUNGJAWABAN (MANTAN) PRESIDEN SOEHARTO

Persoalan besar hukum tata negara yang akhir-akhir ini mengemuka adalah pengunduran diri (mantan) Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998 dan pertanggungjawabannya. Persoalan ini merebak karena proses pengunduran ini hanya dilakukan di Istana Negara dan MPR tidak bersikap apa-apa (mempermasalahakan) terhadap pengunduran diri tersebut. Pendapat pro dan kontra saling bermunculan dengan argumentasi masing-masing. Persoalan ini masih mengambang, karena tidak adanya ketentuan hukum operasional yang jelas mengenai hal tersebut, ditambah dengan kekuasaan politik yang masih berpihak kepada (mantan) Presiden Soeharto.

A. Presiden Mundur

Secara normatif konstitusional pengunduran diri presiden telah diatur dalam Pasal 8 UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan. Pasal 8 menyatakan "Jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Pasal ini tidak diberi penjelasan, karena dinyatakan telah jelas. Oleh Tap MPR tersebut, keadaan presiden menurut Pasal 8 diartikan berhalangan tetap. Kemudian Pasal 2 Ayat (1) Tap tersebut menyebutkan "Dalam hal presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya". Dari ketentuan ini, secara prinsip konstitusional pengunduran diri presiden diperkenankan, dan untuk melanjutkan kepemimpinannya wakil presiden secara otomatis menjadi presiden. Persoalannya, apakah pengunduran diri seperti yang dilakukan (mantan) Presiden Soeharto secara sepihak tidak di hadapan MPR diperkenankan secara hukum?

Persoalan di atas tidak diatur dalam UUD dan Ketetapan MPR, karena hal itu menyangkut soal teknis. Namun jika penulis mengkaji kata "berhenti" dalam UUD 1945 dan Tap MPR di atas, dapat ditafsirkan "berhenti atas kemauan sendiri atau berhenti karena diberhentikan oleh MPR". Termonologi "mundur" yang pakai (mantan) Presiden Soeharto

mengandung arti "berhenti atas kemauan sendiri", bukan berhenti karena diberhentikan lembaga yang berwenang (MPR) atau secara kasar dipecat. Karena itu ada pihak yang membenarkan cara pengunduran diri Soeharto tersebut. Sebaliknya pihak yang kontra menyatakan pengunduran diri seperti itu tidak dibenarkan secara hukum.

Terhadap hal di atas, penulis melihat bahwa sesuatu yang diatur secara hukum mempunyai konsekuensi hukum yang harus ditaati dan dihormati. Konsekuensi hukum itu merupakan bentuk etika hukum dalam melakukan perbuatan hukum. Keinginan berhenti sebagai presiden merupakan perbuatan hukum yang diatur secara konstitusional. Karena UUD 1945 menentukan presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR, ia diberi mandat untuk menjalankan putusan-putusan MPR, maka keinginan berhenti itu harus disampaikan kepada MPR, sebab keinginan itu berarti keinginan untuk tidak melaksanakan mandat atau putusan-putusan MPR yang telah dipercayakan kepadanya. Cara ini merupakan konsekuensi hukum atau etika hukum menyangkut jabatan presiden.

Penyampaian keinginan mundur seperti di atas berkaitan dengan kekuasaan dan wewenang MPR sebagai lembaga yang berwenang memutuskan mundur atau tidak (berhenti atau tidak)-nya presiden. Presiden hanya mempunyai hak usul, tetapi keputusan itu ada di tangan MPR, bukan presiden yang mengambil keputusan mundur atau berhenti sendiri. Masalah cara menyampaikan keinginan mundur kepada MPR dapat ditempuh melalui surat pengunduran diri atau menghadap langsung kepada MPR. Bila situasi dan kondisi saat itu sulit bagi presiden untuk menghadap MPR dengan alasan masa demontran menguasai gedung MPR/DPR, namun pengunduran diri tersebut dapat ditempuh dengan menyampaikan surat pengunduran diri kepada MPR.

Menghadapi kenyataan di atas, seharusnya MPR tidak bersikap diam diri, yang seakan-akan menerima pengunduran diri presiden dengan cara tersebut. Masalahnya adalah cara yang ditempuh (mantan) Presiden Soeharto melecehkan MPR (rakyat) sebagai lembaga terhormat. Kepercayaan MPR memilih, mengangkat, dan memberi mandat kepadanya atas dasar kesediaan Soeharto diabaikan dan ditinggalkan begitu saja. Karena itu seharusnya MPR memanggil "mantan" Presiden Soeharto dan bersidang istimewa membahas pengunduran dirinya. Kemudian MPR memutuskan apakah pengunduran diri tersebut diterima atau ditolak. Sidang ini tidak perlu menunggu permintaan dari DPR, karena tidak mempertanggungjawabkan pelanaggaraan haluan negara oleh presiden, tetapi

atas dasar kewenangan MPR sebagai lembaga yang berkuasa mengangkat dan memberhentikan presiden.

B. Pertanggungjawaban (Mantan) Presiden Soeharto

Dampak dari pengunduran diri Soeharto sebagai presiden menimbulkan pro dan kontra mengenai pertanggungjawabannya di hadapan MPR. Bagi yang kontra menyatakan Soeharto tidak perlu bahkan tidak dapat dipertanggungjawaban di hadapan MPR, karena dengan telah mengundurkan diri berarti ia bukan lagi presiden melainkan sebagai rakyat biasa. Sebaliknya bagi yang pro menghendaki agar Soeharto dimintakan pertanggungjawaban atas pengunduran diri dan pelaksanaan mandat atau haluan negara sebagai presiden.

Terhadap persoalan di atas, penulis melihat dari segi hukum bahwa Soeharto (bahkan sampai sekarang) masih sebagai presiden. Alasan penulis ialah pertama, pengunduran dirinya belum mendapat persetujuan dalam bentuk putusan MPR. Kedua, Ketetapan MPR tentang pengangkatan dirinya sebagai Presiden RI untuk masa jabatan 1998 sampai dengan 2003 belum (tidak) dicabut oleh MPR. Karena itu, seharusnya Soeharto dimintai pertanggungjawaban baik atas pengunduran dirinya maupun pelaksanaan haluan negara yang dimandatkan kepadanya. Persoalan bagaimana hasil pertanggungjawaban tersebut, sepenuhnya adalah wewenang MPR. Ketiga, tugas presiden adalah menjalankan wewenang publik (*public authority*), yang datang dari pejabat yang lebih tinggi (dalam hal ini MPR atau penjelmaan rakyat), bukan wewenang privat (*private authority*) yang datang dari kesepakatan antar perorangan (pribadi). Wewenang publik harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada yang memberi (mendelegasikan) wewenang tersebut. Apabila Soeharto tidak mau melaksanakannya, maka wewenang itu harus dikembalikan kepada MPR, karena jika tidak mengembalikannya berarti ia melanggar haluan negara dan Ketetapan MPR tentang pengangkatan dirinya sebagai Presiden RI.

VII. PENUTUP

Dari uraian di atas, penulis berkesimpulan bahwa jabatan presiden adalah jabatan yang dipilih rakyat untuk menjalankan amanat rakyat dalam kehidupan bernegara sehari-hari. Kekuasaannya timbul berdasarkan mandat dari rakyat (dalam hal ini MPR), sehingga Presiden RI adalah mandataris

MPR (rakyat), selain sebagai kepala negara, dan kepala pemerintahan. Ia harus menjalankan putusan-putusan rakyat (dalam hal ini putusan MPR) dan mempertanggungjawabkannya di hadapan rakyat (dalam hal ini MPR).

Pertanggungjawaban Presiden RI dilakukan pada akhir masa jabatan melalui Sidang Umum MPR atau sebelum berakhir masa jabatannya melalui Sidang Istimewa MPR. Pertanggungjawaban presiden merupakan kewajiban konstitusi dan konsekuensi hukum dari pengangkatan dan pemberian mandat yang diberikan oleh MPR. UUD 1945 tidak menentukan dengan jelas sanksi dari pertanggungjawaban presiden. Sanksi hanya diatur oleh Ketetapan MPR berupa sanksi politik, yaitu pencabutan atau pemberhentian dari jabatan presiden.

Pengunduran diri sepihak Soeharto tidak sesuai dengan etika hukum atau konsekuensi hukum, bahkan melecehkan lembaga tertinggi negara (MPR) yang berkuasa mengangkat dan memberhentikannya. Terhadap hal itu seharusnya MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk menentukan diterima atau ditolaknya pengunduran diri Soeharto dan mempertanggungjawabkannya atas pelaksanaan mandat atau haluan negara yang diberikan MPR kepadanya.

Dari aspek hukum tata negara, pengaturan pertanggungjawaban presiden masih mengandung kelemahan. Kelemahan ini terutama disebabkan oleh tidak jelasnya kekuasaan presiden yang harus dipertanggungjawabkan, mekanisme presiden berhalangan tetap, mekanisme pertanggungjawaban presiden, dan sanksi politik maupun hukum. Karena itu perlu suatu Ketetapan MPR tentang Pertanggungjawaban Presiden, yang di dalamnya antara lain mengatur prinsip pertanggungjawaban, mekanisme pertanggungjawaban, sanksi politik maupun sanksi hukumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1994.
- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia". *Disertasi*. Jakarta: UI., 1990.

Ibrahim, Harmaily. *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Bhakti, 1979.

Indra, Muhammad Ridwan. *MPR Selayang Pandang*. Jakarta: Haji Masagung, 1988.

Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/1988 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.

_____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga - lembaga Tinggi Negara*.

_____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan*.

_____. *Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949*.

_____. *Undang-undang Dasar 1945*.

_____. *Undang-undang Dasar Sementara 1950*.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gramedia, 1994.

Kusnadri, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: FH, UI., 1983.

Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1987.

Simorangkir, J.C.T. *Hukum dan Kosntitusi Indonesia I*. Cet. 2. Jakarta: Gunung Agung, 1987.

_____. "Kedaulatan Ada di Tangan Rakyat". *Sinar Harapan*, 21 Maret 1985.

*KAJIAN HUKUM TATA NEGARA
TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN*

Soekarno. "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi". *Majalah Pikiran Rakjat*. No. 18 dan 19 tahun 1932.

Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1986a.

_____. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung Alumni, 1986b.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson, 1973.

Tikok, Sumbodo. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1987.

Yamin, Muh. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*. Jilid I. Jakarta; Prapanca, 1959.

_____. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Jambatan, 1951.