

## **PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN MENURUT SISTEM KETATANEGARAAN<sup>1</sup>**

Oleh : Frits Marannu Dapu<sup>2</sup>

### **ABSTRAK**

Lembaga kepresidenan merupakan salah satu lembaga negara yang cukup dominan sebelum UUD 1945 diamandemen. Hal itu terjadi oleh karena sikap otoriter Soeharto memanfaatkan kelemahan UUD 1945 serta pensakralan atasnya untuk tidak dilakukan perubahan. Setelah reformasi, agenda amandemen UUD 1945 merupakan kebutuhan. Perubahan tersebut berdampak pada perbaikan sistem ketatanegaraan dengan mengurangi dominasi Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan negara melalui pembatasan konstitusional seperti: (1) Pemilihan langsung oleh rakyat dalam pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden; (2) Pembatasan masa jabatan seorang Presiden untuk dua kali masa jabatan; (3) Kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan berada pada DPR; (4) Perlindungan hak-hak asasi manusia; serta (5) Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD.

### **I. PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebelum UUD 1945 diamandemen, sempat terjadi silang pendapat di antara pakar mengenai sistem pemerintahan Indonesia sehubungan dengan sistem dan prosedur pertanggungjawaban Presiden. Sebagian pakar menilai seperti Sri Soemantri<sup>3</sup> dan Jimly Asshiddiqie<sup>4</sup>, bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak murni

presidensil, melainkan sistem campuran antara segi-segi Presidensil dengan segi-segi parlementer. Adanya segi-segi parlementer didasarkan pada sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR serta kewenangan MPR yang dapat memberhentikan Presiden sewaktu-waktu jika Presiden dianggap sungguh-sungguh melanggar UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Bagir Manan<sup>5</sup> melihat secara berbeda dan mengatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 murni Presidensil. Bagir mengatakan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak serta merta dapat dikatakan mengandung segi-segi parlementer, sebab pertanggungjawaban tersebut bukan suatu kebijakan (beleid) melainkan pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran terhadap UUD dan GBHN dan pertanggungjawaban tersebut lebih mendekati kepada pranata *impeachment*.

Menelaah hasil-hasil amandemen UUD 1945 secara konsepsional dapat dikatakan telah secara murni menganut sistem pemerintahan Presidensil dengan beberapa indikator antara lain":

1. Presiden dan wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif;
2. Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (*direct democracy*);

Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR kecuali jika ada tuntutan dari DPR kepada Mahkamah Konstitusi (MK) tentang adanya pelanggaran hukum dan konstitusi yang dilakukan oleh Presiden. Apabila tuntutan tersebut dikuatkan oleh MK dalam suatu keputusan, maka DPR dapat melanjutkan tuntutan pemberhentian Presiden kepada MPR.

<sup>1</sup> Artikel

<sup>2</sup> Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya, Bandung, 1993, hlm. 116.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Keempat UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, Bali 14-18 Juli 2003, hlm. 62.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 111-112.

Perubahan-perubahan tersebut tidak terlepas dari upaya penguatan kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana keinginan reformasi, tetapi dalam bagian tertentu dari amandemen UUD 1945 masih menyisakan pertanyaan yang belum terjawab, khususnya mengenai pertanggungjawaban Presiden. Sebagaimana diketahui bahwa Presiden merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kekuasaan cukup besar. Untuk itu dalam logika negara demokrasi konstitusional, sekecil apa pun kekuasaan, kepadanya melekat kewajiban pertanggungjawaban terlebih kepada Presiden yang memiliki kekuasaan cukup besar. Ironisnya, justru ketentuan prosedur pertanggungjawaban Presiden tidak secara tegas diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen. Beberapa pakar mengatakan bahwa secara politik Presiden bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya tetapi bagaimana sistem dan prosedur pertanggungjawaban yang dilakukan dan apa konsekuensinya bagi seorang Presiden, sebab kelihatannya kebijakan apa pun yang diambil oleh seorang Presiden sepanjang tidak melanggar ketentuan hukum yang telah diatur dalam UUD 1945, tidak dapat dijatuhkan sampai masa jabatannya berakhir, termasuk DPR yang memiliki fungsi pengawasan terhadap Presiden.

Hasil Amandemen UUD 1945, tidak secara eksplisit menyinggung tentang "pertanggungjawaban Presiden" kecuali mekanisme pemberhentian Presiden seperti terurai dalam Pasal 7A dan Pasal 713. Sebagaimana Pasal 7A mengatakan "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden".

Jika ketentuan pemberhentian Presiden di atas dianggap inheren dengan makna pertanggungjawaban Presiden, maka ada beberapa pertanyaan yang perlu dielaborasi lebih jauh antara lain; pertama, yang mana merupakan bentuk dan batasan-batasan pertanggungjawaban Presiden; kedua, apakah pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR termasuk bagian dari proses pertanggungjawaban hukum atau politik seorang Presiden; ketiga, bagaimana kedudukan dan kekuatan Keputusan MK yang menyatakan Presiden terbukti secara sah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden di dalam sidang MPR yang hendak mengambil keputusan tentang pemberhentian Presiden; keempat, apakah hanya sanksi pemberhentian bagi seorang Presiden atas pelanggaran hukum yang dilakukan; kelima, bagaimana sesungguhnya sistem pertanggungjawaban Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen UUD 1945.

Munculnya pertanyaan-pertanyaan tersebut berhubungan dengan ketidakjelasan bentuk pertanggungjawaban Presiden setelah amandemen. Secara substansi, hasil amandemen menghendaki pemberhentian seorang Presiden karena terbukti secara sah melakukan pelanggaran hukum. Hal tersebut terlihat dalam ketentuan Pasal 7A yang mengatur tentang pemberhentian Presiden karena perbuatan melanggar hukum dan konstitusi. Apabila diperhatikan, proses yang harus dilalui dalam sidang MPR menunjukkan adanya gejala politik dalam pemberhentian Presiden. Ataupun karena posisi Presiden sebagai jabatan politik sehingga harus ditempuh proses-proses politik di MPR untuk pemberhentian Presiden atau proses pemberhentian Presiden di MPR tidak merupakan bagian dari proses hukum di MK melainkan proses yang berdiri sendiri. Jika proses pemberhentian

Presiden oleh MPR merupakan kelanjutan proses hukum di MK, maka tidak ada alasan bagi MPR untuk tidak menguatkan keputusan MK, tetapi apabila memperhatikan ketentuan Pasal 713 yang mengatur tentang mekanisme pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dalam rapat paripurna MPR, sangat besar kemungkinannya untuk pengesampingan keputusan MK, sehingga keinginan untuk memberhentikan Presiden dengan alasan pelanggaran hukum masih harus berhadapan dengan proses politik di MPR.

### B. Perumusan Masalah

Yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini yaitu bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban Presiden menurut sistem ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945?

### C. Metode Penelitian

Pendekatan masalah yang dipilih dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan normatif. Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, maka pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder serta bahan hukum tertier.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah : UUD 1945 Amandemen I, II, III, IV, Tap MPR. Sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari hasil-hasil seminar, karya ilmiah baik berupa literatur maupun hasil penelitian, jurnal, yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Bahan hukum tertier terdiri dari Kamus Hukum, Kamus Umum Bahasa Indonesia, maupun buku-buku petunjuk lain yang ada kaitannya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Bahan hukum yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara normatif dengan menggunakan logika berpikir secara deduksi.

## II. PEMBAHASAN

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

Bahwa bentuk-bentuk tindakan Presiden, baik dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk menjalankan UU yang bersifat pengaturan (*regeling*) maupun yang bersifat ketetapan (*beschikking*), demikian halnya pertanggungjawaban atas tindakan tersebut, jika ada sesuatu hal yang dinilai melanggar ketentuan hukum di atasnya serta rasa keadilan masyarakat. Selain dari bentuk pertanggungjawaban tersebut, Pasal 7A UUD 1945 merupakan bentuk khusus dari pertanggungjawaban Presiden. Sebagaimana Pasal 7A berbunyi:

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

Sekalipun tidak ada terminologi pertanggungjawaban terhadap pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 7A merupakan pasal khusus untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam bentuk pemberhentian dari jabatan dengan beberapa bentuk kualifikasi pertanggungjawaban antara lain: pertama, pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (*high crimes*)

atau perbuatan tercela (*misdemeanors*); kedua, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden; dan ketiga, pertanggungjawaban jabatan.

Terhadap kategori pertama menunjukkan bahwa dasar pertanggungjawaban Presiden berupa pemberhentian dari jabatan oleh MPR karena melakukan suatu pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (*high crimes*) atau perbuatan tercela (*misdemeanors*). *Misdemeanors* atau perbuatan tercela adalah perbuatan korupsi dalam jumlah besar yang sangat merugikan negara.

Menengok ke beberapa konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia seperti Konstitusi RIS Tahun 1949 Pasal 148 ayat (1) dan UUDS 1950 Pasal 160 ayat (1) mengenal pertanggungjawaban kriminal bagi Presiden dan seluruh pejabat publik "...berhubungan dengan kejahatan, dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan undang-undang dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan Undang-Undang. Tindak lanjut dari Pasal 106 ayat (1), telah dibentuk forum *Privilegium* yakni suatu forum yang dikhususkan untuk kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh Presiden. Rincian batasan kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran yang dapat diselesaikan dalam forum *Privilegium* diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1951 antara lain; pertama, kejahatan-kejahatan yang diancam dengan hukuman mati; kedua, kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran jabatan yang disebut dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) buku kedua Titel XXVIII, tentang Kejahatan Jabatan dan buku ketiga Titel VIII tentang Pelanggaran Jabatan.

Rumusan Pasal 7A setelah amandemen UUD 1945 merupakan konstruksi yang dimaksudkan untuk dapat menuntut pertanggungjawaban kriminal alas pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dengan spesifikasi seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (*high crimes*), telah memiliki standar norma, baik dalam KUHP maupun peraturan perundangan lainnya, sedangkan batasan mengenai perbuatan tercela belum ada rujukan norma yuridis yang pasti kecuali perbuatan yang merendahkan martabat Presiden tetapi masalahnya kemudian adalah timbulnya kesulitan menentukan sebatas mana dasar yang dapat dijadikan ukuran untuk mengatakan Presiden melakukan perbuatan tercela dan merendahkan martabat Presiden, sebab apabila diperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7A khususnya ketentuan tentang pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya sesungguhnya dapat dikategorikan perbuatan tercela, karena perilaku tersebut secara etika merupakan ukuran preferensi moral yang sangat tidak terpuji dan tercela yang telah dinormakan dalam bentuk hukum, sehingga kita tidak pernah ragu mengatakan pertanggungjawaban hukum merupakan bagian dari prinsip-prinsip pertanggungjawaban moral untuk tegaknya demokrasi.

Penjabaran ketentuan Pasal 7A diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (3) sebagai berikut:

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.

- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Kategori kedua, "...tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Presiden...". Ketentuan tersebut membedakan dengan Konstitusi Amerika dan Perancis. Apakah ketentuan tersebut tidak *over lapping* dengan kata "pelanggaran" hukum dengan spesifikasi pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, sebab apabila terjadi pelanggaran hukum terhadap ketentuan tersebut dengan sendirinya tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, atau ada keinginan lain dari ketentuan tersebut. Dalam UU Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi menghubungkan ketentuan "...tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden..:", dengan UUD 1945 Pasal 16 ayat (1 dan 2). Ketentuan tersebut kurang tepat karena rumusan Pasal 6 ayat (1) menyangkut syarat calon Presiden sedangkan ketentuan Pasal 7A syai°at

Presiden. Andaikata Pasal 6A hendak dijadikan rujukan Pasal 7A khususnya ketentuan tidak lagi memenuhi syarat Presiden, maka rumusan tidak perlu "syarat calon Presiden" tetapi "syarat Presiden" karena "syarat Presiden" pada ayat (2) yang didahului "syarat calon Presiden" pada ayat (1) menyebabkan "syarat Presiden" dapat ditafsirkan secara luas dan dapat pula ditafsirkan secara sempit. Apabila ditafsir secara luas, maka "syarat Presiden" merupakan rangkaian proses dari pencalonan hingga pelantikan, sedangkan apabila ditafsir secara sempit berdasarkan konteks Pasal 7A, maka "syarat Presiden" adalah pelantikan (di dalamnya terdapat sumpah dan janji jabatan), setelah seseorang terpilih secara defakto sebagai calon Presiden pemenang pemilihan umum. Satu-satunya syarat bagi calon Presiden pemenang pemilihan umum untuk dapat dikatakan Presiden Republik Indonesia adalah setelah dilantik dengan membacakan sumpah dan janji jabatan.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka yang dimaksud "...tidak lagi memenuhi syarat Presiden..." merujuk kepada Pasal 9 ayat (1) yang menegaskan bahwa sebelum memangku jabatan Presiden harus bersumpah dan berjanji dengan ketentuan sebagai berikut:

"Sebelum memangku jabatannya Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut: Demi Allah saya bersumpah (berjanji) akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa".

Makna yang dapat ditangkap dari "sumpah" adalah pengakuan dan garansi personal atas individu seorang pejabat dengan tuhanNya atas amanah kepemimpinan yang dilembagakan dalam negara, sekaligus menegaskan bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, sedangkan "janji" merupakan pengakuan dan garansi personal atas individu seorang pejabat dengan rakyat Indonesia, sehingga pengucapan sumpah dan janji di hadapan MPR merupakan manifestasi pelembagaan prinsip ketuhanan dalam demokrasi Indonesia. Ada tiga hal pokok yang menjadi tolok ukur sumpah dan janji Presiden antara lain; pertama, akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; kedua, memegang teguh Undang-Undang Dasar, dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya selurus-lurusnya; dan ketiga, berbakti kepada nusa dan bangsa. Meskipun dapat dipilah, tetapi tidak dapat dipisahkan sebagai satu kesatuan yang utuh.

Ketika pandangan diarahkan kembali kepada fenomena demokrasi pasca reformasi menunjukkan suatu tradisi baru dalam praktik kehidupan politik di tanah air yang menghendaki adanya kontrak politik antara calon pejabat dengan rakyat, padahal sesungguhnya kontrak sudah inheren di dalam sumpah dan janji ketika seorang pejabat dilantik untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Seperti halnya sumpah dan janji Presiden, sehingga sangaa tepat jika sumpah dan janji dijadikan suatu instrumen hukum untuk menuntut dan memberhentikan presiden dari jabatan.

Hal demikian, apabila tiga materi pokok dari sumpah dan janji ditafsir secara akontrario seperti; pertama, tidak dapat memenuhi kewajiban sebagai Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya

dan seadil-adilnya; kedua, melanggar UUD dan tidak menjalankan segala UU dan peraturan selurus-lurusnya; dan ketiga, tidak berbakti kepada nusa dan bangsa. Meskipun belum memiliki standar yang baku tentang tidak berbakti kepada nusa dan bangsa, namun kelihatannya ruang ini dipersiapkan oleh penyusun UUD bagi pengembangan konvensi ketatanegaraan tentang pertanggungjawaban Presiden dalam sistem ketatanegaraan. Pertanggungjawaban Presiden dalam makna tidak berbakti kepada nusa dan bangsa terkait tidak saja dalam bentuk tindakan pelanggaran hukum Presiden, tetapi termasuk melakukan sesuatu yang tidak sepatutnya dilakukan (*commission*) atau tidak melakukan atau membiarkan (*ommission*) sesuatu keadaan yang sepatutnya dilakukan oleh Presiden dalam menyelenggarakan dan mengendalikan situasi Pemenintahan negara.

Berdasarkan uraian di atas teranglah bahwa sumpah dan janji jabatan Presiden merupakan bagian penting dari kategori tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden Republik Indonesia, sehingga makna "...tidak lag] memenuhi syarat sebagai Presiden..." merupakan perluasan makna dari pelanggaran hukum yang bersifat *faute pressonelle* atau tindak pidana ke *faute deservice* atau kesalahan atau kekeliruan dalam mengambil dan menjalankan kebijakan pemerintahan yang bersifat vital, strategis dan mengancam kepentingan serta keselamatan rakyat dan bangsa. Hal demikian dapat berakibat pada syarat tidak teipenuhinya atau tidak dapat melaksanakan kewajiban sebagai Presiden Republik Indonesia.

Kategori ketiga adalah pertanggungjawaban jabatan Presiden. Penempatan pertanggungjawaban jabatan Presiden sebagai kategori ketiga tidak lepas dari pandangan konsep jabatan sebagai Pribadi dalam hukum tata negara yang dikonsepsi oleh Loegemann. Senada

dengan Kelsen dan Dennis F. Thomson bahwa individu yang memberi bentuk dan isi dari kekuasaan organisasi, maka atas nama organisasi, individu mempertanggungjawabkan tindakan organisasi yang dilakukan oleh aktor organisasi, termasuk mempertanggungjawabkan diri atas tindakan selama dalam masa jabatan, sehingga pertanggungjawaban jabatan Presiden dalam pengertian Pasal 7A terkait dengan bentuk hukuman berupa pemberhentian dari jabatan Presiden. Hal demikian dianut pula oleh Konstitusi Amerika Serikat.

Dikatakan pertanggungjawaban jabatan karena individu pejabat memberikan pertanggungjawaban dalam kualitas jabatan, baik dalam menjalankan fungsi organisasi maupun bertindak di luar fungsi organisasi. Asumsi untuk mengatakan pertanggungjawaban jabatan karena inti dari proses yang berlangsung dalam Pasal 7A UUD 1945 adalah pemberhentian dari jabatan sebagai Presiden Republik Indonesia. Berangkat dari tesis strukturalis yang menyangsikan pertanggungjawaban individu pejabat atas tindakan yang dilakukan oleh karena perintah dan kepentingan organisasi, artinya sepanjang tindakan pejabat dalam koridor kepentingan organisasi, bagi strukturalis tidak membenarkan adanya pertanggungjawaban individu sekalipun tindakan tersebut dapat dipersalahkan secara hukum atau dengan logika sederhana, Presiden dibenarkan membunuh demi kepentingan negara dengan alasan-alasan pemaaf sebagaimana lazim dalam hukum pidana. Herbert J. Spiro<sup>6</sup> tidak membenarkan hal tersebut dengan mengajukan empat syarat pejabat publik untuk dapat dimintai

pertanggungjawaban atas tindakannya antara lain; *resource, knowledge, chooices, and purpouse*, sehingga sekalipun Presiden bertindak dalam menjalankan Pemerintahan, maka kepada individu pejabat yang memberi isi kepada kekuasaan dan wewenang pertanggungjawaban melekat karena empat syarat tadi, yakni memiliki kemampuan karena suatu kekuasaan, memiliki pengetahuan atas keputusan yang diambil, mempunyai pilihan--pilihan di antara keputusan-keputusan yang hendak diambil, mengetahui maksud dari suatu keputusan.

Pandangan Spiro dapat dijadikan dasar untuk meminta pertanggungjawaban Presiden sekalipun dalam menjalankan fungsi-fungsi Pemerintahan, ketika ada suatu kebijakan Pemerintahan yang bersifat vital dan strategis dan membahayakan bagi rakyat dan keselamatan bangsa dan negara. Konteksnya terdapat dalam ketentuan Pasal 7A khususnya "...terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden..." yang dapat ditafsirkan sebagai pelanggaran hukum dalam arti luas, seperti tidak mampu memenuhi kewajiban sebagai Presiden Republik Indonesia, melanggar UUD dan UU, serta peraturan lainnya, dan tidak berbakti kepada nusa dan bangsa, merupakan pengguguran atas tesis strukturalis bagi pertanggungjawaban Presiden di Indonesia. Kesalahan struktur atau dalam bahasa Perancis *faute de service*, sedangkan kategori pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, merupakan tindakan Presiden di luar kepentingan negara dan jabatan, sehingga perbuatan tersebut merupakan kualifikasi kejahatan sebagai individu dan dapat dipersalahkan secara hukum untuk selanjutnya dapat dituntut di depan pengadilan seperti rakyat pada umumnya setelah diberhentikan dari jabatan.

---

<sup>6</sup> Herbert J. Spiro, *Responsibility In Government : Theory and Practice*, van Nostrand Reinhold Company, New York Cicinnanti Toronto, London, Melbourne, 1969, hlm. 46.

Kesalahan individu dalam jabatan biasa disebut dengan *faute de personelle*.

Berangkat dari cara berpikir di atas, maka bentuk pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945 khususnya Pasal 7A adalah bentuk pertanggungjawaban hukum yang terdiri dari pertanggungjawaban hukum pidana berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan pertanggungjawaban hukum kebijakan Pemerintahan (*policy*) yakni terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden berupa gagal mengemban amanah rakyat dan tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai Presiden, melanggar UUD dan tidak melaksanakan UU dan peraturan lainnya dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, serta tidak berbakti kepada nusa dan bangsa.

Ada tiga hal pokok yang memberi bentuk terhadap pertanggungjawaban Presiden antara lain; pertama, pelanggaran hukum yang bersifat kriminal; kedua, pelanggaran hukum yang bersifat kebijakan; dan ketiga, jabatan Presiden. Hal tersebut menunjukkan bahwa bentuk pertanggungjawaban Presiden setelah amandemen UUD 1945 merupakan bentuk pertanggungjawaban hukum ketatanegaraan yang terdiri dari; pertama, pertanggungjawaban hukumpidana yang dilakukan oleh Presiden di luar kepentingan jabatan dan organisasi; kedua, pertanggungjawaban hukum atas tindakan Presiden dalam menjalankan Pemerintahan negara. Pertanggungjawaban hukum tersebut dilakukan dalam masa jabatan, sehingga sanksi maksimal atas perbuatan tersebut adalah pemberhentian atau pemecatan dari jabatan sebagai Presiden, kecuali pertanggungjawaban hukum pidana akan ditindaklanjuti dalam peradilan umum sebagai masyarakat biasa setelah pertanggungjawaban jabatan selesai dilaksanakan, sehingga bentuk

pertanggungjawaban Presiden bersifat quasi-kriminal (*quasi-criminal*) karena bentuk pertanggungjawabannya berada antara perbuatan pidana, dan jabatan dalam hukum ketatanegaraan. Berangkat dari uraian di atas, penulis cenderung untuk menyebutnya sebagai bentuk pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan yang unsurnya terdiri dari pertanggungjawaban hukum pidana, pertanggungjawaban politik, dan pertanggungjawaban jabatan.

Pelanggaran hukum berupa perbuatan kriminal dapat dipastikan bahwa perbuatan tersebut inheren di dalamnya pelanggaran hukum dalam kualifikasi *policy* (kebijakan) yakni kesalahan dalam menyelenggarakan fungsi-fungsijabatan (struktur) sebagai pelayan publik karena tidak dapat menunaikan tugas sebagai Presiden Republik Indonesia sebagaimana sumpah dan janji Presiden yang terdapat dalam Pasa19 UUD 1945. Atas dasar itu, pertanggungjawaban Presiden karena pelanggaran hukum berupa perbuatan pidana secara substansi, penulis cenderung menyebut sebagai pertanggungjawaban absolut dengan kriteria sebagai berikut: pertama, pelanggaran hukum berupa perbuatan pidana secara implisit mengandung pertanggungjawaban politik dan moral atas fungsifungsi Presiden sebagai pelayan publik; kedua, selain diberhentikan dari jabatan secara tidak terhormat kepadanya dapat dituntut di hadapan sidang pengadilan sebagai masyarakat biasa untuk mempertanggungjawabkan tindak pidana yang pernah dilakukan selama menjabat sebagai Presiden.

Perbuatan Presiden dalam kapasitas fungsi struktur (jabatan) untuk menyelenggarakan tugas-tugas pelayanan publik, baik melakukan tindakan maupun tidak melakukan yang seharusnya dilakukan dalam rangka kepentingan masyarakat, bangsa dan negara, sehingga menimbulkan



implikasi yang merugikan bahkan membahayakan kehidupan ketatanegaraan; yang menyebabkan seorang Presiden melanggar Pasal 7A khususnya ketentuan "...tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden..." juncto Pasal 9 tentang sumpah dan janji jabatan, tetapi belum tentu pelanggaran hukum dalam kualifikasi kebijakan (policy) yang salah dalam penyelenggaraan pemerintahan memenuhi unsur perbuatan pidana sebagaimana ketentuan Pasal 7A khususnya ketentuan "...pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya...". Oleh karena itu, pertanggungjawaban demikian penulis menyebutnya sebagai pertanggungjawaban relatif, dengan unsur-unsur sebagai berikut; pertama, kesalahan dan atau lalai dalam mengeluarkan kebijakan pemerintahan yang berimplikasi pada instabilitas kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara belum tentu memenuhi unsur perbuatan pidana sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945; kedua, oleh karena itu sanksi maksimal diberhentikan dari jabatan apakah secara terhormat atau tidak terhormat tergantung pada kondisi mana Presiden diberhentikan dan kepadanya belum tentu dapat dituntut secara pidana.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Sistem pertanggungjawaban Presiden setelah amandemen UUD 1945 merupakan sistem pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan yakni pertanggungjawaban dengan materi pelanggaran hukum berupa perbuatan hukum pidana dan tindakan politik yang dilakukan dalam masa jabatan. Oleh karena itu, bentuk-bentuk pertanggungjawaban Presiden merupakan pertanggung-jawaban atas perbuatan hukum pidana dan/atau pertanggungjawaban politik karena ketidakmampuan memenuhi kewajiban sebagai Presiden Republik Indonesia yang

kemudian dikualifisir sebagai pertanggungjawaban hukum dalam sistem ketatanegaraan dengan sanksi tertinggi, pemberhentian dari jabatan. Prosedur pertanggungjawaban ditegakkan melalui lembaga-lembaga negara dengan menghadirkan tiga peran lembaga negara yang berbeda yakni DPR sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan menuntut, MK sebagai lembaga yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran hukum dan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian dari jabatan.

#### B. Saran

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

#### DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly., *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Keempat UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum

Nasional VIII, Denpasar, Bali 14-18 Juli 2003.

Manan, Bagir., *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 1999.

Nasution, Adnan Buyung., *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti, Jakarta, 2001.

Soemantri, Sri., *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya, Bandung, 1993.

Spiro, Herbert J., *Responsibility In Government : Theory and Practice*, van Nostrand Reinhold Company, New York Cicinnanti Toronto, London, Melbourne, 1969.