

**REKONSTRUKSI KEJELASAN KEDUDUKAN WAKIL PRESIDEN
DALAM KERANGKA PENEGASAN DAN PENGUATAN SISTEM
PRESIDENSIIL INDONESIA**

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto

Fakultas Hukum Universitas Udayana

Jalan Pulau Bali Nomor 1 Denpasar

Email: mas.aryani@gmail.com dan bagushermanto9840@gmail.com

Abstract

The Ammandment of the 1945 Indonesian Constitution that creating the fundamental changes associated with the Presidency system in Indonesia, inter alia the occurrence of the shifting concept of executive power from the executive to become legislative heavy. The institution of the Presidency as the one of the state bodies branch is expected to be able to bring the nation and the country to a better direction. It is shall be combined with the clearly reconstruction of position of Vice President in the framework of affirmation and strengthening the Presidency system in Indonesia in the future, for the sake of this Government toward the vision of the State as formulated in the preamble to the 1945 Indonesian Constitution. This paper aims to analyze, to analyze and reconstruct of position of Vice President in the framework of affirmation and strengthening the Presidency system in Indonesia. This article is using the normative legal method with statute approach and conceptual approach. Through this paper is expected giving the reconstruction of position of Vice President in the framework of affirmation and strengthening the Presidency system in Indonesia.

Keywords: the Constitution of the year 1945, Vice President, presidential System

Abstrak

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menciptakan perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni terjadinya pergeseran konsep kekuasaan eksekutif dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Lembaga kepresidenan sebagai salah satu cabang kekuasaan negara memiliki peran strategis membawa bangsa dan negara ke arah tujuan yang lebih baik. Hal tersebut salah satunya harus disertai dengan merekonstruksikan kejelasan kedudukan wakil presiden dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem kepresidenan di Indonesia pada masa mendatang, demi terselenggaranya pemerintahan menuju visi negara seperti dirumuskan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta merekonstruksi kejelasan kedudukan wakil presiden dalam sistem presidensil di Indonesia. Adapun tulisan ini dibuat dengan menggunakan metode penulisan normatif dengan pendekatan studi konseptual dan pendekatan undang-undang. Melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan rekonstruksi kedudukan wakil presiden dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensil di Indonesia.

Kata Kunci: Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Wakil Presiden, sistem presidensil

A. Pendahuluan

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan presiden. Alan R. Ball mengistilahkan sistem pemerintahan presidensial itu sebagai *the presidential type of government* sedangkan C.F Strong menyebutnya sebagai *the non-parliamentary* atau *fixed executive*.¹ Adapun ciri-ciri dari sistem presidensial adalah:²

- a. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhan oleh badan legislatif,
- d. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Ditinjau dari ciri-ciri sistem presidensial sebagaimana dikemukakan di atas, maka Indonesia sebenarnya sudah menerapkan sistem tersebut. Presiden dan wakil presiden memiliki kekuasaan dan fungsi yang luas. Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif menjalankan fungsi eksekutif serta fungsi legislatif. Presiden mempunyai hak prerogatif seperti halnya presiden berwenang menyatakan keadaan darurat, mengangkat duta dan konsul, memberikan tanda jasa, tanda kehormatan dan lain-lain sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945. Hak yang dimiliki presiden tersebut tepat

disebut sebagai hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden mengingat kedudukannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Lembaga kepresidenan hanya ada dan dikenal dalam suatu sistem pemerintahan negara yang menganut presidensial. Secara teoritis presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, sehingga tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Di dalam teori maupun praktek, organ kepresidenan terdiri dari presiden dan wakil presiden.

Kewenangan sebagai kepala negara yakni sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, mengangkat duta dan konsul, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan dengan pertimbangan lembaga negara yang lain seperti DPR dan MA, dan dibatasi serta diatur dalam undang-undang. Presiden juga memiliki kekuasaan sebagai kepala pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan negara tersebut diatur dalam Pasal 4 yang menyatakan:

- 1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- 2) Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Setelah amandemen UUD 1945, presiden bukan lagi mandataris MPR. MPR yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945) tidak dapat melepaskan diri dari asas mandat. MPR dalam hal ini adalah mandataris dari rakyat. Sebelum pemilu 2004, dikenal paling tidak mandat berganda dan bertingkat. Oleh karena MPR berwenang memilih presiden selaku mandataris MPR. Presiden sebenarnya adalah mandataris tidak langsung (mandataris tingkat

1 Sri Soemantri, 1976, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, hlm. 47.

2 C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan dari Modern Political Constitution : An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form, Nuansa dengan Nusamedia, Bandung, hlm. 100.

kedua) dari rakyat Indonesia sedangkan MPR adalah mandataris langsung (mandataris tingkat pertama) dari rakyat Indonesia karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.³

Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhan oleh badan legislatif. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 7C UUD yang menyatakan "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini mempertegasan bahwa badan legislatif tidak memiliki kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban dari menteri.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, dibantu oleh seorang wakil presiden sebagaimana telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945.

Berbagai pandangan menilai bahwa secara konstitusional, peran dan kedudukan wakil presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah amandemen, belum mendapatkan kejelasan. Wakil presiden sering dianggap "ban serep" dari presiden. Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang menyebabkan tidak jelasnya peran dan kedudukan wakil presiden, yakni kedudukan wakil presiden adalah sebagai pembantu presiden, wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada presiden, dan dalam tradisi dan praktik ketatanegaraan belum pernah ada wakil presiden yang menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR atau kepada rakyat.⁴

Namun demikian, belum terdapat formulasi dan rekonstruksi yang tepat terhadap kejelasan kedudukan, tugas dan wewenang yang diemban oleh seorang wakil presiden sehingga perlu dipikirkan kedepannya, bagaimana format yang tepat terkait

dengan kedudukan wakil presiden dalam Lembaga Kepresidenan termasuk sistem presidensil di Indonesia.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Cabang Kekuasaan Negara dan Pemerintahan dalam Suatu Negara

Pemerintahan (*government*) pada dasarnya memiliki 2 (dua) pengertian: Pertama, pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*), yaitu meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara. Pemerintahan dalam arti luas memiliki kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan melaksanaan undang-undang. Kedua, pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense*), yaitu pemerintahan yang hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja.⁵

Montesquieu dalam buku *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)* mengatakan dalam suatu negara, terdapat 3 (tiga) cabang kekuasaan. Cabang-cabang kekuasaan tersebut terdiri dari Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Kekuasaan *Eksekutif* adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, termasuk menjalankan pemerintahan berdasarkan undang-undang (hukum); kekuasaan *Legislatif* adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang; dan kekuasaan *Yudikatif* adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang. Untuk menghindari tirani maka ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak boleh berada dalam satu tangan.

Menurut Stephen Leacock sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan mengenai pelaksanaan undang-undang. Dengan kata lain bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang. Tugas utama dari eksekutif melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif. Tetapi dalam negara modern, tugas-tugas negara sangatlah beraneka ragam sehingga tidak dapat lagi dikatakan hanya melaksanakan undang-undang saja.⁶

3 Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 113.

4 Dhanang Alim Maksum, "Tugas dan Fungsi Wakil Presiden di Indonesia", *Lex Crimen*, Vol. IV/No. 1/Jan-Mar/2015, hlm. 123.

5 Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 141.

6 *Ibid.*, hlm. 142.

Kekuasaan eksekutif menurut W. Ansley Waynes sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik dimaknai sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.⁷

B.2. Sistem Presidensial dalam Penyelenggaraan Negara

Sistem presidensial adalah suatu sistem pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) oleh parlemen. Pada prinsipnya, dalam sistem pemerintahan presidensial ini, presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi penyelengara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Dalam sistem presidensial ini kepala negara dan kepala pemerintahan ada di satu tangan yakni ada pada presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).⁸

Dalam sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain:

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang kesemuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;

3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhi oleh badan legislatif;
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁹

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki 3 (tiga) macam kelebihan. Kelebihan tersebut: *Pertama*, pada sistem pemerintahan presidensial, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung kepada dukungan parlemen. *Kedua*, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. *Ketiga*, adanya pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.¹⁰

Selain adanya beberapa kelebihan dari sistem presidensial, sistem presidensial ini juga mengandung kekurangan, yakni: *Pertama*, kemandegan atau konflik eksekutif-legislatif yang bisa berubah menjadi “jalan buntu” dan “kebuntuan” adalah akibat dari eksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan. *Kedua*, adalah kekakuan temporal. Dan juga akan diperburuk oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis jika presiden berhalangan tetap (meninggal) atau tidak mampu lagi menjalankan tugas-tugasnya. *Ketiga*, sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.¹¹

B.3. Sistem Pemerintahan yang dianut di Indonesia

Sistem pemerintahan dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) adalah sistem hukum ketatanegaraan baik yang berbentuk monarki

7 Ibid.

8 E. Fernando M Manullang, 2016, *Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia*, Kencana, Cetakan ke-1., Jakarta, hlm. 80.

9 Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Jakarta, hlm. 151.

10 Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 281.

11 Ibid.

maupun republik, yaitu menyangkut hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat.¹² Sedangkan menurut Mahfud yang dikutip oleh Saldi Isra,¹³ sistem pemerintahan dikatakan sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.

Dalam konteks Negara Republik Indonesia, cabang kekuasaan Eksekutif dijalankan oleh presiden; cabang kekuasaan Legislatif dijalankan oleh DPR dan DPD; dan cabang kekuasaan Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) serta badan-badan peradilan lainnya dibawah Mahkamah Agung serta sebuah Mahkamah Konstitusi (MK). Salah satu hal yang unik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah bahwa presiden mempunyai dwifungsi, yaitu menjalankan fungsi Eksekutif dan fungsi Legislatif.

Dalam tataran praktik, penting untuk menjaga supaya ketiga cabang kekuasaan negara tetap seimbang. Artinya, lembaga-lembaga pemegang cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif harus tetap seimbang. Tidak boleh ada salah satu lembaga yang menjadi lebih kuat dari lembaga-lembaga yang lain. Jika salah satu lembaga tersebut menjadi lebih kuat dari lembaga-lembaga yang lain, maka bukan tidak mungkin akan membuatnya menyalahgunakan kekuasaannya. Untuk menjaga supaya lembaga-lembaga tersebut tetap seimbang maka dibuat mekanisme saling memeriksa dan mengimbangi (*checks and balances*). Dalam pandangan Ni'matul Huda, pemberian kewenangan kepada presiden untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang adalah terkait dengan konsep *checks and balances*¹⁴ antara DPR dengan presiden.

Sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial dengan menitik beratkan pada pemisahan kekuasaan secara berimbang. Dengan adanya

tuntutan Reformasi maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali, yang diantaranya mempunyai tujuan untuk mempertegas sistem presidensial sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945.¹⁵ Oleh karenanya sejalan dengan tuntutan reformasi, diadakan amandemen terhadap UUD 1945.

Perihal sistem pemerintahan di Indonesia saat ini, berfokus pada sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945, yang bersinggungan dengan hal-hal dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial yang dilaksanakan dengan mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945.

Amandeman yang telah dilakukan terhadap UUD 1945, sebagai berikut:¹⁶

Pada amandemen *pertama*, dilakukan beberapa upaya: (1) mengurangi/mengendalikan kekuasaan presiden; (2) hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.

Amandemen *kedua*, dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) pemerintahan daerah, (2) wilayah negara; (3) warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan negara; (6) bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan; (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi hak, maupun tentang cara pengisianya.

Amandemen *ketiga*, substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukan kedalam Batang Tubuh UUD 1945. Dari perubahan itu, dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat antara lain pada prosedur pemilihan presiden dan wakil presiden dan pertanggung jawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif.

12 Dijelaskan juga bahwa menurut Hans Kelsen, dalam teori politik klasik, bentuk pemerintahan diklasifikasikan atas monarki dan republik. Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka disebut dengan monarki, sedangkan bila kepala negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan tertentu maka bentuk negaranya disebut republik. Lihat lebih lanjut dalam Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi – Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke-1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23.

13 Ibid.

14 Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm. 107.

15 UUD 1945 adalah sebutan bagi UUD 1945 sebelum amandemen. Sedang UUD NRI Tahun 1945 adalah sebutan untuk UUD 1945 setelah amandemen.

16 Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 166.

Amandemen *keempat*, ada sembilan item pasal substansial, yakni: (1) keanggotaan MPR; (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua; (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap; (4) tentang kewenangan presiden; (5) hal keuangan negara dan bank sentral; (6) pendidikan dan kebudayaan; (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial; (8) aturan tambahan dan aturan peralihan; dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Salah satu tujuan amandemen terhadap UUD 1945 adalah untuk memperjelas pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Namun dari perubahan ini telah menimbulkan polemik, apakah perubahan ini memperkuat sistem presidensial yang dianut ataukah malah melemahkan sistem presidensial yang telah berjalan.

B.4. Keberadaan Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Presiden merupakan salah satu lembaga negara dalam sistem pemerintahan NKRI yang menganut sistem presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem pemerintahan presidensial, dilakukan pemisahan kekuasaan secara tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Walaupun ada pemisahan kekuasaan sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip *check and balances* dalam penyelenggaraan negara, dianutnya sistem pemerintahan presidensial dalam sistem pemerintahan di Indonesia seharusnya melahirkan presiden yang kuat sebagai kepala pemerintahan.

Dari awal kemerdekaan, lembaga kepresidenan di Indonesia menjadi satu-satunya lembaga negara yang pembentukannya tidak diatur dengan undang-undang

tertentu dan hanya dalam batang tubuh undang-undang dasar sebelum terjadinya Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945,¹⁷ sehingga lazim disebut sebagai masa *executive heavy*. Pasca terjadi perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, terjadi perubahan yang sangat mendasar terkait dengan lembaga kepresidenan, yang lazim disebut sebagai pergeseran konsep kekuasaan eksekutif dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.¹⁸

Terdapat beberapa catatan penting terkait keberadaan lembaga Kepresidenan dalam konteks sistem presidensial saat ini, yakni pertama, perubahan cara pengisian jabatan kepresidenan, dari awalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memilih presiden dan wakil presiden,¹⁹ menjadi dipilih langsung oleh rakyat, sebagaimana perubahan Pasal 6 Ayat (1) UUD NRI 1945.²⁰ Kedua, terkait dengan kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, dan kekuasaan dalam hubungan luar negeri.²¹

Pada hakikatnya, lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Adapun kedudukan presiden tersebut sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensial.

Bilamana merujuk pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, kewenangan presiden dan wakil presiden ditentukan dalam Bab III dari Pasal 4 sampai Pasal 16 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan pengaturan antara lain:

- Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.

17 Hanya terdapat beberapa rumusan terkait lembaga kepresidenan dalam UUD 1945, yakni pada Bab III Kekuasaan Negara yakni pada Pasal 4 Ayat (1) dan (2), Pasal 5 Ayat (1) dan (2), Pasal 6 Ayat (1) dan (2), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14 hingga Pasal 15 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kesepuluh, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, hlm. 20-24.

18 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 137.

19 Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Gramedia Widiasarana, Jakarta, hlm. 35-60.

20 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), *op. cit.*, hlm. 138.

21 *Ibid.*, hlm. 139.

- Presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh seorang wakil presiden.
- Presiden dan wakil presiden tersebut dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- Presiden memegang jabatan selama 5 (lima) tahun yang sesudahnya dapat dipilih kembali.
- Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.
- Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, yang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut dan jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.
- Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
- Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- Presiden menyatakan keadaan bahaya dengan syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang, mengangkat duta dan konsul, memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang, serta membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden.

B.5. Rekonstruksi Kedudukan Wakil Presiden dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensial Indonesia

B.5.1. Pengaturan Kedudukan dan Tugas Wakil Presiden dalam UUD 1945

Sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia berdasar UUD 1945 mengatur tentang kedudukan dan tugas presiden dan wakil presiden. Secara berturut-turut pengaturan tersebut tersurat di dalam Pasal 4 Ayat (1) dan (2), Pasal 6 Ayat (2), Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 UUD 1945. Pasal 4

Ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 mengatakan bahwa : "Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden".

Kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang diberi judul Pemerintahan Negara, yang di dalamnya mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal ini tidak mengalami perubahan karena dianggap tetap sesuai dengan sikap dan gagasan para perumus rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tergabung dalam PAH III/I BP MPR. Isi pasal ini menjadi rujukan paling kuat sekaligus bukti bahwa konstitusi kita menganut sistem presidensial dalam sistem pemerintahan dengan menempatkan presiden sebagai pejabat yang memegang dan menjalankan roda pemerintahan.

Dapat dikatakan bahwa inilah Bab yang paling banyak materi yang diatur di dalamnya, yaitu mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 17 yang pada pokoknya adalah sama-sama menyangkut ketentuan-ketentuan dasar yang berkenaan dengan soal pemerintahan eksekutif di bawah presiden. Pasal 4 Ayat (2) berbunyi: "Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden". Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjukkan pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Presiden adalah presiden yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*.²²

Pasal 6A Ayat (1) mengatur mengenai pemilihan

22 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 108.

presiden dan wakil presiden yaitu: "Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan bahwa jabatan presiden dan wakil presiden itu adalah satu kesatuan pasangan presiden dan wakil presiden. Keduanya adalah dwi tunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan. Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah jabatan konstitusional yang terpisah. Oleh karena itu, meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi disegi lain keduanya memang merupakan 2 (dua) organ negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan lainnya.

Tugas seorang wakil presiden memang tidak dirumuskan secara spesifik dalam UUD NRI Tahun 1945, konstitusi hanya menyebutkan tugas wakil presiden hanya membantu presiden. Rumusan ini dibuat fleksibel agar presiden dapat leluasa mengambil kebijakan dan keputusan mengenai bentuk tugas-tugas wakil presiden sesuai kebutuhan dan tantangan serta program kerja. Tugas membantu presiden yang dilakukan oleh wakil presiden tentu saja berbeda dengan tugas yang dilaksanakan oleh para menteri yang menurut UUD NRI Tahun 1945 juga membantu presiden. Secara hierarki kekuasaan, tentunya bantuan wakil presiden lebih tinggi, lebih berbobot dan lebih luas dibanding para menteri.²³

Menurut Pasal 4 Ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Ini menunjukkan bahwa wakil presiden itu bertindak mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu yang seremonial belaka atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden, dalam hal presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusional karena sesuatu alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum, bertindak sebagai pendamping presiden dalam melakukan kewajibannya ataupun dapat bertindak sebagai seorang pejabat publik untuk berkomunikasi langsung dengan setiap warga Negara, kelompok maupun organisasi masyarakat.

B.5.2. Makna Wakil Presiden Membantu Presiden

Pada dasarnya wakil presiden harus dapat bekerja sama dengan presiden bukan merupakan oposisi terhadap presiden. Secara garis besar tugas dan wewenang wakil presiden, meliputi:

- a. membantu presiden dalam melakukan kewajibannya
- b. menggantikan presiden sampai habis waktunya jika presiden meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan yang telah ditentukan;
- c. memperhatikan secara khusus, menampung masalah-masalah yang perlu menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat;
- d. melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen-departemen, lembaga-lembaga non departemen, dalam hal ini inspektorat jendral dari departemen yang bersangkutan atau deputi pengawasan dari lembaga non departemen yang bersangkutan.

Dengan demikian, wakil presiden mempunyai 5 (lima) kemungkinan posisi terhadap presiden, yaitu: (1) sebagai wakil yang mewakili presiden selaku Kepala Pemerintahan, (2) sebagai pengganti yang menggantikan presiden, (3) sebagai pembantu yang membantu presiden, (4) sebagai pendamping yang mendampingi presiden (5) sebagai wakil presiden yang bersifat mandiri. Dalam melakukan tindakan untuk mendampingi presiden dan dalam posisinya yang bersifat mandiri, wakil presiden tidak memerlukan persetujuan, instruksi atau penugasan khusus dari presiden. Kecuali oleh presiden atau menurut peraturan yang berlaku, dikehendaki lain, wakil presiden dapat secara bebas menjadi pendamping presiden atau melakukan kegiatannya secara mandiri dalam jabatannya sebagai wakil presiden. Dalam kapasitasnya sebagai pembantu presiden, kedudukan wakil presiden seolah mirip dengan menteri negara yang juga bertindak membantu presiden. Tentu saja kedudukan wakil presiden lebih tinggi daripada menteri, karena menteri bertanggung jawab kepada presiden dan wakil presiden sebagai

23 Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 117-118.

satu kesatuan jabatan. Namun dalam pelaksanaan bantuan itu, yaitu: (i) ada bantuan yang diberikan karena diminta atas inisiatif wakil presiden sendiri; (ii) ada bantuan yang diberikan karena diminta oleh presiden; (iii) ada pula bantuan yang harus diberikan oleh wakil presiden karena ditetapkan dalam Keputusan Presiden. Selanjutnya dalam kedudukannya sebagai yang mewakili (wakil) dan sebagai yang menggantikan, terdapat perbedaan mendasar. Untuk dapat mewakili, wakil presiden haruslah mendapat mandat baik secara langsung, resmi ataupun tidak langsung atau tidak resmi. Hubungan antara pemberi mandat dengan penerima mandat sama sekali tidak mengalihkan kekuasaan pada penerima mandat. Pemberian mandat itu tidak bersifat mutlak dalam arti dapat saja ditarik kembali oleh pemberi mandat kapan saja ia merasa perlu menarik kembali mandat itu.

Hal berbeda dengan kedudukan wakil presiden sebagai pengganti. Penggantian presiden oleh wakil presiden dilakukan karena 2 (dua) kemungkinan, yaitu: (i) Presiden berhalangan sementara, atau (ii) Presiden berhalangan tetap. Jika presiden berhalangan sementara, maka wakil presiden diharuskan menerima kewenangan resmi berupa pendeklegasian wewenang (*delegation of authority*) sebagai pengganti dengan Keputusan Presiden. Bila presiden dalam keadaan berhalangan tetap maka proses pengalihan wewenang (*transfer of authority*) haruslah dilakukan pihak lain yaitu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan bentuk hukum yang dikenal dengan Ketetapan MPR.

Dalam naskah UUD 1945 tersebut (yang telah mengalami amandemen empat kali), disebutkan hanya ada satu wakil. Namun yang lebih penting untuk digarisbawahi dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (2) tersebut adalah wakil presiden **membantu** (cetak tebal penulis) presiden dalam melakukan kewajibannya menurut UUD 1945. Rumusan pasal tersebut dapat diartikan bahwa wakil presiden adalah sebagai **pembantu** (cetak tebal penulis) presiden. Pertanyaannya adalah apakah istilah "dibantu" dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 sama dengan ketentuan Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara". Tentunya berbeda, konsep wakil presiden sebagai pembantu presiden adalah kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD 1945, walau menteri-menteri sebagai pembantu presiden juga mendapatkan wewenang atribusi dari UUD 1945, namun posisi wakil presiden lebih di atas menteri jika merujuk pada ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UUD 1945, pencalonan dan pemilihan wakil presiden satu paket dengan pencalonan dan pemilihan presiden. Wakil presiden tidak diangkat oleh presiden, sedangkan menteri diangkat dan diberhentikan presiden.

Melihat pengaturan kewenangan presiden dan wakil presiden yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 masih memerlukan pendalaman lagi terhadap keberadaan wakil presiden dimana perlunya kejelasan pembagian tugas dan kewenangan presiden dan wakil presiden, sistem pengisian jabatan, maupun sistem pertanggungjawaban kedua pejabat itu. Hal tersebut mengingat tugas dan kewenangan tidak diatur secara tegas dalam konstitusi sehingga dalam penyelenggaraan roda pemerintahan sering kali terjadi permasalahan-permasalahan yang dapat dipengaruhi dari faktor obyektif dan faktor subyektif. Adapun faktor obyektif dan subyektif yakni:²⁴

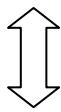
- a. Faktor Obyektif, berupa (i) ketentuan yang mengatur hubungan antara keduanya baik dalam kekuasaan eksekutif riil maupun kekuasaan eksekutif nominal, (ii) asal kekuatan politik pendukung antara presiden dan wakil presiden yang mana dimaksud adalah jika presiden dan wakil presiden berasal dari kekuatan politik yang sama maka pembagian tugas dan kewenangan cenderung memiliki ruang lingkup yang relatif luas.
- b. Faktor Subyektif, berupa (i) tingkat kepercayaan presiden dan wakil presiden serta kondisi antara keduanya baik fisik, psikis maupun finansial, (ii) pengalaman dan kemampuan profesional yang dimiliki oleh wakil presiden (iii) kondisi kesehatan baik fisik maupun psikis presiden.

Jika digambarkan maka kewenangan wakil presiden adalah sebagai berikut:

24 Mochamad Isnaeni Ramdhan, 2015, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 148-154.

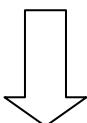
Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

Kewenangan Eksekutif Presiden



Pasal 4 ayat (2) UUD 1945

Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden



Wakil Presiden membantu pelaksanaan kewajiban/kewenangan Eksekutif Presiden

Wewenang wakil presiden sebagai “pembantu” presiden dalam hal ini merupakan suatu mandat. Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.²⁵ Jika demikian, dilihat dari cara memperoleh kewenangan, wakil presiden dalam posisinya adalah sebagai bawahan presiden. Hubungan antara pemberi mandat dengan penerima mandat sama sekali tidak mengalihkan kekuasaan pada penerima mandat. Pemberian mandat itu tidak bersifat mutlak dalam arti dapat saja ditarik kembali oleh pemberi mandat kapan saja ia merasa perlu menarik kembali mandat itu. Tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat, yaitu presiden. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern-hirarkis organisasi pemerintahan.²⁶

Dengan demikian, praktis sebagai bawahan presiden, wakil presiden tidak dapat mengeluarkan suatu produk hukum. Satu-satunya produk hukum yang pernah ditandatangi oleh seorang wakil presiden adalah Maklumat Presiden nomor X tanggal 16 Oktober tahun 1945. Namun tidak berarti peraturan tersebut adalah produk hukum wakil presiden, peraturan tersebut tetaplah peraturan yang dikeluarkan oleh presiden. Situasi tersebut mempertegas bahwa tanggung jawab jabatan presiden dan wakil presiden itu adalah satu kesatuan. Presiden

dan wakil presiden sebagai satu pasangan kesatuan. Keduanya adalah dwi tunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan. Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah jabatan konstitusional yang terpisah.

Wakil presiden adalah wakil presiden, bukan perdana menteri atau jabatan yang disebut dengan nama lainnya. Keinginan untuk membuat pemegang jabatan wakil presiden lebih berfungsi daripada sekadar “ban serep” tetap tidak boleh melampaui kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.²⁷

B.5.3. Rekonstruksi Kedudukan Wakil Presiden kedepannya

Dengan melihat pertimbangan-pertimbangan diatas, penulis memberikan pemikiran terkait konsepsi alternatif mengenai rekonstruksi kedudukan wakil presiden, dapat dirinci sebagai berikut :

Pertama, perlunya kejelasan pembagian tugas dan kewenangan presiden dan wakil presiden yang belum secara tegas diatur dalam UUD 1945, mengingat hubungan yang tercipta antara presiden dengan wakil presiden adalah hubungan mandat, sehingga tampaknya perlu dipertimbangkan kejelasan hubungan mandat antara presiden dengan wakil presiden kaitannya dengan upaya penguatan dan penegasan sistem presidensial Indonesia secara khusus dalam undang-undang tersendiri perihal Lembaga Kepresidenan.

Kedua, perihal sistem pertanggung jawaban kedua pejabat, bilamana hubungan antara presiden dengan wakil presiden melihat pada faktor obyektif-subyektif serta wewenang yang terjalin, sesungguhnya perlu adanya model pertanggung jawaban wakil presiden dalam menjalankan tugas wewenang mandat yang didapatkan wakil presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan tersebut.

C. Penutup

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang membawa sistem ketatanegaraan Indonesia menuju sebuah era baru yang berbeda dibandingkan masa yang

25 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika No. 5 &6 Tahun XII, Sep- Des 1997, hlm. 7.

26 *Ibid.*

27 Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 331.

sebelumnya, yakni adanya paradigma baru terkait pergeseran dari *executive heavy* menuju *legislative heavy*. Hal tersebut juga berimplikasi terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Dalam hal ini, tampak ketidakjelasan rekonstruksi kedudukan, tugas dan wewenang wakil presiden dalam Lembaga Kepresidenan dengan mempertimbangkan faktor obyektif, faktor subyektif, serta ukuran kualitas wakil presiden dalam perspektif teori kewenangan.

Dalam tulisan ini, tampak beberapa saran terkait lembaga kepresidenan Indonesia, sebagai berikut :

1. perlu payung hukum yang mempertegas rekonstruksi kejelasan kedudukan maupun kewenangan yang dimiliki oleh wakil presiden, sehingga mampu menciptakan dan juga menjamin presiden dalam kerangka sistem presidensial; dan
2. perlu konsepsi alternatif mengenai format paradigma baru terhadap kejelasan kedudukan wakil presiden dalam Lembaga Kepresidenan termasuk sistem presidensial Indonesia ke depannya.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Gramedia Widiasarana, Jakarta.

Dhanang Alim Maksum, "Tugas dan Fungsi Wakil Presiden di Indonesia", *Lex Crimen*, Vol. IV/No. 1/Jan-Mar/2015.

Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

E. Fernando M. Manullang, 2016, *Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia*, Kencana, Cetakan ke-1, Jakarta.

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kesepuluh, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta.

Mochamad Isnaeni Ramdhan, 2015, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*,

Sinar Grafika, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta.

_____, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.

Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika No. 5 &6 Tahun XII, Sep- Des 1997.

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi – Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke-1, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sri Soemantri, 1976, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung.

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

_____, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.

Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

_____, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Jakarta.

Yulies Tieni Masriani, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Kelima, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.