



LAPORAN PENELITIAN

SUKSESI PRESIDEN : STUDI TENTANG PENGATURAN HUKUM DAN POLA PERGANTIAN JABATAN PRESIDEN DI INDONESIA

Oleh

Miek Soemarmi, S.H., M.Hum.
Eko Sabar Prihatin, S.H., M.S.
Hasyim Asy'ari, S.H., M.Si.

Dibiayai Dengan Dana DIK Rutin Universitas Diponegoro, Sesuai Surat Perjanjian
Pelaksanaan Penelitian Tanggal 9 April 2001 Nomor : 106/J07.11PJJ/PI/2001

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
OKTOBER, 2001

**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN DIK RUTIN
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

- | | |
|------------------------------|--|
| a. Judul Penelitian | Suksesri Presiden : Studi Tentang Pengaturan Hukum dan Pola Pergantian Jabatan Presiden di Indonesia |
| b. Kategori Penelitian | II / III |
| 2. Ketua Peneliti | |
| a. Nama Lengkap dan Gelar | Amiek Soemarmi, S.H., M.Hum. |
| b. Jenis Kelamin | Perempuan |
| c. Pangkat/Golongan/NIP | III D / 131 629 772 |
| d. Jabatan Fungsional | Lektor Madya |
| e. Fakultas | Hukum |
| f. Universitas | Universitas Diponegoro |
| g. Bidang Ilmu yang diteliti | Ilmu Hukum Tata Negara |
| 3. Jumlah Tim Peneliti | 3 orang |
| 4. Lokasi Penelitian | Semarang dan Jakarta |
| 5. Jangka Waktu Penelitian | 5 (lima) Bulan |
| 6. Biaya yang diperlukan | Rp 3.000.000,00 (tiga juta rupiah) |

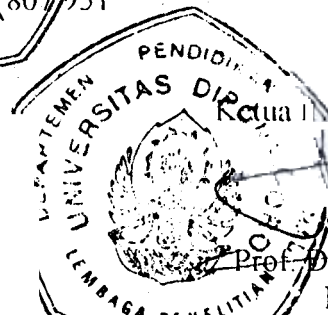
Semarang, 9 Oktober 2001



Amiek Soemarmi
Ketua Fakultas Hukum UNDIP

Ketua Peneliti

Amiek Soemarmi, S.H., M.Hum.
NIP. 131 629 772



Menyetujui
Ketua Lembaga Penelitian UNDIP

Prof. Dr. dr. I. Riwanto, Sp.BD.
NIP. 130 529 454

RINGKASAN

Studi ini akan mendeskripsikan tentang suksesi Presiden, yang meliputi aspek pengatuarn hukum tentang pergantian jabatan Presiden, dan pola pergantian jabatan Presiden. Suksesi Presiden dalam studi ini dimaknai sebagai suatu proses pergantian jabatan Presiden yang melibatkan figur pejabat Presiden yang lama dengan Presiden yang baru. Oleh karena itu, fokus studi ini lebih kepada proses pergantian dari satu figur Presiden kepada figur Presiden lainnya di Indonesia, ketimbang memperhatikan proses pengisian jabatan Presiden, kendatipun demikian studi ini tidak mengabaikan aspek proses pengisian jabatan Presiden.

Studi ini menunjukkan bahwa pengaturan tentang pengisian dan pergantian jabatan Presiden tersebar dalam berbagai pasal UUD 1945 dan berbagai TAP MPR, sehingga terkesan “tambal sulam” dan tidak terkodifikasi secara sistematis. Kendatipun demikian, hukum positif Indonesia telah memiliki instrumen hukum dalam pengaturan tentang pengisian dan pergantian jabatan Presiden, baik dalam kondisi normal, maupun dalam kondisi tidak normal (yaitu Presiden berhalangan tetap dan Presiden diberhentikan MPR). Salah satu catatan penting dalam studi ini adalah bahwa MPR memiliki peran sentral dalam mekanisme pengisian dan pergantian jabatan Presiden.

Studi ini menunjukkan bahwa dalam praktek ketatanegaraan, pergantian jabatan Presiden memiliki tiga pola. *Pertama*, pergantian jabatan Presiden dengan didahului suatu penunjukkan oleh Presiden yang sedang berkuasa. Untuk pola ini terjadi pada saat pergantian jabatan Presiden dari Presiden Soekarno kepada Soeharto. Kendatipun pada akhirnya Soeharto diangkat oleh MPRS pada tahun 1968, namun beberapa peristiwa sebelumnya yang diawali dengan keluarnya Supersemar menunjukkan ada penunjukkan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto.

Kedua, pergantian jabatan Presiden dengan cara pemilihan lewat persidangan MPR. Selama kurun 1973 hingga 1998 proses pengisian jabatan Presiden selalu menggunakan pola ini, namun belum bisa disebut sebagai pergantian Presiden, karena

jabatan Presiden selalu diisi oleh Soeharto dan tidak ada proses pergantian kepada figur yang lain, yang ada hanyalah pengisian jabatan Presiden. Pola pergantian Presiden melalui proses persidangan MPR terjadi pada saat pergantian dari Presiden Habibie kepada Abdurrahman Wahid melalui Sidang Umum MPR 1999.

Ketiga, pergantian jabatan Presiden dengan cara pergantian kepada Wakil Presiden. Pada pola pergantian ini terdapat dua praktek ketatanegaraan yang berbeda, yaitu pada pergantian jabatan Presiden dari Soeharto kepada Wakil Presiden Habibie, di mana saat itu Presiden Soeharto menyatakan berhenti dan mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara dan disaksikan oleh pimpinan DPR dan pimpinan Mahkamah Agung. Pada pergantian ini, Wakil Presiden Habibie selanjutnya menggantikan jabatan Presiden, namun tidak diikuti dengan proses pengukuhan oleh MPR dan jabatan Wakil Presiden dibiarkan tetap kosong.

Pola pergantian jabatan Presiden dengan cara pergantian kepada Wakil Presiden kembali terjadi, yaitu dari Presiden Abdurrahman Wahid kepada Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri. Berbeda dengan pergantian jabatan Presiden dari Soeharto kepada Wakil Presiden Habibie, di mana Soeharto menyatakan berhenti, maka pada pergantian jabatan Presiden Abdurrahman Wahid kepada Wakil Presiden, karena Abdurrahman Wahid diberhentikan oleh MPR. Berbeda pula dengan pada era Habibie, di mana selanjutnya jabatan Wakil Presiden dikosongkan, pada pergantian jabatan Presiden Abdurrahman Wahid kepada Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri, jabatan Wakil Presiden diisi oleh figur baru yaitu Hamzah Haz.

PRAKATA

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas limpahan nikmat dari-Nya kegiatan penelitian ini dapat diselesaikan, sampai dengan penulisan laporan akhir.

Penelitian tentang “Suksesi Presiden” ini sebenarnya proposal penelitian sudah ditulis sejak Oktober 1998, pada saat sedang hangat-hangatnya pergantian Presiden Soeharto kepada Wakil Presiden Habibie. Praktek ketatanegaraan inilah yang pada awalnya mendorong dilakukannya studi ini. Namun studi ini baru dapat dilakukan pada tahun 2001 terutama disebabkan karena faktor pendanaan, yaitu pencairan dana yang terlambat dan dibarengi dengan pengurangan jumlah dana. Barangkali ini merupakan profil klasik pengelolaan penelitian di perguruan tinggi yang berada di negara sedang berkembang, yaitu dana kecil dan terlambat pula.

Namun demikian, keterlambatan pencairan dana penelitian ini, memberikan hikmah tersendiri, yaitu adanya tambahan praktek ketatanegaraan berupa terjadinya dua kali pergantian Presiden, dari Habibie kepada Abdurrahman Wahid tahun 1999, dan dari Abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarnoputri tahun 2001. Tentunya dua peristiwa ini semakin memperkaya khazanah studi tentang pergantian jabatan Presiden dalam studi ini.

Pada kesempatan ini kami ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak. Kami mengucapkan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Undip yang telah memberikan bantuan moril. Kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Lembaga Penelitian Undip yang telah memungkinkan dikucurkan dana dari DIK Rutin untuk membiayai penelitian ini. Kepada kawan-kawan sejawat di Bagian N Fakultas Hukum Undip yang ikut memperkaya studi ini melalui diskusi-diskusi. Yang tak kalah pentingnya, kami mengucapkan terima kasih kepada para Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Undip dan Perpustakaan Gedung DPR/MPR di Jakarta yang telah memberikan peluang kepada kami untuk memperoleh bahan penelitian.

Terakhir, kami ingin sampaikan bahwa sebagaimana manusia biasa, tentunya kami menyadari bahwa studi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kami mengundang kritik dan diskusi dari berbagai pihak untuk memperbaiki studi ini. Kami hanya bisa berharap, semoga studi ini dapat memberikan manfaat.

Semarang, Oktober 2001

Tim Peneliti

Amiek Soemarmi

Eko Sabar Prihatin

Hasyim Asy'ari

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Lembar Identitas dan Pengesahan	ii
Ringkasan	iii
Prakata	v
Daftar Isi	vii
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	4
II. TINJAUAN PUSTAKA	5
A. Sistem Pemerintahan Indonesia	5
B. Suksesi Presiden	11
III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	15
IV. METODE PENELITIAN	16
A. Obyek dan Lingkup Penelitian	16
B. Metode Pendekatan	16
C. Data yang Dibutuhkan dan Teknik Akumulasinya	17
D. Teknik Analisis Data	18
V. HASIL DAN PEMBAHASAN	19
A. Pengaturan Hukum Pergantian Jabatan Presiden di Indonesia	19
B. Pola Pergantian Presiden di Indonesia	26
VI. KESIMPULAN DAN SARAN	38
DAFTAR PUSTAKA	41

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sepanjang 53 tahun merdeka, Indonesia baru memiliki 2 figur yang menduduki jabatan kepresidenan, yaitu Soekarno dan Soeharto. Hal ini menunjukkan bahwa betapa Indonesia miskin pengalaman dengan pergantian presiden, dalam arti dari satu figur ke figur yang lain.

Pengalaman pergantian jabatan presiden dari satu figur ke figur yang lain pun tidak dilakukan dalam kondisi normal. Pergantian jabatan presiden dari Soekarno kepada Soeharto misalnya, didahului suatu peristiwa politik yang berdarah. Mulai dari serangkaian penculikan dan pembunuhan sejumlah jenderal di lingkungan Angkatan Darat, demonstrasi mahasiswa besar-besaran hampir di semua kota besar di Indonesia, dan diikuti pula pembantaian ratusan ribu warga sipil yang diidentifikasi sebagai simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Ternyata pengalaman pergantian presiden yang didahului dengan serangkaian peristiwa berdarah berulang kembali pada tahun 1998, ketika B.J. Habibie naik ke kursi kepresidenan menyusul pernyataan Soeharto untuk mengundurkan diri dari jabatan presiden yang belum genap 3 bulan dipegangnya. Pergantian figur dalam jabatan presiden kali ini juga didahului oleh serangkaian kerusuhan sosial, demonstrasi mahasiswa, penembakan mahasiswa, penculikan dan penyiksaan para aktivis pro-demokrasi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa selama ini belum pernah

terjadi kondisi normal yang menghantarkan pergantian jabatan presiden dari satu figur kepada figur yang lain.

Dengan demikian, hukum sebagai perangkat sosial yang menjadi sarana berlangsungnya praktek ketatanegaraan menyediakan seperangkat peraturan tentang pergantian presiden, baik dalam kondisi normal maupun kondisi tidak normal.

- Penafsiran atas berbagai perangkat peraturan hukum tentang pergantian presiden ini, seringkali mengundang perdebatan, terutama bila berkaitan dengan pergantian presiden dalam kondisi yang tidak normal (Yusril Ihza Mahendra, 1998). Perdebatan ini terlihat jelas dalam liputan media massa, menyusul pendapat Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, yang menyatakan bahwa pergantian presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie adalah “sah dan konstitusional” kendati tidak dilaksanakan di hadapan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Untuk menjernihkan perdebatan seputar pergantian jabatan presiden, perlu kiranya untuk diteliti lebih lanjut tentang perangkat hukum yang mengaturnya. Hal ini penting untuk dilakukan karena beberapa pertimbangan berikut. *Pertama*, lembaga kepresidenan, secara konstusional, memiliki kekuasaan yang begitu besar, sehingga proses pergantian jabatan presiden ini akan membawa implikasi yang luas pula (S. Woto Pandoyo, 1997 : 73-74). *Kedua*, jabatan presiden sepanjang kurun Orde Baru yang terkesan “sakral” dan “tak tersentuh”, terutama bila dikaitkan dengan figur Soeharto, agaknya telah mendorong minimnya studi hukum dan politik yang berkaitan dengan lembaga ini (Cornelis Lay, 1997 : 3-4). Padahal di negara-negara penganut sistem presidensial, studi mengenai lembaga kepresidenan banyak

dilakukan, terutama di Amerika Serikat. Prof. Dr. Jarun Alrasid, pakar Hukum Tata Negara (T N) dari Universitas Indonesia yang menulis topik pengisian jabatan presiden, terpaksa harus menunda belasan tahun untuk mempromosikan disertasi doktornya karena kondisi politik di era Soeharto yang tidak memungkinkan.

Ketiga, setelah terjadinya pergantian jabatan presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie kiranya cukup memberi peluang untuk dilakukan studi tentang lembaga kepresidenan secara lebih luas dan terbuka. Dengan demikian lembaga kepresidenan sebagai salah satu obyek studi HTN menjadi lebih terbuka untuk dijadikan arena studi.

Semula studi ini dimaksudkan hanya untuk mengkaji pergantian jabatan presiden dari Soekarno kepada Soeharto, dan pergantian Soeharto kepada Habibie. Namun seiring dengan dinamika politik, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia kini telah memiliki 2 orang presiden lagi, yaitu Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Proposal studi ini disetujui untuk dibiayai sejak tanggal 8 Oktober 1998, 3 tahun yang lalu, pada saat itu presiden Indonesia masih dijabat oleh Habibie, dan pencairan dana penelitian baru terlaksana pada bulan Agustus 2001, di mana Indonesia sudah menambah jumlah 2 orang presiden. Oleh karena itu, untuk keperluan studi ini akan diperluas cakupannya, termasuk juga pergantian presiden setelah era Habibie.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini akan digunakan untuk menjawab beberapa pertanyaan berikut

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang pergantian jabatan presiden di Indonesia ?
2. Bagaimana pola pergantian presiden di Indonesia ?