

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN DAN LEMBAGA KEPRESIDENAN

A. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem diartikan sebagai suatu keutuhan kaidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu, sedangkan pemerintahan dimaksudkan sebagai suatu lapangan kerja, suatu tugas (khususnya yang disebut) Pemerintah dalam hubungannya dengan badan perundang-undangan.¹⁰⁸ Dalam literatur ilmu negara (*Algemene Staatsleer, Theory of State*) dan ilmu hukum tata negara (*Staatsrecht Wetenschap, Constitutional Law*), sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif (parlemen).¹⁰⁹ Istilah pemerintahan berarti sangat luas, yaitu meliputi semua urusan negara atau segala alat-alat kenegaraan.¹¹⁰

Solly Lubis mengemukakan istilah “pemerintahan” adalah meliputi pengertian-pengertian tentang struktur dan mekanisme kekuasaan dalam suatu negara.¹¹¹ Bintan R. Saragih menyatakan bahwa sistem pemerintahan merupakan keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung ataupun tidak langsung

¹⁰⁸ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 98.

¹⁰⁹ Bagir Manan, “ Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945” dalam Moh. Fadli (Editor), *Membedah UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Malang: UB Press, 2012), hlm. 97. Baca juga Hernadi Affandi, “Persoalan Sistem Pemerintahan Indonesia: Diskursus Tiada Akhir” dalam Susi Dwi Harijanti, dkk, (Editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Cetakan Pertama, (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016) hlm. 76.

¹¹⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan keenam, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 58.

¹¹¹ Syaiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara*, (Bandung: Tarsito, 1996), hlm. 79.

menurut suatu rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara.¹¹² Pendapat yang kurang lebih sama dilontarkan oleh Moh. Mahfud MD, bahwa sistem pemerintahan negara merupakan sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.¹¹³ Sementara Jimly Asshiddiqie mengemukakan sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertitan *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.¹¹⁴ Dengan demikian, sistem pemerintahan mensyaratkan adanya interaksi antara eksekutif, legislatif, dan lembaga negara lainnya untuk mencapai tujuan bernegara. Sehubungan dengan sistem pemerintahan, terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai tinjauan historis sejumlah negara yang mempelopori penerapan sistem pemerintahan, di mana Inggris telah banyak memberikan sumbangan kepada peradaban dunia dengan menciptakan suatu “parlemen, yaitu sebuah dewan perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan masalah-masalah sosial ekonomi melalui perdebatan yang bebas dan mengarah pada pembuatan undang-undang.”¹¹⁵

Menurut John M. Carey, karakteristik umum dari *Parliamentary and Presidential regimes* adalah: “*parliamentarism: a. the executive is selected by the assembly; b. the executive remains in office subject to legislative confidence*”.

¹¹² Bintang R. Saragih, *Sistim Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Penerbit Perintis Press, 1985), hlm. 77.

¹¹³ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83.

¹¹⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311. Lihat Juga Saldi Isra, Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 24.

¹¹⁵ S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm. 42. Inggris dikenal sebagai induk Parlementaria (Mother of Parliaments) oleh karena di dunia Barat setelah runtuhnya Kerajaan Romawi.

Sedangkan “*Presidentialism: a. the chief executive is popularly elected; b. the terms of chief executive and of the assembly are fixed, and not subject to mutual confidence*”.¹¹⁶ Arend Lijphart memperkenalkan dua tipe sistem pemerintahan parlementer, yaitu *Westminster System Model* dan *Western European Parliamentary Model*.¹¹⁷ Negara yang menerapkan sistem pemerintahan *Westminster system model* ini antara lain United Kingdom, Kanada, India, Ireland, New Zealand.¹¹⁸ Inggris merupakan negara yang sukses dalam hal penerapan *Westminster System Model*. Arend Lijphart bahkan mengatakan bahwa, “*The British version of the Westminster model is both the original and the best-known example of this model*”.¹¹⁹ Bahkan selain menyatakan bahwa Inggris sebagai “*mother of parliament*”, Konstitusi Inggris juga merupakan “*the mothers of all constitution*”.¹²⁰

Prinsip umum *British Constitution* menyatakan bahwa fungsi dari parlemen sebenarnya tidak untuk mengontrol negara, melainkan berfungsi mengontrol pemerintahan.¹²¹ Sedangkan *Western European parliamentary model tends to have a more consensual debating system, and usually has semi-circular debating chambers. Consensus systems have more of a tendency to use proportional representation with open party lists than the Westminster Model*

¹¹⁶ John M. Carey, “Presidential versus Parliamentary Government” dalam C. Menard and M.M Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (Netherlands: Springer, 2005), hlm. 91.

¹¹⁷ Ensiklopedi Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system, di akses tanggal 5 Mei 2016.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Heaven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 9.

¹²⁰ N. Jayapalan, *Modern Government*, (New Delhi, Atlantic Publishers and Distributors, 1999), hlm. 33.

¹²¹ Anthony H. Birch, *The British System of Government*, Tenth Edition, (London: Routledge, 2006), hlm. 142.

Legislatures. The committees of these parliaments tend to be more important than the plenary chamber. Beberapa negara yang menganut model ini adalah Belanda dan Swedia.¹²² sedangkan sistem pemerintahan presidensial pertama kali dianut di Amerika Serikat dan juga Filipina.¹²³ Sedangkan Perancis mengembangkan sistem pemerintahan yang bersifat campuran.¹²⁴

Menurut Saldi Isra, sistem pemerintahan yang dihasilkan oleh *the founding fathers* adalah sistem pemerintahan presidensial yang amat terbatas. Dari sejumlah *core* sistem presidensial yang dikemukakan ahli tersebut, sistem pemerintahan yang dihasilkan BPUPK tidak menentukan presiden dipilih oleh rakyat secara langsung. Tidak hanya itu, presiden juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tambah lagi, sistem pemerintahan yang dihasilkan itu membenarkan pertanggungjawaban presiden kepada lembaga perwakilan rakyat.¹²⁵ Sistem Pemerintahan Indonesia memiliki kemiripan dengan sistem pemerintahan negara lain. Berdasarkan pendapat dari AB Kusuma persamaan sistem pemerintahan di Amerika Serikat adalah, sama-sama *fixed government*, Presiden dipilih oleh Electoral College/MPR, Presiden tidak bertanggungjawab kepada Congress/DPR, Presiden tidak bisa membubarkan Congress/DPR, Menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota legislative. Sedangkan perbedaannya adalah: di Amerika Serikat dipakai “pure separation of powers”, di Indonesia dipakai “partial separation of powers”. Di Amerika, Menteri tidak boleh tampil di

¹²² Ensiklopedi Wikipedia, *loc. cit.*

¹²³ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 42.

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: UI Pres, 1996), hlm. 60

¹²⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif...* *op. cit.*, hlm. 53.

Congress (kecuali dalam rangka investigasi). Di Indonesia, Menteri setiap saat dapat tampil di DPR, dalam rangka rapat kerja.¹²⁶

Perubahan UUD 1945 masih belum sepenuhnya mengadopsi sistem presidensial murni. Hal ini karena atas nama “kondisi darurat”, wewenang MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden tetap dijamin oleh konstitusi sebagaimana dituangkan dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibanya dalam masa jabatannya secara bersamaan.¹²⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:¹²⁸ sistem pemerintahan presidensiil (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamantery system*), dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*). Sri Soemantri juga mengemukakan tiga jenis sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.¹²⁹ Sementara Saldi Isra¹³⁰ menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang paling banyak dipraktikkan hanya ada tiga, yaitu sistem pemerintahan parlementer, pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan semi-presidensial. Menurut pengamatan Denny Indrayana, sistem pemerintahan terdiri dari sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, sistem monarki,

¹²⁶ AB Kusuma, “Sistem Pemerintahan Indonesia” dalam *Jurnal Konstitusi* Vol. 1 No. 1 Juli 2004, hlm. 150.

¹²⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif... op. cit.*, hlm. 71.

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara... loc.cit.*

¹²⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, “Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, dalam Sri Soemantri M dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Cet.1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 41.

¹³⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: ... op. cit.*, hlm. 25.

sistem kolegal (*collegial*) dan sistem campuran (*hybrid*).¹³¹ Para ahli sepakat bahwa system pemerintahan yang lazim diterapkan di berbagai lintas negara adalah sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.

Meskipun presidensialisme dan parlementarisme adalah tipe yang cukup banyak mengakui variasi internal, dan meskipun terdapat juga penggabungan kedua unsur-unsur tipe tersebut, tujuan kedua sistem dapat dibedakan secara tajam.¹³² Diantaranya rezim Presidensial menampilkan “*competing legitimacies*”.

133

“The executive and the legislature can each claims its own electoral mandate to exercise its distinct, though occasionally overlapping, powers. Presidents or Congresses may choose cooperation or confrontation; the rules of the system (whether formal or informal) fail to require either.”

Keuntungan sistem pemerintahan Presidensiil adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun, sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar.¹³⁴ Bervariasinya pendapat ahli mengenai sistem pemerintahan, teori yang akan dibahas hanya mengenai 3 sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan semi-presidensial.

¹³¹ Denny Indrayana, “Mendesain Presiden yang Efektif bukan “Presiden Sial” atau Presiden Sialan”, dalam *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 192.

¹³² Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted” dalam *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4, October 2004, hlm. 15.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 75,

B. Teori Sistem Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam bahasa Inggris, sistem pemerintahan presidensial disebut *the Non-Parliamentary Executive* atau *a system of Presidential Government* atau *a fixed executive*.¹³⁵ Berdasarkan pendapat dari Richard Albert, sistem pemerintahan presidensial memiliki ciri, “*the executive and legislative branches are selected in separate elections by citizens, the government is not subject to parliamentary votes of no confidence, and the executive power is vested in one individual*”.¹³⁶ Jadi, sistem pemerintahan presidensial dengan ciri utama: hanya ada satu pemegang kekuasaan eksekutif (*single executive*).

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).¹³⁷ Presiden sebagai kepala Negara sekaligus menjadi Kepala Eksekutif.¹³⁸ Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit banyak merambah pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.¹³⁹ Presiden bukan dipilih oleh parlemen tetapi Presiden beserta parlemen sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum.¹⁴⁰ Karena itu Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen sehingga Presiden dan kabinetnya tidak

¹³⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden*, (Bandung: Gaya Media Pratama, 1990), hlm.29. Lihat juga Sri Soemantri Martosoewignjo, “Susunan Ketatanegaraan ...”, *loc. cit.*

¹³⁶ Richard Albert, “Presidential Values in Parliamentary Democracy”, *International Journal of Constitutional Law* Vol. 8, No. 2, 2010, hlm. 218.

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum...* *op. cit.*, hlm. 311.

¹³⁸ Moh Fadli (Editor), *Membedah UUD 1945...*, *op. cit.*, hlm. 99.

¹³⁹ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada...*, *Op. cit.*, hlm. 195.

¹⁴⁰ Alfred Stepan dan Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism and Presidentialism”, *Journal of World Politics*, Vol. 46, No. 1, hlm 4.

dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sebaliknya Presiden pun tidak dapat membubarkan parlemen. Bentuk pemerintahan seperti ini disebut sebagai sistem pemerintahan presidensiil (*fixed executive*).¹⁴¹ Menurut Juan J. Linz, ada dua hal menonjol dari *presidential government*. *The first is the president's strong claim to republic, even plebiscitarian, legitimacy, the second is his fixed term in office.*¹⁴² Pendapat tak jauh berbeda disampaikan oleh S.L Witman dan J.J Wuest yang memberikan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu:¹⁴³

1. *It based upon the separation of powers principle;*
2. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the President and his cabinet; the latter is wholly responsible to the chief executive;*
4. *The executive (chief executive) is chosen by the electorate.*

Dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Ciri-ciri sistem presidensial adalah:¹⁴⁴

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang kesemuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala negara (lambang negara).
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, akan tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih, oleh karenanya ia bukan bagian dari badan legislative seperti dalam sistem parlementer.
3. Preisden tidak bertanggung jawab kepada baan legislative dan dalam hubungan ini iat tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, di Amerika Serikat , Presiden dapat dijatuhkan melalui impeachment.
4. Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

Ciri-ciri atau prinsip yang terdapat dalam sistem presidensial menurut

Mahfud MD sebagai berikut:¹⁴⁵

¹⁴¹ Bintan R. Saragih, *Sistim Pemerintahan dan... Op. cit.*, hlm. 77-78.

¹⁴² Juan J. Linz, " The Perils of Presidentialism" dalam *Journal of Democracy*, Vol. 1 No. 1, Winter, 1990, hlm. 53.

¹⁴³ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum...*, *Op. cit.*, hlm. 100.

¹⁴⁴ Sri Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan...* *Op. cit.*, hlm. 20.

- a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);
- c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
- d) Eksekutif dan legislative sama-sama kuat.

Dengan adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif, dalam sistem presidensial, pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif.¹⁴⁶

2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam bahasa inggris, sistem pemerintahan parlementer disebut *the Parliamentary – Cabinet Government* atau *the Parliamentary Executive*.¹⁴⁷ Menurut Douglas V. Verney sistem pemerintahan parlementerlah yang paling banyak dianut di seluruh dunia.¹⁴⁸ Sementara menurut Djokosoetono, sistem parlementer merupakan system yang *ministeriele veratwoordelijk-heid* (menteri bertanggung jawab kepada parlemen) ditambah dengan *overwicht* (kekuasaan lebih) kepada parlemen.¹⁴⁹ Adapun S.L. Witman dan J.J. Wuest memberikan ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu:¹⁵⁰

1. *It is based upon the diffusion of power principle;*
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislative; hence the executive may dissolve the legislative or he must*

¹⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur...* op. cit., hlm. 83.

¹⁴⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, op. cit., hlm. 42.

¹⁴⁷ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum...*, op. cit., hlm. 9.

¹⁴⁸ Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, London, 1952.

¹⁴⁹ R.M. AB Kusuma dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi ...* op.cit., hlm. 28.

¹⁵⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", dalam Sri Soemantri M dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam..* op. cit., hlm. 41. Lihat juga Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum...*, op. cit., hlm. 99

- resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership of the legislature.*
3. *There is also mutual responsibility between the executive (Prime minister, Premier, or Chancellor) and The Cabinet;*
 4. *The executive (Prime minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular Head of the State (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature.*

Sementara menurut Richard Albert ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut, “ *in parliamentary systems the government is selected by parliament, whose members are directly elected by citizenry: the governments is vulnerable to no-confidence votes and executive power is vested in the cabinet*”.¹⁵¹

Ada 3 fase yang mengawali perkembangan sistem pemerintahan parlementer di Inggris sebagaimana dinyatakan oleh Douglas V. Verney, yakni:¹⁵² *pertama*, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik dan sistem kenegaraan; *kedua*, muncul sebuah majelis yang menentang hegemoni raja; *ketiga*, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.¹⁵³

Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada

¹⁵¹ Richard Albert, “ Presidential Values in Parliamentary...”, *op. cit.*, hlm. 218.

¹⁵² Douglas V. Verney, “ Pemerintahan Parlementer dan Presidensial” dalam Arend Lijphart, Ibrahim R. dkk (Penerjemah), *Sistem Pemerintahan... op. cit.*, hlm. 37. Lihat juga Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *op. cit.*, hlm. 27.

¹⁵³ Peralihan dari pemerintahan monarki ke dewan menteri mengandung arti bahwa seseorang (penguasa) digantikan oleh sebuah badan kolektif. Di bawah regim lama, kekuasaan ini dipegang oleh raja (*le roi le vault*), di bawah parlementarisme, perdana menteri merupakan orang pertama di antara pemegang jabatan yang setara (*primus inter pares*), meskipun beberapa perdana menteri lebih berkuasa dari perdana menteri lainnya. Douglas V. Verney, “ Pemerintahan Parlementer dan Presidensial” dalam Arend Lijphart, Ibrahim R. dkk (Penerjemah), *Sistem Pemerintahan... op. cit.*, hlm. 39.

hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*.¹⁵⁴ Kepala negara disebut oleh C.F.Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebut *real executive*.¹⁵⁵ Kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari parlemen (DPR – Lembaga Legislatif). Salah satu ciri menarik dari parlementarisme adalah perbedaan antara perdana menteri dan para menteri lain. Perdana menteri diangkat oleh kepala negara; sedangkan para menteri dipilih oleh perdana menteri setelah ia diangkat.¹⁵⁶

Tak jauh berbeda dengan pendapat ahli dari luar negeri, gambaran mengenai sistem perlementer, juga diberikan oleh Sri Pamudji sebagai berikut:¹⁵⁷

1. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan atau kekuatan-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 cabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka cabinet atau seorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan dirinya.
4. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya cabinet, maka kepala negara (Presiden atau Raja/Ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen.

¹⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Sidwick, London. Sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum... op. cit.*, hlm. 312.

¹⁵⁵ *Ibid.* The executive (headed by a “prime minister,” “chancellor,” “premier,” or “president of government,” who presides over a “cabinet” or “government” receives its democratic legitimacy only directly. Richard Gunther, “Opening a Dialogue on Institutional Choice in Indonesia: Presidential, Parliamentary and Semipresidential Systems” dalam R. William Liddle (Editor), *Crafting Indonesian Democracy*, (Bandung: Penerbit Mizan, 2001), hlm. 173.

¹⁵⁶ Douglas V. Verney, “Pemerintahan Parlementer dan Presidensial” dalam Arend Lijphart, Ibrahim R. dkk (Penerjemah), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Cet.1, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995), hlm. 38.

¹⁵⁷ Sri Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan... Op. cit.*, hlm. 19.

Sementara menurut Bagir Manan, sistem parlementer memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁵⁸

1. Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab pada badan perwakilan rakyat, dengan berbagai modifikasi.
2. Presiden dalam sistem parlementer tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat. Jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do no wrong*).
3. Presiden dalam sistem parlementer semata-mata sebagai kepala negara (*head of state*), bukan kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, Presiden merupakan symbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.
4. Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogative dipertanggungjawabkan oleh kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif, harus ada tanda tangan serta (*contraseign, counter signature*) dari Perdana Menteri dan atau Menteri bersangkutan. Undang-Undang yang disahkan Presiden harus ada tanda tangan serta (*mede onderteken*) Perdana Menteri atau Menteri bersangkutan.

Jadi, perdana menteri beserta kabinetnya bertanggungjawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya. Dalam tangan parlemen itulah dipercayakan kedaulatan rakyat, dan kabinet sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan adalah mandataris dari parlemen yang kelangsungan hidupnya sangat tergantung pada dan ditentukan oleh golongan mayoritas anggota parlemen.¹⁵⁹ Berdasarkan sistem pertanggungjawaban demikian maka perdana menteri dan kabinetnya dikasifikasikan sebagai eksekutif sesungguhnya (*real*

¹⁵⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan...*, *Op. cit.*, hlm. 51-52.

¹⁵⁹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 227.

executive), di sisi lain, kepala negara hanya merupakan pimpinan simbolik (*nominal executive*).¹⁶⁰

Secara umum, menurut Mahfud MD, ada beberapa ciri-ciri dalam sistem pemerintahan parlementer, yaitu:¹⁶¹

1. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
2. Pemerintahan dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
3. Kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
4. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen, karena itu dia bergantung kepada parlemen.

Dari beberapa pendapat para akademisi di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa ciri utama sistem pemerintahan parlementer adalah adanya pemisahan jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan dan kabinet bertanggungjawab kepada parlemen. Sebagai imbalan dari lemahnya kabinet ini maka Kabinet dapat meminta Kepala Negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif.¹⁶²

3. Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Sekalipun pendapat umum dunia menyatakan bahwa pemerintahan Perancis tidak efektif dan tidak teratur, namun dunia tidak boleh melupakan bangsa Perancis yang telah berhasil memberikan sumbangan besar pada peradaban dunia. Sistem pemerintahan semi presidential perancis diterapkan saat

¹⁶⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan...*, *op. cit.*, hlm. 17. Lihat juga Denny Indrayana, *Negara Antara Ada...*, *op. cit.*, hlm. 193.

¹⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur...* *op. cit.*, hlm. 74.

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 84.

terbentuknya Republik Kelima Prancis.¹⁶³ Terdorong oleh kegagalan sistem parlementer Republik Prancis ke IV karena badan eksekutifnya terlalu banyak didominasi oleh badan legislatif, maka Presiden de Gaulle dalam tahun 1958 berhasil memprakarsai suatu undang-undang dasar baru yang memperkuat kedudukan badan eksekutif, baik Presiden maupun kabinetnya.¹⁶⁴ Sejak 2 dekade Setelah pemilihan Presiden langsung pertama kali pada 1965, Perancis berhasil menerapkan “*consolidated presidential and legislative majorities in the National Assembly*”. Bahkan dalam periode singkat “*divided minority government*” dari 1988 sampai 1993 tidak mengancam demokrasi Perancis, karena pada saat itu sistem partai di negara itu adalah terstruktur dengan baik, sebagai hasilnya Perancis berhasil menjauh dari “*constitutional dictatorship*”.¹⁶⁵ Sistem pemerintahan ini disebut *hybrid system*¹⁶⁶ atau “*mixed parliamentary presidential system*”¹⁶⁷ Elgie menyatakan bahwa istilah “*semi-presidentialisme*” muncul pertama kali pada 1959, digunakan oleh seorang jurnalis Le Monde bernama Hubert Beuve-Me’ry. Secara akademis konsep semi-presidensialisme pertama kali dielaborasi oleh Maurice Duverger pada tahun 1970,¹⁶⁸ bahwa sebuah sistem

¹⁶³ Maurice Duverger, “A New Political System Model: A Semi-Presidential Government” dalam *European Journal of Political Research*, vol. 8 No. 6. Sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op. cit.*, hlm. 43.

¹⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan kedua puluh tujuh (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005) hlm. 212-213.

¹⁶⁵ Timothy J. Colton and Cindy Skach, “A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament” *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, July 2005, hlm. 117.

¹⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum...* *op. cit.*, hlm. 320.

¹⁶⁷ S. Pamudji, ... *op. cit.*, hlm. 16.

¹⁶⁸ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism* dalam Robert Elgie (ed), *Semi Presidentialism in Europe*, (Oxford: Oxford Uni Press, 1999). Lihat juga Robert Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies” in *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No. 2, December 2007, hlm. 53-54.

pemerintahan dikatakan semi presidensial jika konstitusi negara bersangkutan menyatukan tiga unsur berikut:

(1) The president of the republic is elected by universal suffrage; (2) he possesses quite considerable power; and (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possesses executive and governmental power can stay in the office only if the parliament does not show its opposition to them".¹⁶⁹

Dengan adanya sistem baru ini, Duverger menyatakan bahwa sistem pemerintahan semi-presidensial bukan merupakan "*synthesis*" dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial, tetapi merupakan *alternation* di antara tahapan-tahapan dalam sistem pemerintahan presidensial dan parlementer.¹⁷⁰ Secara umum, sistem pemerintahan semi-presidensial memisahkan pemilihan presiden dengan pemilihan lembaga legislatif. Lain halnya menurut Giovanni Sartori,¹⁷¹ *semi-presidential system perform on a power sharing basis; the president must share power with a prime minister; and, in turn, the prime minister must obtain continuous parliamentary support*. Dengan adanya pembagian kekuasaan antara presiden dan perdana menteri maka akan terjadi *dual-executive* dalam pelaksanaan pemerintahan. Meski berbagi kekuasaan dengan perdana menteri, presiden diberi otoritas untuk memilih perdana menteri (*president usually has the constitutional power to select prime minister*). Linz memberikan

¹⁶⁹ Artinya: (1) presiden republik dipilih melalui hak pilih universal/umum; (2) ia memiliki kekuasaan yang cukup besar; (3) ia memiliki lawan politik, namun seorang perdana menteri atau para menteri yang memegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan dapat tetap memegang jabatan seandainya parlemen tidak menunjukkan oposisi kepada mereka. Maurice Duverger, "A New Political System Model" in Timothy J. Colton and Cindy Skach, "A Fresh Look at Semipresidentialism..", *Op. cit.*, hlm. 59.

¹⁷⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif...* *op. cit.*, hlm. 44.

¹⁷¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Inventives and Outcomes*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1997), hlm. 123. Sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif...*, *Op. cit.*, hlm. 43.

penekanan pada efek dari “dual executive” kaitannya hubungan antara eksekutif dengan militer. Selengkapnya,¹⁷²

“Under semi-presidentialism, there may be three or even four major actors: the president, the prime minister, the minister for defense, and the joint chief of staff of the armed forces. In this situation, the hierarchical line that is so central to military thinking acquires a new complexity. This complexity leaves room for “constitutional ambiguities regarding one of the central issues of many democracies; the subordination of the military to the democratically elected authority and hopefully to civilian supremacy”.

Dari penjelasan hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara mix-system dapat menjadi sistem semi-presidensial dan sistem semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-presidensial. Sebaliknya, jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi parlementer.¹⁷³

Meski dipilih melalui pemilihan umum dan presiden memiliki kekuasaan cukup besar, Duverger mengakui bahwa dalam praktik muncul tiga varian, yaitu: (1) negara dengan presiden sebagai boneka seperti Austria, Irlandia, dan Islandia; (2) negara dengan kedudukan presiden yang sangat berkuasa, yaitu Prancis; dan (3) Negara dengan kedudukan Presiden dan pemerintah yang relatif

¹⁷² Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference,” dalam Robert Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 3, No. 2, 2007, hlm. 57.

¹⁷³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op. cit.*, hlm. 45.

seimbang, yaitu republik Weimar, Finlandia, dan Portugal.¹⁷⁴ Dengan adanya varian itu, tiga unsur yang harus dipenuhi untuk menyatakan sebuah negara dikatakan menggunakan sistem pemerintahan semi-presidensial jika kekuasaan presiden sangat besar atau sekurang-kurangnya negara dengan kedudukan presiden dan pemerintah yang relatif seimbang.

Sementara Rafael Mart'nez Martinez memberikan lima syarat yang cukup untuk keberadaan model semipresidential, yaitu:¹⁷⁵

1. *Direct election of the President of the Republic through universal suffrage;*
2. *The existence of a dual executive power;*
3. *The granting of ample constitutional powers to the President of the Republic;*
4. *The President appoints the prime minister and chairs cabinet meetings;*
5. *The government is accountable to the Parliament.*

Dari karakter yang dikemukakan para ahli tersebut, sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang berupaya untuk mencari titik-temu (*meeting point*) antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.

¹⁷⁴ *Ibid.* Baca juga Maurice Duverger, “ Model Sistem Politik Baru: Pemerintahan Semi-Presidensial” dalam Arend Lijphart, Ibrahim R. dkk (Penerjemah), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Cet.1, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995), hlm.151.

¹⁷⁵ Terjemahan penulis: 1. Pemilihan langsung Presiden Republik melalui hak pilih universal; 2. Adanya kekuasaan eksekutif ganda; 3. Pemberian kekuasaan konstitusional yang cukup untuk Presiden Republik; 4. Presiden menunjuk pertemuan menteri dan kursi kabinet perdana; 5. Pemerintah bertanggung jawab kepada Parlemen. Rafael Mart'nez Martinez, “Semi-Presidentialism: a Comparative Study”, *paper*, ECPR Joint Sessions, Mannheim, 26-31 March 1999, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f518abfd-8657-489e-9a3b-a7a89850aa4d.pdf>, hlm.

C. Perdebatan Sistem Pemerintahan Indonesia di BPUPKI

Dalam masa sidang Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan 29 Mei – 1 Juni 1945 dan 16 Juli 1945, sistem pemerintahan termasuk menjadi salah satu bahan yang diperdebatkan oleh *the founding fathers*.

Dalam Rapat 31 Mei 1945, dari 13 orang¹⁷⁶ yang mengikuti Sidang BPUPK, Soepomo menyampaikan pemikirannya mengenai relevansi bentuk negara dengan sistem pemerintahan yang akan diterapkan di Indonesia. Hal ini ditegaskan oleh Soepomo sebagai berikut:

“Jikalau kita hendak membicarakan tentang dasar sistim pemerintahan yang hendak kita pakai untuk Negara Indonesia, maka dasar sistem pemerintahan itu bergantung kepada *Staatsidee*, kepada “*begrip*”, “*staat*” (negara) yang hendak kita pakai untuk pembangunan Indonesia”.¹⁷⁷

Mengenai pilihan bentuk Negara Indonesia menurut Soepomo dijabarkan berikut.

“Jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*Staatsidee*) negara yang integralistik. Negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun”.¹⁷⁸

Soepomo selanjutnya menjelaskan konsep Negara Integralistik, selengkapnya:

“ Menurut pengertian “Negara” yang integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya

¹⁷⁶ Meraka adalah Abdul Kadir, Soepomo, Sanoesi, Hendro Martono, Dahler, Liem Koen Hian, Moenandar, Koesoemo Atmadja, Muh. Yamin, Ki Bagoes Hadikoesoemo, Oei Tjong Hauw, Parada Harahap, dan Boentaran.

¹⁷⁷ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 110. Lihat juga dalam Saifroedin Bahar dkk. (Penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998), hlm. 51. Lebih jauh lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 124.

¹⁷⁸ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 113.

tidak akan ada dualisme “staat dan individu”, tidak akan ada pertentangan antara susunan staat dan susunan hokum individu, tidak akan ada dualism “*staat und staatsfreie Gesellschaft*”, tidak akan membutuhkan jaminan *Grund und Freiheitsrechte* dari individu *contra staat*, oleh karena individu tidak lain ialah suatu bagian organic dari staat, yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan staat, dan sebaliknya oleh karena staat bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri diluar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang.”

Cita Negara (staatsidee) Indonesia itu sejauh mungkin harus dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualism-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialism yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrem seperti yang diperlihatkan dalam praktik di lingkungan negara-negara komunis.¹⁷⁹

Soepomo dengan tegas menolak dasar individualisme berarti sekaligus menolak sistem parlementarisme dan juga sistem barat untuk memilih pemimpin negara maupun sistem badan perwakilan. Soepomo jelas ingin menciptakan suatu susunan tata negara Indonesia yang asli.

“ Menurut sifat tata Negara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa, baik di Jawa maupun di Sumatra dan kepulauan-kepulauan Indonesia lainnya, maka para pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan negara, pejabat Negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya. Kepala desa atau kepala rakyat wajib menyelenggarakan keinsyafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (gestaltung) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat.”

Bukti tentang harmoni antara rakyat dan penguasa ini, dapat ditemukan dalam kehidupan desa di Indonesia, di mana kepala desa “selalu bermusyawarah dengan rakyatnya” dalam rangka “menjaga ikatan spiritual antara pemimpin dan

¹⁷⁹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 66-67.

rakyatnya secara keseluruhan”.¹⁸⁰ Ketika menyampaikan gagasan sistem permusyawaratan, Soepomo menghendaki adanya jaminan bagi pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu dengan rakyat. Lebih jauh Soepomo menegaskan:

“Kepala Negara akan terus bergaul dengan badan permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana bentuknya badan permusyawaratan itu ialah satu hal yang harus kita selidiki, akan tetapi hendaknya jangan memakai sistem individualisme”.¹⁸¹

Konsekuensi dari staatsidee pilihan Soepomo terhadap bentuk/susunan pemerintahan adalah konsep Negara integralistik bisa menerima bentuk pemerintahan apapun (monarki ataupun republic) dan pimpinan apa saja (Presiden maupun raja ataupun “Sri Paduka yang Dipertuan Agung”, yang penting pemimpin harus bersatu jiwa dengan rakyatnya¹⁸². Hari berikutnya, Soekarno menyampaikan pidato yang sangat terkenal, “Pantja Sila” dan sekaligus memperkenalkan “staatsidee” atau “ *Philosophische grondslag*” dalam rapat 1 Juni 1945. Sebagai syarat mutlak mendirikan suatu negara diperlukan suatu badan perwakilan. Soekarno mengemukakan: ¹⁸³

“Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara semua buat semua, satu buat semua, semua buat satu. Syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan perwakilan.”

¹⁸⁰ David Bouchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organik (Integralistik)*, Cetakan I, (Yogyakarta: Aditya Media Yogyakarta bekerja sama dengan Pusat Studi Pancasila (PSP) UGM, 2007, hlm. 122.

¹⁸¹ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 119. Lihat juga Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op. cit.*, hlm. 49.

¹⁸² Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan...* *Op. cit.*, hlm. 78-79.

¹⁸³ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan...*, *Op. cit.*, hlm. 74.

Oleh karena itu, Soekarno mengusulkan agar dibentuk badan permusyawaratan *politieke democratie* yang mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*.¹⁸⁴

Pada rapat besar 10 Juli 1945, Muh.Yamin menyampaikan pendapatnya bahwa Pemerintah Pusat itu hendaknya berputar di antara 6 kekuasaan, yaitu “*the six powers of the Republic of Indonesia*”, yaitu: 1. Presiden dan Wakil Presiden; 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Dewan Perwakilan; 4. Majelis Pertimbangan; 5. Balai Agung dan Mahkamah Tinggi; dan 6. Kementerian.¹⁸⁵ Sebuah gagasan awal pemerintahan Indonesia.

Sementara dalam Rapat Besar 15 Juli 1945, Moh. Hatta menyampaikan pandangannya mengenai pembentukan negara dapat pula mengkombinasikan antara individualisme dengan kolektivisme. Selengkapny,

“Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungan kepada rakyat dalam Undang-Undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara, yaitu bahwa nanti di atas Undang-Undang Dasar yang kita susun sekarang ini mungkin terjadi suatu bentukan negara yang tidak kita setuju.... Yang perlu di sebut disini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menjurat dan lain-lain.... Memang hak ini agak sedikit berbau individualism. ”¹⁸⁶

Jika dalam pembahasan terdahulu Soepomo dan Soekarno menolak keras sifat individualisme, usulan Muh. Hatta berusaha menyisipkan unsur individualisme berupa dijaminnya hak rakyat dalam Undang-Undang Dasar dengan alasan “ menjaga supaya negara ialah negara pengurus, spaya negara

¹⁸⁴ Yaitu bukan saja persamaan politik, tetapi di atas lapangan ekonomi harus ada kesejahteraan bersama. Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 76-77. Lihat juga Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *op. cit.*, hlm. 50.

¹⁸⁵ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 232-235.

¹⁸⁶ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 299-300

pengurus ini tidak menjadi negara kekuasaan, negara penindas”.¹⁸⁷ Sebab Muh. Hatta khawatir kemungkinan munculnya suatu keadaan “*cadaver discipline*” seperti yang terlihat di Rusia dan Jerman.¹⁸⁸ Muh. Hatta mengatakan bahwa dalam system kolektivisme rakyat membutuhkan hak yang memungkinkan mereka menyatakan pendapatnya sendiri dan membentuk organisasi.

Selanjutnya Sukiman menyumbangkan pendapatnya mengenai tugas sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu:

“Oleh karena Negara Indonesia berbentuk republik, maka kedaulatan rakyat harus diakui sebagai azas pemerintahannya. Menilik tingkat kecerdasan rakyat kita, maka buat sementara waktu kedaulatan rakyat tadi dijemakan dalam sebuah badan sadja dulu, yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Sementara Muh. Yamin mengusulkan agar kementerian (satu persatu atau secara keseluruhannya) bersama-sama dengan Pemerintah bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan.¹⁸⁹ Demokrasi-parlementer seperti yang berlaku di tanah barat dengan tegas ditolak oleh Muh. Yamin. Namun, pendapat Muh. Yamin dikritik oleh Soepomo, yaitu:

“ Tentang Kementrian, anggota yang terhormat tuan Yamin menolak *parlementaire stelsel*, akan tetapi menyetujui *publieke opinie*, yaitu anggapan umum. Kementrian-kementrian harus bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, kalau Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyukai kementerian itu, kementerian itu harus meletakkan jabatannya. Dengan kata lain Muh. Yamin tidak menyukai sistem parlementarisme, tetapi menganjurkan sistem parlementarisme.”¹⁹⁰

Selanjutnya Soepomo dalam pidatonya memaparkan secara singkat mengenai sistem presidensial di Amerika dan Filipina. Selangkapnya.¹⁹¹

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 232-234.

¹⁹⁰ Muh. Yamin, *ibid.*, hlm. 339.

¹⁹¹ *Ibid.* Lihat juga *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI., Op. cit.*, hlm. 328.

“ Di Negara Barat ada sistem yang dinamakan Presiden-sistem, yaitu sistem yang dipakai di Amerika dan juga Filipina. Menurut Presiden-sistem Menteri-menteri diangkat dan dilepas oleh Presiden dan menjadi pembantu belaka dari pada Presiden. Akan tetapi Presiden-sistem di Amerika berlainan sekali dengan sistim di Inggris dan Perancis, oleh karena Amerika itu memang memakai trias politika, yaitu sistem bahwa ada badan yang membikin undang-undang, badan yang menyelenggarakan pemerintahan dan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Itu menang dijalankan dengan segala konsekuensi, artinya Presiden tidak mempunyai kekuasaan membikin undang-undang tetapi hanya memakai veto, bukan organ undang-undang, dan organ itu dalam hukum dasar ditetapkan; itulah kekuasaan Presiden. ”

Tidak hanya sistem pemerintahan yang berlaku di Amerika dan Filipina saja yang dipaparkan oleh Soepomo, sistem di Inggris dan Perancis pun mendapatkan perhatian, selengkapnya:

“ sedangkan dalam sistem di Inggris dan Perancis tidak ada perpisahan yang prinsipil antara badan-badan penyelenggara pemerintahan tadi. Jadi pada dasarnya pemerintah dapat bertindak dengan semaunya, dengan tidak terbatas, akan tetapi harus tunduk kepada votum dari Parlemen, artinya kalau Parlemen itu sudah tidak percaya lagi kepada Pemerintah, Pemerintah akan jatuh. Akan tetapi kita harus mengingat juga, bahwa dalam negara-negara itu, seperti misalnya di Inggris, ada sistim partai, jadi kalau pemerintah disokong oleh partai yang terbesar di parlemen sebetulnya Pemerintah itu mempunyai kekuasaan yang besar sekali.”

Sekalipun hanya menyebut president-sistem, dengan mengambil system pemerintahan yang di pakai di Amerika dan Filipina, maka yang dimaksudkan Soepomo adalah system presidensial. Sementara pembahasan mengenai system yang berlaku di Inggris dan Perancis menyerupai sistem parlementer. Dan dalam pidato tersebut disampaikan oleh Soepomo yang menguatkan pendapat Sukiman bahwa bangsa Indonesia mempunyai sistem sendiri, yaitu: ¹⁹²

“sistem itu ialah bahwa kepala negara tidak bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan, akan tetapi ia bertanggung jawab sepenuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tiap-tiap 5 tahun bersidang, dan pada waktu itu sudah tentu akan terang apakah haluan yang dijalankan oleh Pemerintah disetujui

¹⁹² Muh. Yamin, *Op. cit.*, hlm. 340

atau tidak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Menteri-menteri hanya tunduk kepada kepala Negara.”

Dari penjelasan Soepomo dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia lebih mencerminkan sistem pemerintahan campuran, yaitu gabungan antar sistem parlementer dengan sistem presidensial.

D. Lembaga Kepresidenan

1. Deskripsi Hakikat Lembaga kepresidenan dalam Ketatanegaraan Indonesia

Membedah mengenai hakikat lembaga kepresidenan, tidak terlepas dari konsep kepemimpinan negara. Konsep mengenai kepemimpinan negara yang sering terdengar adalah konsep-konsep Raja (*King*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the Ruler*), Presiden (*President*) dan Perdana Menteri (*Prime Minister*). Pada dasarnya, peristilahan tersebut dibedakan berdasarkan konsep kepala negara dan konsep kepala pemerintahan. Negara yang menganut sistem parlementer, membedakan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Tetapi di lingkungan negara yang menganut sistem presidensiil, perbedaan keduanya bukan merupakan keperluan yang lazim. Dalam sistem presidensiil modern yang dipelopori oleh Amerika Serikat, negara dikepalai oleh seorang Presiden yang berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Kewenangan Presiden dibatasi berdasarkan prinsip demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tidak menyalahgunakan

kewenangannya. Negara yang menganut system presidensiil tidak terlepas dari lembaga kepresidenan.¹⁹³

Lembaga Kepresidenan merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan pemerintahan yang di dalam konteks teori Trias Politica disebut eksekutif yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga Kepresidenan disebut sebagai lembaga negara karena negara merupakan suatu sistem yang secara konstitutif terdiri atas unsur rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat. Pemerintah yang berdaulat ini disebut Presiden yang dalam system pemerintahan presidensiil, fungsi kepala eksekutif dan kepala negara bersifat inheren atau menyatu dalam jabatan Presiden.

Lembaga Kepresidenan dapat diartikan pula sebagai institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam struktur ketatanegaraan dengan system pemerintahan presidensiil, patut dicatat yang menyangkut lembaga kepresidenan adalah: *Pertama*, Kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dalam system Presidensiil seperti di Indonesia menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, Presiden memimpin penyelenggaraan negara dalam pemerintahan sehari-hari. *Kedua*, Presiden tidak bertanggung jawab terhadap parlemen. *Ketiga*, Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Terkait tugas dan kewenangan seorang Presiden, kekuasaan Presiden selalu digunakan atas nama negara untuk mengatur kehidupan politik, dan

¹⁹³ Jazim Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Cetakan ke-1 (Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2010), hlm. 67.

demokrasi atau mengatur kehidupan rakyat. Dalam hubungan itu, kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden dapat dikembangkan, ditingkatkan, dan diperluas. Seperti yang dikemukakan oleh Erich Kauffman dalam John Pieris, bahwa:

“ esensi negara adalah *machtentfaltung*, artinya pengembangan, peningkatan dan penyebaran kekuasaan bersama dengan kemauan untuk menjaga dan mempertahankan dengan sukses”.

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁹⁴, “sumber kekuasaan tertinggi dalam negara hukum adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Oleh karena itu, sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, presiden memiliki seperangkat kekuasaan yang bersumber dari UUD 1945.

Ismail Suny menyatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan umum dari eksekutif berasal dari Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang; termasuk:

- (a) Kekuasaan administratif, yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administrative.
- (b) Kekuasaan legislatif, yaitu memajukan rencana undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
- (c) Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti;
- (d) Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan menegnai angkatan perang dan pemerintahan; dan
- (e) Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri.¹⁹⁵

Sedangkan menurut Bagir Manan, kekuasaan Presiden yang luas dapat digolongkan ke dalam beberapa jenis:¹⁹⁶

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Kekuasaan di bidang perundang-undangan;
- c. Kekuasaan di bidang yudisial;
- d. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri.

¹⁹⁴ Pieris John, *Pembatasan ... Op.Cit.*, hlm. 66.

¹⁹⁵ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan.... Op. cit.*, hlm. 44.

¹⁹⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 100.

2. Kekuasaan Lembaga Kepresidenan

a. Kekuasaan Lembaga Kepresidenan di bidang Eksekutif

Secara normatif, kekuasaan lembaga kepresidenan yang dipimpin oleh Presiden dalam bidang eksekutif tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden dalam konsep trias politika disebut dengan kekuasaan lembaga eksekutif dalam arti kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Menurut Bagir Manan, ditinjau dari teori pembagian kekuasaan yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.¹⁹⁷

Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.¹⁹⁸ Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang

¹⁹⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 122. Lihat juga Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Cetakan ke-1, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2009), hlm. 98.

¹⁹⁸ *Ibid.*

negara atau pemerintah. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:¹⁹⁹

- Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum. Tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. bahkan dapat dikatakan bahwa asal mula pembentukan negara dan pemerintahan pertama-tama ditujukan pada usaha memelihara, menjaga dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum. Tugas semacam ini terdapat juga dalam tujuan membentuk pemerintahan merdeka, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” (Pembukaan UUD 1945).
- Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat-menyurat sampai kepada dokumentasi, dan lain-lain.
- Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum. Tugas dan wewenang pelayanan umum makin penting sehingga pekerjaan dan tugas administrasi negara lazim disebut sebagai *public services*.
- Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.
Sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang konstitusional berada di tangan Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan) sebagai pimpinan tertinggi angkatan bersenjata, dalam hubungan dengan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa. Meskipun kekuasaan tersebut bersifat “prerogatif” tetapi karena berada dalam lingkungan pemerintahan maka menjadi bagian dari objek administrasi negara.²⁰⁰

Menurut C.F.Strong sebagaimana dikutip Sumali pengertian eksekutif adalah kepala pemerintahan bersama-sama dengan para menteri yang umumnya disebut kabinet.

Kedudukan Presiden sebagai pimpinan eksekutif mempunyai hak prerogatif untuk mengadakan rekrutmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan seperti anggota cabinet (menteri, menteri

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 125.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 127-128.

coordinator, menteri agama) dan pejabat yang setingkat dengan menteri. Dalam suatu negara demokrasi tujuan negara diwujudkan melalui undang-undang dan pihak eksekutiflah yang menjalankan undang-undang yang ditetapkan bersama legislatif.

Dalam rangka menjalankan kekuasaan eksekutif, menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Karena lembaga kepresidenan adalah system lembaga negara yang terdiri atas Presiden bersama Wakil Presiden dan para menteri, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, termasuk menteri coordinator dan menteri departemen.

Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kaidah ini dihubungkan dengan ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan (*executive power*) yang dipegang oleh Presiden yang merupakan dasar bagi berlakunya system kabinet presidensiil. Tanggung jawab tentang kebijakan pemerintahan tidak terpusat pada menteri, tetapi pada Presiden (*government power and responsibility upon the Presiden*). Sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia harus diartikan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, dan kedudukan para menteri hanya sebagai pembantu Presiden. Selain dibantu para menteri, Presiden dalam kegiatan sehari-hari dibantu Wakil Presiden. Para pembantu Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Sebaliknya, DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.

Para menteri sebagai pembantu Presiden mempunyai tugas memimpin departemen-departemen eksekutif. Oleh karena itu, para menteri berpengaruh cukup besar dalam menentukan kebijakan pemerintah. Untuk menciptakan

politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan, para menteri bekerjasama satu sama lain di bawah pimpinan Presiden.

Menurut Affan Gaffar²⁰¹ bahwa di antara para menteri yang memiliki departemen tersebut, yang paling besar peranannya adalah Menteri Sekretaris Negara karena Menteri Sekretaris Negara merupakan mata dan telinga Presiden. Kedudukannya sangat strategis, karena ia adalah penjaga pintu presiden. Siapa yang akan menemui atau menghadap Presiden, harus melalui instansi itu, karena lembaga inilah yang tahu pasti jadwal Presiden. Setiap RUU harus melewati Sekretaris Negara, untuk diperiksa dan dipertimbangkan, baik yang menyangkut aspek legalitas maupun *trade off* politiknya, apakah itu positif atau negatif.

Mengacu pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, Presiden memiliki hak prerogative mengangkat atau memberhentikan menteri. Namun, realitas politik multipartai menyulitkan hal itu. Presiden tidak dapat begitu saja menafikan pendapat yang berkembang di DPR.²⁰²

Menurut Indra J. Piliang²⁰³ terdapat tiga elemen penting yang berperan dalam hal *reshuffle* kabinet yaitu politisi, pasar, dan publik. Presiden tinggal memilih apakah akan mendahulukan satu elemen, dua elemen, atau ketiganya sekaligus.

Pertama, jika Presiden mendahulukan kepentingan politisi, berarti masalah reshuffle lebih disebabkan pertimbangan politik. Kelemahan sistem presidensiil dan rentannya pemilihan presiden langsung sebagai ukuran tertinggi dalam

²⁰¹ Affan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 72.

²⁰² Dharmaputra Sutta, "Kabinet Indonesia Bersatu Menghitung Hari", *Kompas*, 3 September 2005.

²⁰³ Indra J. Piliang, Publik dalam "reshuffle" Kabinet, *Kompas*, 22 September 2005, hlm. 6.

demokrasi. Legitimasi yang diperoleh dalam pemilu dari public tidak menjadi factor determinan yang menentukan karena masih menghadapi kurungan politik partai-partai politik.

Kedua, jika kehendak pasar diikuti, tidak jauh berbeda dengan masa-masa akhir pemerintahan presiden Soeharto, dengan pengecualian pilihan kebijakan Soeharto dalam menyusun cabinet lebih diwarnai ambisi mempertahankan kekuasaan daripada memperbaiki keadaan. Padahal, pasar bebas nilai.

Ketiga, pilihan terakhir *reshuffle* patut ditorehkan kepada publik dalam arti publik yang benar-benar menderita. Jika, kepentingan publik diutamakan, indikator utama yang harus diperhatikan adalah kesejahteraan social ekonomi. Artinya, jajaran yang harus di-*reshuffle* adalah menteri dalam koordinasi kesejahteraan dan ekonomi.

b. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif

Hak-hak Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam kerangka kekuasaan pemerintahan negara atau kekuasaan eksekutif, artinya kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan undang-undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.²⁰⁴

²⁰⁴ Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Menurut Jimly Asshiddiqie,²⁰⁵ pihak eksekutif merupakan produsen hukum terbesar. Alasannya sangat sederhana antara lain, *pertama*, pihak eksekutif mengetahui paling banyak dan memiliki akses terluas dan terbesar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. *Kedua*, pemerintah jugalah yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, di mana dan bagaimana hukum itu akan dibuat. *Ketiga*, dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini juga bisa menimbulkan akses, yaitu organisasi pemerintahan menjadi sangat berkuasa di atas fungsi-fungsi organisasi di luar pemerintahan.

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu *pertama*, kekuasaan legislative artinya Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR' *kedua*, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; dan *ketiga*, kekuasaan eksekutif yang di dalamnya mengandung kekuasaan pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan Presiden.²⁰⁶

²⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 5-6.

²⁰⁶ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang: UMM Press, 2003), hlm. 73.

c. Kekuasaan Presiden di Bidang Yudikatif

Kekuasaan Presiden di bidang yudikatif secara normatif telah diatur dalam Pasal 14 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945. Pasal 14 Ayat (1) menyatakan bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Terhadap hal ini, ada yang berpendapat bahwa kewenangan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk kekuasaan yustisial. Pylee menyebutkan:

*Pardoning power is sometimes characterized as a judicial power of the President. This is wrong because granting of pardon is prerogative of the executive and, as such an executive power.*²⁰⁷ Perubahan UUD jelas telah mengurangi kewenangan Presiden.

Sehingga Mahkamah Agung berhak memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam memberi grasi dan rehabilitasi kepada narapidana. Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dalam soal pemberian grasi dan rehabilitasi oleh pengamandemen ialah: *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses persidangan, sedangkan amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.²⁰⁸ Mahkamah Agung

²⁰⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 158.

²⁰⁸ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. Xviii. Sebagaimana dikutip oleh

(MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden karena grasi menyangkut putusan hakim. Menurut T Gayus Lumbuun, amnesti adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh Presiden sebagai pengampunan dengan penghapusan hak penuntutan dari penuntut umum sehingga terhadap seseorang atau sekelompok tersangka tindak pidana tidak perlu dilakukan penuntutan hukum. Amnesti ini biasa diberikan melalui pernyataan umum oleh kepala negara kepada pelaku tindak pidana politik, bukan kepada pelaku tindak pidana pada umumnya. Sementara abolisi adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh Presiden dengan menghentikan penuntutan apabila suatu perkara pidana sudah mulai atau dalam proses penuntutan.²⁰⁹

Menurut Fajrul Falaakh, pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik, atribusi ke tangan DPR menjadi tidak tepat guna. Kalaupun diperlukan pertimbangan, sebaiknya dari Mahkamah Agung karena yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain sudah merupakan isi hak prerogatif. Yang diperlukan Presiden adalah pertimbangan untuk memberikan dasar yuridis atas pertimbangan Presiden, sedangkan DPR merupakan badan politik.²¹⁰ Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan politik DPR sebelum memberikan amnesti dan abolisi seperti pemberian amnesti kepada sejumlah narapidana anggota Gerakan Aceh Merdeka dalam kasus Gerakan Separatis Aceh (GSA).

Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014, hlm. 175.

²⁰⁹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia... Op. cit.*, hlm. 106.

²¹⁰ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi... Op. cit.*, hlm. 175-176.

Pemberian amnesti ini dilaksanakan setelah ditandatangani nota kesepahaman (MoU) RI-GAM.

Pertimbangan dari Mahkamah Agung dan DPR kepada Presiden sangat penting untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan DPR. Menurut Margarito Kamis, kata-kata Presiden dalam rumusan Pasal 14 harus dibaca Presiden sebagai kepala negara.²¹¹ Sebab, asumsi dasar yang digunakan dalam Pasal 14 adalah abolisi dan amnesti berkaitan dengan soal politik. Sedangkan grasi dan rehabilitasi berkaitan dengan soal hukum. Kalau asumsi ini diterima, maka kekuasaan Presiden, terlepas apakah Presiden berkedudukan sebagai kepala negara atau pemerintah, melekat dua kekuasaan sekaligus. Pasal 14 ayat (1) “Presiden menjalankan fungsi yudikatif”, sementara Ayat (2) “Presiden menjalankan fungsi legislatif”.²¹² Bila dihubungkan dan digunakan interpretasi sistematis maka kata “pertimbangan” dalam Pasal 14 tidak bisa lain, kecuali harus dibaca bahwa Presiden tidak terikat pada pertimbangan DPR maupun MA.

d. Kewenangan Presiden dalam Hubungan Luar Negeri

Hubungan luar negeri termasuk ke dalam lingkungan asli eksekutif (original power of executive). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan

²¹¹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden... Op. cit.*, hlm. 92.

²¹² *Ibid.*

negara lain.²¹³ UUD 1945 menetapkan beberapa jenis hubungan luar negeri. Hubungan itu adalah: mengadakan perjanjian dengan negara lain; menyatakan perang dengan negara lain; mengadakan perdamaian dengan negara lain; mengangkat duta dan konsul untuk negara lain dan menerima duta dan konsul negara lain.

1) Kekuasaan Mengadakan Perjanjian dengan Negara Lain

Hasil amandemen UUD 1945 menentukan perjanjian dengan negara lain diadakan dengan persetujuan DPR. Hal ini terlihat dari dua pasal berturut-turut, yaitu Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 11 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pada ayat (2)-nya dinyatakan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Ketentuan baru ini memuat dua hal. *Pertama*: mengakui secara konstitusional perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR yaitu dengan ungkapan “membuat persetujuan internasional lainnya”. Kata “lainnya” adalah yang tidak termasuk memerlukan persetujuan DPR sebagaimana ditentukan dalam ayat (1). *Kedua*, memberi petunjuk mengenai hal-hal yang memerlukan persetujuan DPR.²¹⁴ Istilah perjanjian dengan negara lain masuk dalam lingkup perjanjian internasional. UUD amandemen menyendirikan dalam ayat berbeda antara perjanjian dengan

²¹³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 163.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 167.

negara lain dan perjanjian internasional. Perbedaannya dari parameter subjek pelaku perjanjian, maka perjanjian dengan negara lain dipastikan subjeknya negara (antarnegara), sedangkan subjek perjanjian internasional bisa lembaga internasional.²¹⁵ Adapun latar belakang pembahasan Pasal 11 ayat (2) adalah pengalaman adanya berbagai perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah di masa lalu.²¹⁶ Kata “perjanjian” dalam Pasal 11 ayat (2) sebelum diubah terlampaui umum. Akibatnya, pemerintah dapat berkelit dari kewajiban untuk menyertakan DPR. Kenyataan inilah yang menjadi motivasi ditambahkan “ayat (2) dan (3) Pasal 11.

Secara asasi segala kewenangan mengadakan hubungan dengan negara lain termasuk mengadakan perjanjian internasional maupun dengan negara lain adalah wilayah kekuasaan Presiden. Meski demikian kompleksnya muatan materi, kriteria jenis serta konsekuensi perjanjian internasional itu sendiri menempatkan kekuasaan menjalankan perjanjian internasional tidak bisa secara mandiri dijalankan oleh Presiden.²¹⁷ Terdapat beberapa jenis perjanjian yang dalam praktiknya menghendaki persetujuan DPR. Spirit keterlibatan DPR dalam pembuatan perjanjian, selain membatasi kekuasaan Presiden, juga untuk menjamin “manfaat dan kepentingan nasional” Indonesia.²¹⁸ Perjanjian dimaksud secara umum seperti perjanjian internasional yang bersifat ketatanegaraan yang menimbulkan hak dan kewajiban pada negara atau pemerintah juga hak dan kewajiban terhadap rakyat, perjanjian-perjanjian di bidang politik, ekonomi,

²¹⁵ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...* Op. cit., hlm. 170.

²¹⁶ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...* Op. cit., hlm. 71.

²¹⁷ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...* Op. cit., hlm. 170.

²¹⁸ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...* Op. cit., hlm. 71.

keuangan, dan pertahanan.²¹⁹ UUD amandemen tidak menentukan perjanjian mana yang dapat disimpangi tanpa persetujuan DPR.²²⁰ UUD hanya menentukan seperti termuat dalam Ayat (3) bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional akan diatur melalui undang-undang. Menurut Fajrul Falaakh, pengaturan ini tergolong masih proporsional sepanjang dan selama terdapat pembatasan bagi DPR, yaitu hanya dapat mengintervensi jenis-jenis perjanjian (baik karena jenis perjanjiannya ataupun karena materi muatannya) yang lazim memerlukan agreement badan perwakilan (seperti perjanjian berbentuk *treaty*).²²¹ Perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk *treaty* yang mengandung materi sebagai berikut:²²²

- a. soal-soal politik atau yang dapat mempengaruhi politik luar negeri seperti perjanjian persahabatan, perjanjian persekutuan, perjanjian perubahan wilayah atau tapal batas;
- b. kekuatan yang mempengaruhi politik luar negeri yang dapat terjadi melalui perjanjian kerjasama ekonomi dan teknik perjanjian utang.
- c. Soal-soal yang menurut UUD atau sistem perundang-undangan harus diatur dengan undang-undang seperti kewarganegaraan atau kehakiman.

2) Kekuasaan Menyatakan Perang dengan Negara Lain

Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR untuk menyatakan perang dengan negara lain. Yang dimaksud dengan menyatakan perang adalah perang melawan negara asing atau

²¹⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 165.

²²⁰ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi... Op. cit.*, hlm. 171.

²²¹ Menurut UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, perjanjian-perjanjian yang memerlukan persetujuan DPR adalah: (a) masalah-masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; (b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara RI; (c) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (d) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (e) pembentukan kaidah hukum baru; (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Selanjutnya dalam Pasal 11-nya disebutkan: Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan Presiden.

²²² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 165.

perang antar negara.²²³ Ini wajar karena perang membawa konsekuensi yang luas bagi kehidupan bangsa dan negara, baik secara ketatanegaraan, politik, ekonomi, maupun pertahanan keamanan. Persetujuan DPR menyatakan perang akan disertai pula dengan wewenang khusus untuk memungkinkan Presiden membuat keputusan atau tindakan menyimpangi ketentuan-ketentuan yang berlaku, karena ada keadaan tidak normal (luar biasa).²²⁴ Ketentuan pasal ini bukan merupakan hasil amandemen, naskah asli UUD 1945 pada pasal dan ayat yang sama telah memuat ketentuan demikian. Menurut Fajrul Falaakh, tata hubungan demikian ini tidak bisa dipandang sebagai reduksi kekuasaan Presiden sehubungan dengan kedudukannya sebagai pucuk tertinggi angkatan perang.²²⁵ Sebab dalam hal-hal terjadi perang yang bersifat *veit a compli (sudden attack)* dari negara asing menurut kelazimannya Presiden tetap dapat langsung bertindak tanpa harus menunggu persetujuan DPR secara formil. Presiden wajib menggerakkan angkatan bersenjata, khususnya angkatan perang untuk menangkal serangan asing negara tersebut.²²⁶ Pernyataan perang harus dipandang telah ada pada saat serangan negara asing terjadi dan DPR diwajibkan untuk mendukung segala tindakan Presiden melawan serbuan negara musuh tersebut.

3) Kekuasaan Mengadakan Perdamaian dengan Negara Lain

Perjanjian perdamaian dalam rangka mengakhiri secara *de jure* suatu perang juga harus persetujuan DPR (badan perwakilan). Ini logis karena

²²³ *Ibid.*, hlm. 169.

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 168.

²²⁵ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi... Op. cit.*, hlm. 170.

²²⁶ Di Amerika Serikat dalam "Prize Case" (1863), Presiden dibenarkan mengerahkan angkatan perang tanpa persetujuan dari Congress untuk menghadapi suatu serangan termasuk serangan dari pemberontak dalam negeri. Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan... Op. cit.*, hlm. 165.

perjanjian damai pun biasanya memiliki tingkat konsekuensi tertentu dengan pihak negara lawan, seperti soal tawanan dan kompensasi akibat perang.²²⁷ Tata hubungan seperti ini lazim sebagai *balance* pencegah penyalahgunaan kekuasaan sebagai ego Presiden dalam pergulatan internasional. Tidak termasuk pengertian perdamaian menurut Pasal 11 UUD 1945 apabila perdamaian dilakukan dalam rangka mengakhiri perbedaan pandangan politik ekonomi, atau hal-hal lain di luar peperangan.²²⁸

4) Kekuasaan Mengangkat Duta dan Konsul, dan Kekuasaan Menerima Duta dan Konsul Negara Lain

Kekuasaan mengangkat atau menerima duta dan konsul berkaitan dengan hubungan diplomatik. Sebelum ada perubahan, Pasal 13 UUD 1945 yang mengatur mengenai pengangkatan duta dan konsul, hanya menentukan: (1) Presiden mengangkat duta atau konsul. (2) Presiden menerima duta negara lain. Setelah perubahan UUD, bunyinya menjadi (1) Presiden mengangkat duta dan konsul; (2) dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR; (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dari ketentuan Pasal 13 baru tersebut:²²⁹ *pertama*, pengangkatan duta perlu memperhatikan pertimbangan DPR, ketentuan ini hanya berlaku untuk duta. Pengangkatan konsul tidak memerlukan pertimbangan DPR. *Kedua*, pertimbangan DPR dalam menerima duta negara asing, merupakan ketentuan yang berlebihan. Selain menerima atau menolak duta

²²⁷ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...* Op. cit., hlm. 170.

²²⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan...* Op. cit., hlm. 170.

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 173.

asing adalah wewenang Presiden, praktik semacam ini tidak lazim. Tidak diketahui seberapa kuat mengikatnya pertimbangan yang diberikan DPR bagi Presiden, sekaligus konsekuensinya jika Presiden mengabaikan dasar pertimbangan dari DPR.²³⁰

Adanya pertimbangan DPR pada Pasal 13 ayat (1) ini penting dalam rangka menjaga objektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan Penempatan maupun penerimaan duta dilakukan jika dua negara terikat dalam suatu hubungan diplomatik. Dalam sistem presidensiil karena Presiden sekaligus sebagai kepala negara maka secara konstitusional kewenangan mengangkat dan menerima duta berada di tangan Presiden. Dalam kekuasaan Presiden mengangkat dan menerima duta ini secara *implied* terkandung kekuasaan lain yaitu kekuasaan diplomatik yang meliputi kewenangan mengadakan, meniadakan, membekukan sementara, atau memutuskan suatu hubungan diplomatik.²³¹ Menarik pendapat yang dilontarkan oleh Margarito Kamis,²³² menurutnya secara hukum kata “pertimbangan” bermakna dapat diabaikan oleh Presiden. *Pertama*, makna utama kata-kata “pertimbangan” DPR dalam menerima duta tidak terletak pada eksesifnya kekuasaan ini di masa lalu. Konteksnya adalah di negara lainpun penerimaan duta dan konsul memerlukan persetujuan parlemennya. *Kedua*, adanya sinyalemen bahwa duta besar negara asing untuk Indonesia, sering memainkan peran ganda sebagai intelijen. Adanya peristiwa menyimpang tersebut menimbulkan kekhawatiran terhadap hak prerogatif Presiden sehingga peran DPR untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden

²³⁰ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...* Op. cit., hlm. 172.

²³¹ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...* Op. cit., hlm. 172.

²³² Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...* Op. cit., hlm. 85.

menjadi penting. Sehubungan dengan fungsi pemerintahan lazim dikenal apa yang disebut hak konfirmasi yang dimiliki badan perwakilan rakyat. Fungsi tersebut bersifat *co-administratif* dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat tertentu.

Prinsipnya Presiden dan badan perwakilan rakyat menjalankan fungsi *co-administratif* atau pemerintahan bersama. Menurut Fajrul Falaakh, pelaksanaan *fit and proper test* bagi duta (besar) dinilai kurang sesuai dengan doktrin ilmu hukum tata negara yang memandang bahwa wewenang melakukan hubungan luar negeri sebagai kekuasaan asli eksekutif (*original power of executive*). Pertimbangan DPR dalam menerima duta negara lain merupakan ketentuan berlebihan (*over*). Selain itu, praktik semacam ini tidak lazim dalam pergaulan internasional.²³³ Bagaimanapun pemilihan duta (besar) tidak termasuk dalam kategori hubungan luar negeri yang memerlukan campur tangan mendalam DPR. Ketentuan baru ini tidak lazim berlaku dalam hubungan antarbangsa. Ketentuan ini bahkan dapat dianggap kesalahan yang fatal, mengingat hal itu menyalahi kebiasaan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional.

Telah menjadi kebiasaan praktik internasional yang menerima dan mengakui bentuk perjanjian internasional hanya dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif (*executive agreement*). Indonesia wajib menghormati kedaulatan negara lain dalam penempatan duta-nya. Karena itu, menjadi tidak praktis bagi Presiden jika terdapat ketentuan untuk memperhatikan pertimbangan DPR. Lazimnya, negara penerima harus percaya pada keputusan dari negara lain

²³³ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi... Op. cit.*, hlm. 174.

dalam pengiriman (pemilihan) duta. Sebagai warga masyarakat internasional, sudah selayaknya Indonesia mengikuti kebiasaan tersebut.

e. Kekuasaan Menyatakan Bahaya

Berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali bahwa, Presiden mempunyai kewenangan untuk menyatakan keadaan bahaya. Pasal tersebut berbunyi: “ Presiden mengatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Dengan merujuk pada ketentuan pasal tersebut, maka dalam menyatakan negara dalam keadaan bahaya, presiden tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, syarat dan akibat keadaan bahaya harus diatur dalam undang-undang, yang berarti memerlukan persetujuan DPR. Adapun berkaitan dengan Pasal 12 UUD 1945 perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan hak darurat negara. Hak darurat negara ialah hak dari penguasa negara untuk mengadakan tindakan yang tidak menurut atau menyimpang dari peraturan sehari-hari yaitu manakala negara berada dalam keadaan bahaya demi untuk keselamatan negaranya (bangsanya ataupun UUD-nya).²³⁴ Sementara Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keadaan darurat atau terkait dengan pengertian keadaan darurat yaitu keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.²³⁵

²³⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia...*, *Op. cit.*, hlm. 145-146.

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Ed.1 (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 7.

F.Kekuasaan Memberi Gelar dan Tanda Kehormatan Lainnya

Kewenangan eksekutif Presiden berupa memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan pasca amandemen tercantum dalam Pasal 15 UUD 1945. Bedanya pengaturan kewenangan ini dalam perumusan pasal baru pasca amandemen disertai syarat pengaturan oleh undang-undang. Ini artinya Presiden tidak lagi sepenuhnya memiliki prerogative, karena kewenangan Presiden untuk memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lain akan diatur dengan undang-undang. Menurut fajrul falaakh,²³⁶ dengan adanya pengaturan dalam undang-undang berarti terdapat alat ukur atau kriteria jelas dalam penerapannya, sebab pengalaman selama masa pemerintahan Orde Baru dalam hal pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lain semata-mata didasarkan pada penilaian subjektif Presiden. Hak dimaksud pada akhirnya berpeluang besar diselewengkan Presiden guna memperkuat perolehan dukungan politik terhadapnya, meningkatkan serta menjamin loyalitas para kroni.

3. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Lembaga-Lembaga Negara

A. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Secara hirarkhis, setelah perubahan UUD 1945 kedudukan antara MPR dengan Presiden adalah sejajar. Hubungan antara Presiden dengan MPR berdasarkan prinsip checks and balances. Hubungan tersebut dapat dilihat dalam kewenangan MPR terkait dengan

²³⁶ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi... Op. cit.*, hlm. 168.

Lembaga Kepresidenan yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945. Pada Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini juga diatur dalam Pasal 11 huruf a UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Menurut John Pieris²³⁷ menafsirkan kewenangan konstitusional MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD, berarti bahwa dengan kewenangan yang dimilikinya itu, MPR dapat saja menetapkan norma-norma hukum dalam kerangka membatasi kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden. Penetapan norma-norma hukum dimaksud adalah ketentuan-ketentuan konstitusional yang lama dicabut, dan kemudian dibuat ketentuan-ketentuan yang baru sebagai penggantinya sesuai dengan perkembangan politik yang baru. sehingga dapat diambil suatu kesimpulan jika hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD, lembaga kepresidenan merupakan salah satu lembaga yang ada pada UUD 1945 dan merupakan pengemban amanat UUD yang telah dibuat oleh MPR.

Begitu juga dengan kewenangan MPR dalam memilih dan mengangkat Presiden serta Wakil Presiden²³⁸ berganti menjadi kewenangan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Pertanggung

²³⁷ John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi cendekia, Jakarta, 2007.

²³⁸ Lihat Ketentuan Pasal 3 ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden. Lihat juga ketentuan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 11 huruf b.

jawaban presiden tidak lagi kepada MPR, tetapi secara langsung kepada rakyat. Hal ini merupakan implikasi dari pemilihan Presiden yang dilakukan oleh rakyat secara langsung. Sehingga MPR tidak dapat menjatuhkan begitu saja Presiden dari jabatannya tanpa disertai dengan alasan yang jelas, sesuai dengan ketentuan Pasal 7A UUD 1945.²³⁹ Ketentuan ini juga telah diatur dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 11 huruf c yang berbunyi:

Memutus usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR.

Selain itu, hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan MPR juga terdapat dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945, yaitu wewenang MPR untuk memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Hal ini berarti bahwa MPR akan bersidang pada saat-saat yang dibutuhkan, yaitu ketika melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden, mengubah dan menetapkan UUD, serta

²³⁹ Lihat Ketentuan Pasal 7A UUD 1945: Presiden hanya dapat diberhentikan 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.

memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Ketentuan Pasal 9 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan siding, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Ini juga menunjukkan hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan MPR. Peristiwa ini pernah terjadi ketika pelantikan Presiden Keempat Republik Indonesia, yaitu Presiden B.J. Habibie.

Menurut Jazim Hamidi, jika hubungan antara Lembaga Kepresidenan dan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah hubungan yang berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam hal pelaporan atau pertanggungjawaban. yang dimaksud di sini bukan pelaporan secara personal, tetapi secara kelembagaan, yaitu laporan Lembaga Kepresidenan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan MPR tidak dapat memberikan tindak lanjut atas pelaporan tersebut. Rakyat sebagai pemilih yang berhak menilai kinerja Lembaga Kepresidenan masa itu. sehingga hal ini berpengaruh terhadap pemilihan Presiden pada era selanjutnya.

B. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Hubungan antara Presiden dengan DPR terkait dengan kekuasaan pembentukan undang-undang. Kekuasaan DPR ini sesuai

dengan ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan pertama, sedangkan hak Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR tertuang dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945. Dalam perspektif pembangunan hukum nasional, DPR dapat mengembangkan secara positif system pembuatan hukum terpadu (*integrated law making system*) dan proses penegakan hukum terpadu (*integrated law enforcement process*) bersama-sama dengan Lembaga Kepresidenan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini DPR bersama DPD dan Presiden secara bersama-sama membentuk undang-undang. DPR, Mahkamah Agung, dan Presiden bekerja secara bersama-sama menegakkan undang-undang. Kemudian Mahkamah Konstitusi dapat mereformasi undang-undang dan menegakkan konstitusi. Dengan kerja sama yang dijalin secara terpadu melalui sinkronisasi dan koordinasi yang lebih baik, pemberantasan korupsi dan penegakan hukum dapat terlaksana dengan baik.

Dalam pembuatan undang-undang, Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden tersebut, kemudian dibahas bersama DPR. Apabila RUU tersebut mendapat persetujuan bersama, RUU dapat disahkan menjadi UU. Meskipun Presiden tidak mengesahkan RUU dalam waktu 30 hari, RUU wajib diundangkan.

Secara formal-prosedural pembicaraan pada tingkat I-IV memperlihatkan bahwa fungsi legislasi yang dijalankan DPR dalam

membahas RUU memberikan gambaran yang cukup jelas mengenai kerja sama DPR dengan Presiden dalam menghasilkan sebuah undang-undang. Dalam hal ini John Pieries berpendapat bahwa secara langsung, sebenarnya di dalam mekanisme pembahasan RUU, DPR melakukan sekaligus dua fungsinya, yaitu *pertama*, fungsi membuat undang-undang. *Kedua*, fungsi melakukan pengawasan, yaitu mengawasi keinginan Presiden yang akan menggunakan undang-undang sebagai instrument melalui materi muatan yang dikehendaki untuk mewujudkan kepentingannya.

Perubahan kewenangan membentuk undang-undang, kepada DPR menurut John Pieries dimaksudkan agar program legislasi nasional dan kegiatan pembentukan undang-undang lebih banyak ditentukan oleh DPR. Karena itu, tugas utama DPR menurut UUD 1945 terletak di bidang perundang-undnagan. Di bidang perundang-undangan banyak hal bisa dirumuskan terutama aspek-aspek hukum mengenai keadilan, hak asasi manusia dan demokrasi. Selain dalam pembuatan undang-undang maupun Perpu, hubungan antra Presien dengan DPR juga terjadi dalam pengangkatan duta dan konsul. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 dan 14 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat Duta dan Konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.

- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Pasal 14

- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Kedua pasal tersebut merupakan kewenangan Lembaga Kepresidenan yang harus dilakukan (perundingan) bersama DPR.

Hal ini berkaitan dengan fungsi pengawasan DPR dalam arti luas termasuk fungsi konsultatif dan fungsi diplomatic. Fungsi konsultatif adalah fungsi pengawasan yang dijalankan DPR dalam melakukan konsultasi dengan Presiden dan semua pimpinan lembaga negara. Dalam konsultasi itu, DPR bisa melaksanakan fungsi pengawasannya, paling tidak untuk mendengar kebijakan public yang ditentukan oleh pimpinan lembaga negara dan meminta penjelasan mengenai hal itu. Fungsi pengawasan dalam bidang diplomatik adalah fungsi DPR untuk mengikuti setiap perkembangan politik menyangkut kerjasama pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara sahabat.

Adanya pertimbangan dari DPR pada Pasal 13 Ayat (1) ini penting dalam rangka menjaga objektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut. Selama ini terkesan jabatan duta merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu yang berjasa pada pemerintah sebagai pembiayaan bagi

orang-orang yang kurang loyal pada pemerintah. Karena ia akan menjadi duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain tempat ia ditugaskan pada khususnya dan di mata internasional pada umumnya. Adanya pertimbangan DPR pada Pasal 13 Ayat (1) dipandang sangat tepat karena hal ini sangat penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.

Sedangkan DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian abolisi dan amnesti karena didasarkan pada pertimbangan politik. Jika diamati lebih jauh, yang dapat diketahui dari hubungan keduanya terdapat hubungan yang bersifat politis. Karena pertimbangan yang diberikan oleh DPR merupakan hasil perundingan para elit politik yang ada di dalamnya. Hal ini dapat dilihat dari alasan-alasan politis pimpinan lembaga negara dalam pengangkatan duta dan konsul tersebut. Sama halnya dengan proses pembuatan undang-undang, yang lahir dari kepentingan para elit politik dan dibungkus dengan atas nama kepentingan rakyat. Padahal, tidak sedikit dari produk legislative tersebut sama sekali tidak berpihak pada rakyat.

C. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan Lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai

lembaga perwakilan rakyat. Perbedaannya, terletak pada posisi anggota DPD sebagai wakil dan representasi dari daerah (Provinsi). Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kesempatan kepada perwakilan daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah.

Sesuai dengan Pasal 2 Ayat (1) perubahan keempat UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. Dengan ketentuan baru ini menandakan bahwa telah lahir paradigma baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia, yaitu, semua anggota perwakilan baik perwakilan rakyat maupun daerah dipilih langsung oleh rakyat. Kedaulatan rakyat harus dijunjung tinggi, sehingga rakyatlah yang berhak menentukan wakil-wakilnya.²⁴⁰ Oleh sebab itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat harus tetap mengacu pada UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan terpilihnya anggota DPD yang berkualitas secara demokratis, fungsi yang diemban oleh DPD sebagai lembaga negara sehingga

²⁴⁰ Lihat Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: Ayat 91) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari provinsi melalui pemilu. Ayat (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Ayat (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

dapat memberikan dampak positif bagi kepentingan daerah, juga kepentingan bangsa dan negara.

Hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan DPD terkait dengan fungsi pengawasan. Sebenarnya fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPD terhadap Presiden berhubungan dengan fungsi legislasi terbatas yang dimiliki oleh DPD dalam mengajukan RUU kepada DPR dan membahas RUU tersebut sesuai Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Senada dengan hal ini, John Pieries, berpendapat bahwa pengawasan yang dilakukan DPD untuk menjalankan fungsi legislasi dapat diperankan secara optimal dengan cara memasukkan kepentingan rakyat di daerah ke dalam materi muatan undang-undang, sesuai dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Fungsi pengawasan tersebut dilakukan dalam konteks kepentingan rakyat di daerah-daerah yang diwakili oleh anggota DPD. Walaupun kedudukan antara DPD sejajar dengan kedudukan DPR dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, kewenangannya sangat terbatas.

Selain itu, pengawasan DPD terhadap Presiden juga dapat dilakkan, pada saat presiden melaksanakan seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalau Presiden tidak melaksanakan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22D UUD 1945, maka DPD dapat menyampaikan pertimbangan hukum

kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti. DPD juga dapat menyampaikan pertimbangan politik kepada DPR jika Presiden tidak melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Jika hal ini terjadi, pertimbangan politik DPD bisa digunakan sebagai masukan kepada DPR, agar DPD dapat menilai kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh Presiden.

D. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Mahkamah Agung (MA)

Hubungan antara Presiden dengan Mahkamah Agung terkait dengan kewenangan Presiden dalam memberikan grasi serta rehabilitasi, dan Mahkamah Agung memberikan pertimbangan untuk itu sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.”

Kewenangan Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, dalam hal pemberian pertimbangan hukum kepada Presiden mengenai grasi dan rehabilitasi juga diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi, “ Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.”

Hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan Mahkamah Agung selain tersebut di atas juga terdapat hubungan

lain perihal proses rekrutmen Hakim Agung yang melibatkan Komisi Yudisial.²⁴¹

Selanjutnya hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan Mahkamah Agung dapat dilihat dalam hak uji materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.²⁴²

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung tersebut dapat ditarik benang merah jika yang dimaksud adalah Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif juga berfungsi melakukan pengawasan terhadap Presiden. Jika dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sekiranya Presiden tidak menerapkan semua peraturan hukum yang berlaku atau melanggar dan tidak menegakkan hukum secara benar atau melakukan tindakan yang justru bertentangan, menyalahi atau melanggar hukum, Mahkamah Agung dapat mengingatkan Presiden bahwa tindakannya itu menyalahi, melanggar atau bertentangan dengan hukum yang berlaku.

E. Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam

²⁴¹ Lihat UUD 1945 Pasal 24 A ayat (3) calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.

²⁴² Lihat UUD 1945 Pasal 24A ayat (1): “ Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.²⁴³ Kaitannya dengan hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan Mahkamah Konstitusi adalah pemberhentian Presiden dari jabatannya. UUD 1945 tidak mengatur secara rinci mengenai proses pemeriksaan atas pendapat DPR di Mahkamah Konstitusi. UUD 1945 hanya memeriksa bahwa Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus permintaan DPR bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan atau pendapat bahwa presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.²⁴⁴

Memparhatikan proses pemeriksaan pendapat DPR di Mahkamah Konstitusi dan ketentuan UUD yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi “memeriksa, mengadili dan memutus” dapatlah disimpulkan bahwa sesungguhnya proses pemeriksaan pendapat DPR di Mahkamah Konstitusi adalah sebuah proses peradilan yang tidak terbatas pada pemeriksaan dokumen semata-mata. Karena itu, pemeriksaan pendapat DPR itu

²⁴³ Lihat UUD 1945 Bab. IX KEKUASAAN KEHAKIMAN Pasal 24 ayat (1), (2), (3).

Pasal 24 ayat (1) berbunyi: *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*

Pasal 24 ayat (2) berbunyi: *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Pasal 24 ayat (3) berbunyi: *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*

²⁴⁴ Pasal 7B ayat (1) UUD 1945.

dapat dilakukan seperti pemeriksaan dalam perkara pidana dalam peradilan pidana. Hanya saja posisi presiden bukan sebagai terdakwa dalam proses pidana, akan tetapi sebagai pihak dalam perkara yang memiliki posisinya sejajar dengan pemohon yaitu DPR yang bertindak seperti “penuntut” dalam perkara pidana.²⁴⁵



²⁴⁵ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press), hlm. 111.