

**KEDUDUKAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL
(Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan
Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun
1945)**

Sudirman

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505.
Email: sudirfar@gmail.com

Abstract

This law journal meant to analyze construction of presidential system after amendment Section 1 article (2) UUD NRI Tahun 1945 because vague what Presidential system in UUD NRI 1945 have as according to presidential system? This journal is designed as normatif law journal with statuta approach, conceptual approach and comparative approach. Law materials which is needed in this journal is a primary materials law, secondary material law and tertiary material law. Its used analysis of qualitative juridical analysis, that is analysis to qualitative materials law by using of juridical normatif approach. From result of journal known system governance in UUD NRI 1945 from the aspect of single executive have as according to presidential system. Direct authorization by people direct election have as according to presidential system. While from the aspect of existence of legislative power of President not according to presidential system. President relation with other state institute: first, relation of DPR and President in legislation function, and budget function, less as according to presidential system; second, relation of MPR and President less as according to presidential system; third, relation of President with DPD, MA and MK have as according to presidential system.

Key words: *presidential system, president position, president relationship*

Abstract

Jurnal hukum ini dimaksudkan menelaah konstruksi sistem pemerintahan presidensial setelah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sebab tidak jelas (*vague*) apakah sistem pemerintahan yang dibangun dalam UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial? Jurnal ini dirancang sebagai jurnal hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum yang diperlukan berupa bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisis yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis terhadap bahan hukum kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dari hasil pembahasan diketahui sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang dianutnya *single executive*, telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Pemberian mandat langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Dari sudut pandang adanya kewenangan legislatif Presiden belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya, pertama, hubungan DPR dan Presiden dalam fungsi legislasi, dan fungsi anggaran, kurang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; Kedua, hubungan MPR dan Presiden tidak sesuai dengan sistem

pemerintahan presidensial; ketiga, hubungan Presiden dengan DPD, MA dan MK telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kata kunci: sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden, hubungan presiden

Latar Belakang

Perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR pasca pemilu 1999 sebanyak empat kali, memberikan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan Pasal cukup mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan Pasal ini berimplikasi terhadap perubahan doktrin bernegara yang dianut dalam pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia. Doktrin bernegara merupakan diskursus mengenai pengorganisasian kedaulatan dalam suatu negara dan menjadi pondasi diletakkannya bangunan sistem ketatanegaraan, sehingga perubahan doktrin bernegara akan berimplikasi terhadap perubahan keseluruhan bangunan sistem ketatanegaraan. Pengorganisasian kedaulatan yang dikenal dalam ilmu hukum tata negara adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Mendeteksi tipe doktrin yang dianut di Indonesia, terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Konsekuensi ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini menjadikan MPR sebagai pemangku kedaulatan negara secara penuh, sehingga memiliki kewenangan membentuk/ mengubah hukum tertinggi negara (UUD), menentukan arah negara (GBHN),¹ dan memilih pemimpin negara (Presiden).² MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.³ Dalam menjalankan negara, MPR mendistribusikan sebagian kedaulatannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara diantaranya DPR, Presiden, DPA, MA, dan BPK. Lembaga-lembaga tinggi negara melaksanakan kehendak MPR sebagai cerminan kehendak rakyat. Jadi, doktrin bernegara sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah *distribution of power*.⁴ Doktrin *distribution of power* mengakui supremasi Parlemen, sehingga lebih mencirikan sistem pemerintahan parlementer.

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terjadi pergeseran pengorganisasian kedaulatan yang cukup signifikan. Hal ini diketahui berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini membawa konsekuensi tidak ada pemangku kedaulatan rakyat tertinggi. Ketentuan ini tidak mengakui supremasi MPR tetapi mengakui supremasi Undang-Undang Dasar. Seluruh lembaga negara termasuk MPR berada dalam posisi yang sejajar, berkedudukan sebagai lembaga negara. Jadi, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 doktrin bernegara yang dianut adalah *separation of power*. Ciri utama doktrin ini antar lembaga tinggi negara sederajat, saling mengimbangi, dan saling kontrol. Doktrin *separation of power* tidak mengakui supremasi Parlemen, tetapi mengakui supremasi UUD, sehingga lebih mencirikan sistem pemerintahan presidensial.

Sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, mengakui supremasi Parlemen yaitu MPR, sehingga mengidukasikan pondasi sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan parlementer. Setelah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, tidak mengakui supremasi MPR, semua lembaga tinggi negara berada dalam posisi

¹ Supremasi MPR dipertegas dengan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan yang berisi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara”.

² Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, yang berbunyi “Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”.

³ Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang, 2011, hlm. 162

⁴ Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2008, hlm. 120-121

sejajar dengan sistem *checks and balances*, sehingga mengindikasikan sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan presidensial. Meskipun dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, menegaskan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, yang mencirikan bangunan sistem pemerintahan presidensial, namun pondasi sistem pemerintahan terletak pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Artinya sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, pondasi yang digunakan adalah parlementer, sedangkan bangunannya adalah presidensial. Adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan konsistensi pondasi sistem pemerintahan presidensial dengan bentuk bangunannya yaitu Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Apabila diilustrasikan dengan bandul jam, sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bandul jam lebih dekat dengan sistem pemerintahan parlementer, namun setelah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bandul jam bergeser lebih mendekati sistem pemerintahan presidensial.

Pergeseran sistem pemerintahan parlementer menjadi presidensial akan berpengaruh terhadap kedudukan dan hubungan Presiden dengan lembaga negara yang lain. Apabila dianalisis secara linier, perubahan ini akan diikuti perubahan kedudukan Presiden dari sub ordinat Parlemen (lemah) menjadi sejajar (kuat). Sistem pemerintahan parlementer mengakui supremasi Parlemen sehingga kedudukan Presiden dan lembaga negara yang lain berada dalam posisi sub ordinat Parlemen, menuju sistem pemerintahan presidensial yang tidak mengakui supremasi Parlemen sehingga Presiden berkedudukan sejajar dengan Parlemen dan lembaga negara yang lain. Pergeseran sistem pemerintahan parlementer menuju sistem pemerintahan presidensial dalam kasus Indonesia yang terjadi justru sebaliknya diiringi oleh tereduksinya beberapa kekuasaan Presiden, sehingga dari awalnya kedudukan Presiden sangat kuat menjadi agak lemah. Hal ini tidak lepas dari ketidakkonsistenan antara pondasi sistem pemerintahan yang parlementer dengan bangunannya yang presidensial dalam UUD 1945 sebelum perubahan, sehingga ditafsirkan dengan salah dan menjelma menjadi otoritarianisme presidensial. Presiden menjelma menjadi kekuatan yang maha kuat dan memonopoli seluruh pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵ Bahkan dalam praktek ketatanegaraan, seluruh lembaga negara termasuk Parlemen beradab di bawah kekuasaan Presiden sebagai kepala eksekutif (*executive heavy*). Oleh karena itu pergeseran sistem pemerintahan dari parlementer menjadi presidensial perlu diimbangi oleh sistem *checks and balances* antar lembaga negara, sehingga benar-benar mencerminkan sistem pemerintahan presidensial. Sistem *checks and balances* merupakan ciri esensial teori sistem pemerintahan presidensial. Mendeteksinya dapat dilakukan dengan menganalisis hubungan Presiden dengan lembaga negara lain yaitu MPR, DPR, DPD, MK, dan MA.

Dengan demikian, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengindikasikan memberikan penegasan terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu penegasan dianutnya sistem pemerintahan presidensial, dengan mempertegas kedudukan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) tidak dapat dipisahkan dan dipilih langsung oleh rakyat, sehingga Presiden memiliki kewenangan sebagai “*the sovereign executive*” untuk menjalankan “*independent power*” dan “*inherent power*”,⁶ serta membangun *separation of power* dan hubungan *checks and balances* antar lembaga negara. Hal ini sejalan dengan

⁵ Otoritarianisme Presiden didasarkan pada penafsiran penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan yang menasibkan Presiden sebagai mandataris MPR. Bagir Manan bahkan menjelaskan bahwa dalam praktik ketatanegaraan yang berlaku menunjukkan pemahaman bahwa “mandataris” merupakan pranata tersendiri disamping kepala negara dan kepala pemerintahan, sehingga ada kualifikasi:

1. Presiden sebagai kepala negara
2. Presiden sebagai kepala pemerintahan; dan
3. Presiden sebagai mandataris MPR

Lihat dalam Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta 2006, hlm. 44

⁶ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta 2007, hlm. 226

kesepakatan nomor 3 (tiga) fraksi-fraksi di MPR pada Sidang Tahunan MPR 1999 mengenai arah perubahan UUD 1945, yakni: sepakat untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial⁷ (dalam artian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem pemerintahan presidensial).⁸

Akan tetapi, perubahan Pasal 1 ayat (2) serta perubahan pasal-pasal lainnya yang dimaksudkan menguatkan sistem pemerintahan presidensial masih melahirkan pertanyaan hukum. Apakah sistem pemerintahan yang dibangun dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dikehendaki oleh kesepakatan fraksi MPR saat hendak melakukan perubahan UUD 1945 telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial? Apakah kedudukan dan hubungan Presiden dengan lembaga negara yang lain yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan bangunan sistem pemerintahan Presidensial? Secara normatif tidak ditemukan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan secara eksplisit kriteria sistem pemerintahan presidensial sebagai legitimasi bangunan sistem pemerintahan dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah presidensial. Dapat dikatakan bahwa bangunan sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih tidak jelas (*vague*). Berbeda dengan ketentuan bentuk negara yang dituangkan secara normatif dalam Pasal 1 ayat 1 UUD 1945, sehingga tidak menghadirkan pertanyaan hukum.

Oleh karena itu, diperlukan analisis bangunan sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 secara mendalam dengan berbagai pendekatan, serta berfokus pada pokok permasalahan apakah kedudukan dan hubungan Presiden dengan lembaga negara yang lain (DPR, MPR, DPD, MA dan MK) dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial? Pertimbangan lain studi tentang lembaga kepresidenan di Indonesia masih sangat langka.⁹ Hasil tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap perbaikan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia di masa yang akan datang. Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang bertitik tolak pada analisis peraturan perundang-undangan dan berbasis pada karakter hukum normatif yaitu pada tataran atau lapisan ilmu hukum dogmatik (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtsteorie*), dan filsafat hukum (*rechtsfilosofie*).¹⁰ Penelitian hukum normatif juga dipandang sebagai penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematisasi hukum, sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum¹¹. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).¹²

Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹³ Pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka yaitu menelusuri dan menginventarisasi bahan-bahan yang relevan dengan pokok permasalahan yang sedang dikaji, selanjutnya dibaca dan dipahami secara mendalam. Pengolahan bahan hukum menggunakan penalaran hukum (*legal reasoning*) dengan menggunakan interpretasi autentik, interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.¹⁴

⁷ A. Mukthi Fadjar. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik (telaah kritis atas perubahan UUD 1945 Oleh MPR)*. Disampaikan dalam pidato pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 13 Juli 2002. Tulisan diperoleh dari buku menuntaskan *Agenda Reformasi: dinamika pembangunan hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2008, hlm. 63

⁸ Lihat dalam Rofiqul Umam Ahmad, M. Ali Safa'at, Rofiudin Munis Tamar (ed). *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kotemporor, Pemikiran Jimly Asshiddiqie Dan Para Pakar Hukum*, The Biagraphy institute, Jakarta, 2007, hlm. 8

⁹ Afan Gaffar. *Politik Indonesia, Transisi menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm 51.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 24

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 52

¹² Peter Mahmud Marzuki. *Op. cit.* 93-95. Lihat juga dalam Jonny Ibrahim. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 302-306.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Op. cit.* hlm. 52.

¹⁴ Sunaryati Hartono. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 152. Interpretasi autentik adalah penafsiran berdasarkan kepastian arti kata-kata yang dimaksud dalam peraturan

Analisis yang digunakan adalah Analisis Yuridis Kualitatif, yaitu analisis terhadap data kualitatif dengan menggunakan penalaran induksi, deduksi dan abduksi.

Pembahasan

Dalam menganalisis sistem pemerintahan presidensial dalam suatu negara dapat ditelusuri dari dua hal yaitu melalui kedudukan Presiden dan hubungan Presiden dengan lembaga negara yang lain khususnya lembaga legislatif. Berdasarkan pijakan ini, analisis dalam jurnal ini mengacu pada kedua kriteria tersebut, sebagai berikut:

A. Kedudukan Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

A. 1. Kedudukan Presiden Sebagai Kepala Negara Sekaligus Kepala Pemerintahan (*single executive*).

Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk "*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*".¹⁵ Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berisi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.¹⁶ Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan kepala negara sekaligus kekuasaan kepala pemerintahan.

a. Presiden Sebagai Kepala Negara (*Head of State*)

Pada awalnya seluruh kekuasaan negara berada di tangan seorang kepala negara, yaitu Presiden, Raja, Sultan, atau Amir. Seiring perkembangan ajaran konstiusionalisme, kekuasaan kepala negara mengalami pembatasan-pembatasan guna menghindari terjadinya tindakan otoriter. Meskipun mengalami pembatasan, kedudukan Presiden sebagai kepala negara tetap kuat dan melekat kekuasaan yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lain. Kekuasaan yang dimiliki Presiden sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, diantaranya sebagai berikut:

a) Presiden Memegang Kekuasaan Asli (*Inherent Power of Head of State*)

Kedudukan kuat Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial salah satu faktornya adalah karena Presiden berkedudukan sebagai kepala negara. Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lain, meskipun lembaga tersebut juga mendapat mandat langsung dari rakyat, semisal Parlemen. Kepala negara melahirkan konsekuensi filosofis, bahwa dialah yang berkedudukan sebagai kepalanya negara yang memegang sepenuhnya seluruh kekuasaan negara. Sebelum kelahiran negara republik, awalnya hanya satu sistem yang dikenal di seluruh dunia yaitu monarki yang dikepalai seorang raja. Di tangan seorang raja, seluruh kekuasaan negara berdiam, sehingga raja dikenal sebagai kepala negara yaitu orang yang mengepalai seluruh kekuasaan negara. Dalam negara republik, kepala negara berada di tangan seorang Presiden, secara filosofis maka Presiden yang memegang seluruh

perundang-undangan. Interpretasi gramatikal adalah penafsiran untuk memperoleh pemahaman suatu teks peraturan perundang-undangan berdasarkan bahasa dan susunan kata-kata atau kalimat yang digunakan. Sedangkan interpretasi sistematis adalah penafsiran suatu peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan cara menghubungkan Pasal yang satu dengan Pasal yang lain dalam satu peraturan perundang-undangan atau dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dalam Rosid Al Atok. *Saling Mengimbangi dan Saling Kontrol antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang*, Desertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 2012, hlm. 25

¹⁵ Rett R. Ludwikowski. *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29

¹⁶ Bagir Manan. *Op. cit*, hlm 122

kekuasaan negara. Inilah yang disebut dengan kekuasaan asli kepala negara (*inherent power of head of state*). Namun, dalam negara konstitusional, baik dalam sistem monarki konstitusional atau republik, kekuasaan asli kepala negara bersifat laten (tersembunyi) oleh batasan-batasan yang ada dalam konstitusi untuk menghindari terjadinya penyelewengan kekuasaan negara. Sifat laten (tersembunyi) kekuasaan asli kepala negara tidak menghilangkan kekuasaan itu sendiri.

Kekuasaan asli kepala negara dapat muncul lagi dan dapat dipergunakan kembali oleh Presiden apabila negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*). Dalam keadaan normal pelaksanaan hukum tata negara di dasarkan atas ketentuan konstitusional yang normal sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar maupun dalam konstitusi tidak tertulis. Keadaan darurat merupakan pengecualian, komando dan penggunaan kekuatan memaksa (*publik force*) untuk mengatasi keadaan darurat merupakan kekuasaan yang menurut sifatnya termasuk dalam kekuasaan asli kepala negara. Segala tindakan penyimpangan di masa pengecualian diperbolehkan untuk dilakukan sekedar untuk mengembalikan keadaan pada keadaan normal.¹⁷

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua Pasal yaitu Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 ayat (1) menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari kedua ketentuan tersebut, dapat diketahui adanya dua katagori keadaan darurat menurut UUD NRI Tahun 1945 yaitu keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Negara dapat dikategorikan berada dalam keadaan darurat apabila memenuhi unsur: pertama, unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); kedua, unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan ketiga, unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.¹⁸ Apabila ketiga unsur tersebut terpenuhi, dengan berdasarkan Pasal 12 serta undang-undang keadaan bahaya, Presiden dapat mendeklarasikan keadaan bahaya dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal.

Kewenangan yang dimiliki Presiden inilah yang menjadi salah satu faktor yang memperkuat kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial. Bahkan, dengan legitimasi keadaan darurat seorang Presiden dapat berpotensi terjerumus dalam kesewenang-wenangan. Hal ini dapat dilihat dalam kasus di mana Presiden Sukarno dengan alasan negara dalam keadaan bahaya membubarkan badan konstituante yang dipilih secara demokratis, mendekritkan kembali ke UUD 1945, serta mengangkat dirinya Presiden seumur hidup. Demikian juga ketika terjadi kerusuhan 1998 pada masa Suharto di mana banyak terjadi pelanggaran HAM, semisal tragedi Trisakti dan Semanggi, begitu sulit mengantarkan pihak-pihak yang bertanggung jawab termasuk Presiden ke depan meja hijau, karena waktu itu berlaku keadaan darurat.

Pemberlakuan ketentuan Pasal 22 ayat (1) hanya menekankan pada aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan unsur keterbatasan waktu yang diperlukan, tanpa menekankan sifat ancaman yang membahayakan. Presiden dapat menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat kegentingan yang memaksa untuk diterapkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu). Dengan demikian deklarasi keadaan bahaya sesuai Pasal 12 mengharuskan penilaian secara objektif berdasarkan undang-undang, sedangkan penerapan Pasal 22 ayat (1) tidak berdasarkan

¹⁷ Jimly Assiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat...Op. cit.*, hlm. 227

¹⁸ *Ibid*, hlm. 207-208

penilaian objektif berdasarkan undang-undang melainkan secara subjektif Presiden dapat menilai secara pribadi. Ketentuan ini jelas menjadi sumber kewenangan yang luar biasa besar bagi Presiden, sehingga kewenangan ini juga menjadi faktor yang memperkuat kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Ismail Sunny memberikan penilaiannya mengenai ketentuan ini:¹⁹

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, tetapi peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan yang berikut. Bila tidak mendapat persetujuan, maka peraturan tersebut harus dicabut. Teranglah Pasal ini dapat merupakan sumber kekuasaan yang bukan main besarnya, apalagi diingat bahwa masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang berikutnya mungkin selama-lamanya 1 tahun.

Dengan demikian dapat disimpulkan, pada hakekatnya kekuasaan negara berada di tangan kepala negara. Seiring berkembangnya ajaran-ajaran konstitusionalisme modern, fungsi utama diadakannya Undang-Undang Dasar adalah untuk membatasi kekuasaan kepala negara yang demikian besar. Akan tetapi, sekiranya tidak ada ketentuan yang secara tegas melarang, kekuasaan sisa itu harus dengan sendirinya secara inheren harus dianggap atau ditafsirkan termasuk ke dalam lingkup kekuasaan Presiden sebagai kepala negara. Inilah yang dipahami sebagai kekuasaan asli kepala negara "*inherent power of the President*". Dalam UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan asli kepala negara terdapat dalam pengaturan mengenai keadaan darurat yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1). Kedua Pasal ini memberikan kedudukan kuat kepada Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

b) Presiden Sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata (*Chief of Army*)

Kekuasaan tertinggi Presiden atas tiga angkatan bersenjata yaitu angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, di dasarkan pada Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Kekuasaan tertinggi Presiden atas angkatan bersenjata bermakna pula Presiden berkedudukan sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dengan demikian komando tertinggi angkatan bersenjata berada di tangan seorang Presiden, yang memberikan konsekuensi Presiden dapat mengerahkan segala kekuatan yang dimiliki oleh TNI dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, usaha perdamaian dunia, maupun dalam misi-misi lain diluar kepentingan militer, semisal menanggulangi terjadinya bencana alam dan sebagainya. Hal ini terkait dengan tugas TNI yang disebutkan sebagai berikut:²⁰

Tentara Nasional Indonesia bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk:

- a. Mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah;
- b. Melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa;
- c. Menjalankan Operasi Militer selain Perang;
- d. Ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.

Kemudian diperjelas dalam Pasal 14 UU No. 3 Tahun 2002 yang secara eksplisit ditegaskan kewenangan Presiden sebagai panglima tertinggi TNI, di mana Presiden satu-satunya yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengerahan kekuatan TNI, meskipun dalam menghadapi ancaman bersenjata diperlukan persetujuan DPR, disebutkan demikian:²¹

¹⁹ Ismail Sunny. *Pergeseran kekuasaan eksekutif, suatu penyelidikan dalam hukum tata negara*. (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 19

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara Pasal 10 ayat (3).

²¹ *Ibid*, Pasal 14

- (1) Presiden berwenang dan bertanggung jawab atas pengerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia.
- (2) Dalam hal pengerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia untuk menghadapi ancaman bersenjata, kewenangan Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman bersenjata, Presiden dapat langsung mengerahkan kekuatan Tentara Nasional Indonesia.
- (4) Pengerahan langsung kekuatan Tentara Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), Presiden dalam waktu paling lambat 2 X 24 (dua kali dua puluh empat) jam harus mengajukan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui pengerahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), Presiden menghentikan pengerahan operasi militer.

Adanya persetujuan DPR dalam hal adanya ancaman bersenjata berhubungan dengan *sarana checks and balances*, mengingat pengerahan kekuatan dalam menghadapi ancaman bersenjata dapat menghadirkan kerugian yang bersangkutan paut kepada kepentingan rakyat dan negara, sehingga dibenarkan apabila ada sarana penyeimbang dari DPR. Namun dalam hal pengerahan yang dianggap tidak menimbulkan ancaman bersenjata Presiden dapat mengerahkan angkatan bersenjata secara langsung atau dalam menghadapi ancaman bersenjata yang sifatnya mendadak.

Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945, ketentuan Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata memberikan legitimasi secara tidak langsung terhadap kedudukan Presiden. Institusi militer dalam hal ini adalah TNI merupakan alat kelengkapan negara yang paling kuat karena dibekali keahlian khusus yang tidak dimiliki warga sipil, serta kewenangan menggunakan senjata yang juga tidak dimiliki warga sipil. Kekuatan besar ini secara tidak langsung pula “dimiliki” Presiden, sehingga presiden memiliki “taring” dalam menghadapi ancaman negara seperti amanat peraturan perundang-undangan, atau bahkan ancaman politik secara pribadi. Dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan Presiden sebagai pimpinan angkatan bersenjata tidak hanya bersifat simbolik layaknya dalam sistem pemerintahan parlementer, namun bersifat aktif, Bagir Manan menyatakan:²²

Presiden sebagai pimpinan angkatan bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam, beberapa peristiwa, Presiden Amerika Serikat menunjukkan kekuasaannya atas angkatan perang bersifat efektif. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan mengirim angkatan bersenjata Amerika Serikat ke Vietnam dan lain-lain tanpa persetujuan Kongres.

Di samping itu, dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata, dimaksudkan untuk menjaga stabilitas jalannya pemerintahan. Angkatan bersenjata dalam rentetan sejarah dunia, merupakan alat paling cepat dan mudah dalam menggulingkan suatu pemerintahan, atau yang lebih dikenal dengan istilah kudeta. Dalam sistem pemerintahan pemerintahan parlementer, kekuasaan tertinggi berada di tangan parlemen, sehingga parlemen yang memiliki kuasa terhadap kekuatan angkatan bersenjata, apabila suatu pemerintahan kehilangan dukungan parlemen akan memancing angkatan bersenjata untuk menggulingkan pemerintahan secara paksa (kudeta). Sehingga sistem pemerintahan parlementer rentan akan adanya

²² Bagir Manan. *Op.cit.*, hlm. 120

kudeta militer sebagaimana terjadi di Thailand. Namun, dalam sistem pemerintahan presidensial, apabila Presiden kehilangan dukungan angkatan bersenjata tidak menutup kemungkinan juga berujung pada kudeta militer, sebagaimana terjadi pada pemerintahan Presiden Mursi di Mesir.

c) Presiden Memiliki Kekuasaan Memberikan Pengampunan (*Pardon Power of Head Of State*)

Kekuasaan Presiden lainnya yang menjadi konsekuensi kedudukan Presiden sebagai kepala negara adalah kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan. Dalam teori hukum ketatanegaraan pengampunan presiden dibedakan menjadi empat macam yaitu grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi. Ketentuan kewenangan Presiden memberikan empat jenis pengampunan tersebut dapat ditemui dalam pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana. Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang, sedangkan abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan.²³

Pemberian pengampunan oleh Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 oleh sebagian pihak dipandang sebagai kekuasaan yudikatif, sehingga dipandang pula Presiden memegang kekuasaan yudikatif.²⁴ Kekuasaan Presiden memberikan pengampunan berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Dilihat dari konsep *single executive* dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara merupakan domain kekuasaan eksekutif. Dengan demikian kekuasaan pemberian pengampunan merupakan kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudikatif, sehingga Presiden dengan kekuasaan pemberian pengampunan yang dimilikinya tidak dapat dikatakan memegang kekuasaan yudikatif. Bagir Manan, mengacu pada catatan kaki buku Pylee yang menyatakan: *Pardoning power is sometimes characterized as a judicial power of the executive and, as such, an executive power*, kemudian beliau memberikan ulasan mengenai grasi, amnesti abolisi, dan rehabilitasi demikian:²⁵

Pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi adalah kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudisial. Selain itu, ada juga yang mempergunakan alasan, kekuasaan tersebut dilaksanakan di luar proses yudisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yudisial, bahkan meniadakan proses yudisial. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk proses yudisial karena tindakan ini tidak didasarkan pertimbangan hukum, tetapi pertimbangan kemanusiaan, atau pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan hukum dan lain sebagainya.

Pemberian grasi, rehabilitasi oleh Presiden mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan pemberian Amnesti dan Abolisi mengharuskan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya keharusan mendapat pertimbangan MA

²³ Bagir Manan. *Op.cit*, hlm. 158-159

²⁴ Ismail Suny. *Op. cit*, hlm. 44

²⁵ Bagir Manan. *Op.cit*

atau DPR tidak bersifat dapat membatalkan hak Presiden untuk memberikan pengampunan. Ketentuan itu hanya mensyaratkan perlunya pertimbangan bukan persetujuan sehingga tidak mengandung unsur hak tolak dari lembaga yang diminta pertimbangan. Meskipun kedua lembaga yang diminta pertimbangan oleh Presiden memberikan pendapat tidak sepemahaman, Presiden tetap dapat melaksanakan pemberian pengampunan sesuai dengan apa yang dikehendakinya. Dengan kata lain, pemberian pengampunan oleh Presiden telah menjadi hak prerogratif Presiden. Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak pernah menyatakan istilah hak prerogratif Presiden. Namun dalam praktik ketatanegaraan, hak ini dilakukan secara nyata.²⁶

Secara teoritis, hak prerogratif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala negara baik raja ataupun Presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, seperti Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

Dengan berbekal legitimasi hak prerogratif, Presiden dapat memberikan pengampunan terhadap siapapun, dengan pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain secara subjektif oleh Presiden, apabila dianggap pantas untuk memperoleh pengampunan. Sebagaimana pemberian grasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menuai kontroversi, yaitu pemberian grasi kepada terpidana kasus narkoba, Schapelle Leigh Corby. Corby merupakan terpidana narkoba asal Australia yang divonis 20 tahun penjara di Pengadilan Negeri Denpasar, karena terbukti menyelundupkan 4,2 kilogram ganja pada tahun 2004. Grasi tersebut dinilai menjadi preseden buruk dalam upaya pemberantasan narkoba dan obat terlarang di Indonesia. Namun, Presiden tetap dapat melaksanakan keputusannya, meskipun menuai banyak kritik. Inilah kekuatan hak prerogratif dalam sistem pemerintahan presidensial.

b. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (*Chief of Executive*)

Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Dapat dikatakan pula, secara formal kekuasaan Presiden dalam melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan untuk membuat peraturan pelaksana undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, namun secara materiil kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah mencapai tujuan negara.

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke empat. Meskipun kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara merupakan tanggung jawab semua lembaga negara dan juga

²⁶ Novianti. *Kontroversi Pemberian Grasi terhadap Corby*. ISSN: 2088-2351. Vol. IV, No. 11/I/P3DI/Juni/2012

seluruh bangsa Indonesia, namun secara riil kekuasaan eksekutif yang mengemban kewajiban tersebut untuk diwujudkan.

Mengemban kewajiban sedemikian besar tersebut, menjadikan kekuasaan eksekutif dibekali alat kelengkapan negara yang paling lengkap mulai dari kabinet, serta pejabat-pejabat pelaksana mulai dari pusat sampai daerah. Presiden dan alat kelengkapannya eksekutif yang dimilikinya tersebut, bertanggung jawab secara penuh melaksanakan undang-undang, administrasi negara dan juga hubungan luar negeri. Menurut Ismail Suny, kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang meliputi kekuasaan antara lain:²⁷

1. Kekuasaan administrasi, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan politik administrasi.
2. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
3. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan memberi grasi dan amnesti.
4. Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
5. Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri.

Adanya berbagai perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945, kategorisasi kekuasaan pemerintahan oleh Ismail Suny tersebut sudah terdapat hal-hal yang kurang relevan, diantaranya: pertama, pemberian grasi dan amnesti bukan kekuasaan yudikatif karena tidak melibatkan proses yudisial, melainkan kewenangan Presiden sebagai kepala negara; dan kedua, kekuasaan militer merupakan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan. Apabila disederhanakan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang mencakup kekuasaan membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, mengangkat menteri-menteri (kabinet), kekuasaan melaksanakan administrasi negara, dan kekuasaan hubungan luar negeri (diplomatik).

a. Kewenangan Membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berisi “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,²⁸ kemudian dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi “materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Dari ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Jimly Assiddiqie mengatakan:²⁹

²⁷ Ismail Suny. *Op. cit.*, hlm. 44

²⁸ Pasal 7 mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

²⁹ Jimly Assiddiqie. *Perihal Undang-undang*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 275

Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”, karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).

Pada umumnya sebuah undang-undang hanya mengatur yang bersifat umum, sehingga perlu peraturan pemerintah yang lebih teknis untuk melaksanakannya. Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah sepenuhnya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden memiliki kebebasan dalam membuat peraturan pemerintah sesuai dengan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung. Demikian halnya juga dengan peraturan Presiden, peraturan ini juga dimaksudkan sebagai peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Presiden. Berdasarkan Pasal 13 UU No 12 Tahun 2011 dinyatakan “materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka menyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan.³⁰

Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan kedua sarana peraturan tersebut sesuai delegasi peraturan di atasnya serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara menyesuaikan dengan visi-misi yang diangkat sebelum menjadi Presiden, hal ini dimungkinkan asalkan tidak bertentangan dengan materi muatan undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat. Serta dari pelaksanaan undang-undang ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

b. Kewenangan Mengangkat dan Memberhentikan Menteri-Menteri (Kabinet)

Dalam Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945, menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan menjalankan pemerintahan. Mengingat kekuasaan pemerintahan yang begitu luas, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan. Menteri adalah pembantu Presiden yang menguasai bidang tertentu dalam pemerintahan. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dikatakan “kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”. Status menteri sebagai “pembantu”, menjadikan Presiden memiliki legitimasi kuat mengangkat, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- (1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

³⁰ Bagir Manan. *Op.cit.*, hlm. 149

Meskipun menyandang status “pembantu” menteri-menteri memiliki posisi cukup penting dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sehingga diatur tersendiri dalam kekuasaan pemerintah yaitu di BAB IV mengenai Kementerian Negara. Dalam tataran praktis, para menteri yang menjalankan kekuasaan eksekutif secara riil sehari-hari sesuai dengan bidang dan tugasnya masing-masing. Sehingga Jimly Assiddiqie mengatakan bahwa sebenarnya kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.³¹ Bahkan, dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan menteri bukanlah pejabat yang biasa.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan menteri menjadi salah satu faktor penentu kesesuaian dianutnya sistem pemerintahan presidensial, bahkan dapat menjadi pembeda dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer, kedudukan, komposisi, dan keberlangsungan menteri-menteri berada di tangan parlemen, bahkan sebagian menteri-menteri merupakan anggota parlemen sebagai sarana mengawasi sepenuhnya jalannya pemerintahan, sehingga eksekutif dikendalikan oleh Parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan, susunan, dan keberlangsungan menteri-menteri murni berada di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki hak prerogratif mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sesuai dengan kebutuhannya dalam menjalankan roda pemerintahan dan guna mewujudkan kepentingan rakyat secara umum. Keseluruhan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial menempatkan kekuasaan mengangkat menteri di tangan Presiden terlepas ada tidaknya ketentuan persetujuan Parlemen. Artinya pengangkatan Menteri menjadi domain hak prerogratif Presiden. Oleh karenanya, satu-satunya parameter seorang Presiden dalam mengangkat menteri-menteri adalah kapabilitas dan integritas dari seorang yang akan diangkat menjadi menteri. Tidak ada parameter lainnya semisal balas jasa, atau bahkan politik dagang sapi yaitu bagi-bagi jabatan menteri guna menjaga posisi kekuasaan Presiden. Jimly Assiddiqie mengatakan:³²

Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah di dasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusun kabinet tidak boleh di dasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seorang dipilih dan diangkat oleh Presiden untuk menduduki jabatan menteri harus di dasarkan atas kriteria kecakapan bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden.

Konsekuensi kekuasaan Presiden yang mempunyai legitimasi kuat terhadap menteri-menteri dapat menghadirkan posisi kuat bagi Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial. Melalui dukungan menteri yang benar-benar memiliki kemampuan sesuai dengan bidangnya, Presiden dapat menjalankan dan mengendalikan pemerintahan sesuai dengan visi-misi yang diemban. Presiden membutuhkan kapabilitas, integritas, dan loyalitas menteri-menteri yang siap membantunya menjalankan pemerintahan. Secara riil dikatakan sebelumnya bahwa yang menjalankan kekuasaan eksekutif sehari-hari adalah menteri-menteri, apabila Presiden tidak dapat mengendalikan dan mengawasi para menterinya, maka Presiden akan kehilangan kendali terhadap jalannya pemerintahan. Apabila pengangkatan menteri-menteri tidak didasarkan pada kapabilitas, integritas, dan loyalitas, akan menghadirkan ketidakefektifan jalannya

³¹ Jimly Assiddiqie. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 173

³² *Ibid*, hlm. 174

pemerintahan. Apabila pemberhentian Menteri oleh Presiden tidak berdasarkan hasil evaluasi kinerja, tetapi karena alasan lain semisal alasan politis, juga akan mengganggu jalannya pemerintahan.

c. Kekuasaan Penyelenggara Administrasi Negara (*Administration Power*)

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik oleh pemerintah. Dengan demikian kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan pemerintah untuk menyelenggarakan urusan publik supaya tujuan negara dapat dicapai. Dalam artian, administrasi negara merupakan tindakan konkrit atau nyata dari pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara. Usaha konkrit tersebut melingkupi wilayah cakupan yang luas mulai hal-hal yang bersifat umum sampai hal-hal rinci yang bersifat teknis. Bagir Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara 4 bidang besar yaitu:³³

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dilihat dari pengelompokan tersebut, menegaskan bahwa kekuasaan administrasi negara meliputi segala tindakan pemerintah sehari-hari mulai dari tataran konsep sampai pelaksanaan teknis oleh kelengkapan-kelengkapan negara yang ada di lapangan. Kekuasaan yang begitu luas tersebut secara hierarkis dikendalikan oleh pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif yang berujung di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan dan mengendalikan pelaksanaan administrasi negara, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipengangnya. Pencapaian kinerja pemerintah salah satu indikatornya dapat dilihat dari pencapaian pelaksanaan administrasi negara, terutama bagaimana pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat.

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertindak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan administrasi negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa jabatannya berakhir. Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI 1945, secara murni juga menempatkan Presiden sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan administrasi negara, sehingga kedudukan Presiden begitu kuat serta terbebas dari intervensi lembaga manapun dalam melaksanakan kekuasaan administrasi negara. Penempatan kekuasaan administrasi negara di tangan Presiden sebagai konsekuensi kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, dimaksudkan pula untuk menjamin pelaksanaan pemerintahan berjalan stabil.

d. Kekuasaan Penyelenggara Hubungan Luar Negeri (*Diplomatic Power*)

Kekuasaan penyelenggara hubungan luar negeri atau kekuasaan diplomatik meliputi kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, menyatakan perang dengan negara lain, mengadakan perdamaian dengan negara lain, dan mengangkat duta dan konsul untuk negara lain, serta menerima duta dan konsul dari negara lain.

³³ Bagir Manan. *Op. cit.*, hlm 123-125

Kekuasaan ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Kemudian ditambahkan dengan ketentuan dalam Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 yang berisi:

- (1) Presiden mengangkat Duta dan Konsul
- (2) Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan tersebut termasuk dalam lingkungan kekuasaan eksekutif asli, selain Presiden beserta jajarannya di lingkungan lembaga eksekutif, tidak ada lembaga lain yang memiliki kewenangan untuk melakukan hubungan luar negeri. Sehingga kekuasaan ini dapat pula dikatakan sebagai hak prerogratif lembaga eksekutif. Bagir Manan mengatakan:³⁴

Hubungan luar negeri termasuk dalam lingkungan kekuasaan 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 mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.

Sebagai kekuasaan asli eksekutif, maka kekuasaan diplomatik tersebut berada di tangan Presiden sebagai kepala eksekutif, dengan kata lain kekuasaan tersebut menjadi hak prerogratif Presiden. Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 11 dan 13 UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan diplomatik Presiden mengharuskan adanya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melakukan perjanjian dengan negara lain, Presiden diwajibkan memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terutama berkaitan dengan perjanjian yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang. Apabila dikaitkan dengan kenyataan bahwa kekuasaan hubungan luar negeri merupakan kekuasaan asli eksekutif, keberadaan persetujuan DPR dipandang sebagai sarana *checks and balances*.

Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Berdasarkan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 dikatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar". Berdasarkan ketentuan pasal ini menegaskan bahwa Presiden pemegang satu-satunya kekuasaan eksekutif, yang berarti pula Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan mengandung implikasi kekuasaan yang tidak serupa. Sebagai kepala negara Presiden memiliki kekuasaan asli, kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata, dan kekuasaan memberikan pengampunan. Sedangkan sebagai kepala pemerintahan

³⁴ Bagir Manan. *Op. cit*, hlm 162

Presiden memiliki kekuasaan membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (kabinet), kekuasaan melaksanakan administrasi negara, serta kekuasaan melaksanakan hubungan luar negeri. Meskipun terdapat reduksi di beberapa bidang kekuasaan, semisal kekuasaan hubungan luar negeri, tidak mengurangi kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden.

Akan tetapi terdapat hal yang cukup mengganggu pemurnian kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*). Pada dasarnya dianutnya *single executive* dalam sistem pemerintahan presidensial dimaksudkan Presiden dapat menjadi sentrum kekuasaan. Sebagai sentrum kekuasaan, Presiden tidak dibutuhkan memiliki hubungan kausalitas atau saling tergantung dengan lembaga negara yang lain, kecuali hubungan *checks and balances*. Kedudukan Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif adalah kuat tidak membutuhkan dan tergantung pada dukungan lembaga legislatif. Mendapatkan kedudukan Presiden demikian, pengisian jabatan Presiden harus tidak tergantung pula terhadap prasyarat yang terkait secara langsung dengan lembaga negara manapun, termasuk Parlemen. Jimly Assididqie mengatakan demikian:³⁵

Jika kedudukan Presiden hendak diperkuat, maka kedudukannya tidak boleh digantungkan atau tergantung kepada lembaga permuyawaratan dan perwakilan rakyat (*legislature*). Karena itu, pemilihannya keduanya, yaitu *legislature* dan *executive* jangan bersifat *sequensial*, tetapi dilakukan dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak menjadikan hasil pemilihan yang satu sebagai prasyarat untuk pemilihan yang lain.

Dalam praktik justru terjadi sebaliknya, pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak dilakukan dalam waktu yang bersamaan, sehingga hasil pemilihan DPR menjadi prasyarat pencalonan Presiden oleh partai politik. Hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan pasal ini lebih lanjut dikenal dengan istilah ambang batas pengajuan calon Presiden atau *presidential threshold*.

Adanya *presidential threshold* akan mencederai semangat *single executive*, karena ketentuan ini akan menjadikan pengisian jabatan Presiden memiliki hubungan kausalitas terhadap Parlemen. Artinya pengisian jabatan Presiden diperlukan dukungan jumlah suara kursi di Parlemen. Mengingat sistem kepartaian di Indonesia menganut sistem multi partai yang sulit dimungkinkan ada partai dengan suara mayoritas, menjadikan setiap partai dalam mengajukan calon Presiden melakukan koalisi dengan berdasar perolehan kursi di Parlemen. Maka berkembanglah tradisi koalisi yang sebenarnya tradisi sistem pemerintahan parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Banyak ahli yang menyatakan keberadaan *presidential threshold* tidak sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana dikatakan oleh Yusril Ihza Mahendra bahwa “Tidak ada korelasinya pemilihan Presiden dengan jumlah jumlah kursi anggota DPR”³⁶. Bahtiar Effendy juga mengatakan “pemberlakuan ambang batas, baik *parliamentary threshold* maupun *presidential threshold* bukan aturan yang tepat dalam sistem presidensial”³⁷. Demikian juga dengan pernyataan Burhanuddin

³⁵ Jimly Assididqie. *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*. Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011.

³⁶ Yusril Ihza Mahendra. *Yusril Kembali Serukan Penghapusan Presidential Threshold dan Pemilu Serentak*, (online), (<http://politik.rmol.co/read/2013/10/14/129302/Yusril-Kembali-Serukan-Penghapusan-Presidential-Threshold-dan-Pemilu-Serentak->). Diakses pada tanggal 25 Desember 2013)

³⁷ Bahtiar Effendy. *Ambang Batas Bukan Aturan Sistem Presidensial*, (online), (<http://harianjambi.com/berita-ambang-batas-bukan-aturan-sistem-presidensial.html>). Diakses pada tanggal 25 Desember 2013)

Muhtadi bahwa “penerapan *Presidential Threshold* tidak lazim digunakan di negara yang menganut sistem presidensial”.³⁸

Konsekuensi adanya koalisi dalam mengajukan calon Presiden, menjadikan dalam praktik ketatanegaraan berkembang paradigma bahwa Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif memerlukan dukungan dari Parlemen. Artinya koalisi yang dibangun tidak sebatas dalam mengajukan calon Presiden akan tetapi berlaku juga dalam mengawal pelaksanaan kekuasaan eksekutif oleh Presiden selama masa jabatannya. Sebagai contoh, terbentuknya koalisi setgap dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono periode ke-2 yang dimaksudkan penghimpunan kekuatan di Parlemen dalam mengawal kekuasaan Presiden Susilo Bambang Yudoyono. Dalam pelaksanaannya tidak berjalan secara efektif, yang ada hanya mencederai semangat sistem pemerintahan presidensial.

Dikenalnya sistem koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial yang mengedepankan konsep *single executive* di Indonesia, akan berdampak pada terjadinya praktik politik barter atau “dagang sapi”, tidak hanya dalam penentuan posisi Wakil Presiden, melainkan juga dalam penyusunan kabinet. Pemilihan menteri-menteri tidak lagi didasarkan pada kapabilitas, dan integritas melainkan pada politik balas jasa. Adanya koalisi penghimpunan kekuatan Parlemen dalam mengawal pelaksanaan kekuasaan eksekutif oleh Presiden, yang dimaksudkan supaya pelaksanaan kekuasaan pemerintah berjalan efektif tanpa adanya ketegangan hubungan eksekutif-legislatif, justru sebaliknya akan menghadirkan ketidak efektifan jalannya pemerintahan disebabkan Presiden akan kehilangan kendali terhadap penyusunan kabinet sesuai hak prerogatifnya dan lebih berdasar tarik menarik kepentingan koalisi. Sehingga apabila disimpulkan sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang dianutnya *single executive* telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial, namun memiliki kelemahan karena masih terdapat ketentuan yang menjadikan kedudukan Presiden tergantung terhadap Parlemen. Pada akhirnya terdapat keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pasal Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU pilpres bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, melahirkan konsekuensi pemilu dilakukan serentak pada pemilu 2019 dan sesudahnya, sehingga adanya ketentuan ambang batas pengajuan calon Presiden menjadi tidak relevan. Artinya partai peserta pemilu dapat mengajukan calon Presiden tanpa harus memenuhi ambang batas pengajuan. Keputusan MK tersebut juga memberikan konsekuensi adanya pemurnian dianutnya konsepsi *single executive* dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

A. 2. Kedudukan Presiden Mandataris Rakyat (Mendapat Mandat Langsung Oleh Rakyat)

Sistem pemerintahan presidensial menganut konsep *separation of power* yaitu antar lembaga negara dipisahkan sedemikian rupa tanpa saling mempengaruhi, namun yang ada hanya hubungan *checks and balances*. Usaha untuk memisahkan tiap lembaga negara, terutama lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, diperlukan adanya pemberian mandat langsung oleh rakyat kepada ke dua lembaga tersebut. Sarana untuk mendelegasikan mandat langsung oleh rakyat adalah pemilihan umum Presiden dan anggota legislatif secara langsung. Sehingga Presiden dan lembaga legislatif sama-sama mendapat legitimasi rakyat yang menjadikan keduanya memiliki kedudukan sejajar dan terpisah.

Dengan kata lain dalam sistem pemerintahan presidensial karakter dasar yang berlaku adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Jorge Arturo Alvares Tovar memberikan pernyataan:³⁹

³⁸Burhanuddin Muhtadi. *Presidential Threshold Tidak Tepat Digunakan di Indonesia*, (online) (<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/07/25/presidential-threshold-tidak-tepat-digunakan-di-indonesia>). Diakses pada tanggal 25 Desember 2013).

³⁹Jorge Arturo Alvares Tovar. *Why has the Transition to Democracy Led the Mexican Presidential System to Political Instability? A Proposal to Enhance Institutional Arrangement*. Mexican Review Law. Volume V, Number 2.

...these system embody the following karakteristik: both the congress and the President are in power for fixed term as the result of a direct (or direct-like) election and interaction between both branches is independent of the other (i.e both have a popular mandate and neither the President can disband the congress nor can congress dismiss the President and his cabinet).

Senada dengan itu, John M. Carey juga menyampaikan hal serupa bahwa sistem pemerintahan didasari oleh prinsip asli yakni pemisahan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif:

Under Presidentialism the origins of the two branches are electorally distinct, with the chief executive (always the President, and sometimes one or more vicePresidents as well) elected separately from the assembly, for a fixed term.⁴⁰

Dianutnya konsep *separation of power* akan melahirkan hubungan *cheks and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial. Adanya hubungan *cheks and balances* dimaksudkan untuk meminimalisir dan menghilangkan dominasi kekuasaan pada satu lembaga negara yang diawatirkan menghadirkan otoritarianisme. Jorge Arturo Alvares Tovar mengemukakan:⁴¹

Most democratic Presidential systems have a system of checks and balances since each branch has its own source of authority as well as an independent mandate from people, this characteristic points at a second drawback of Presidential system...checks and balances can minimize or even eliminate the "winner takes all" effect, especially in the case of a divided congress. Checks and balances can differ de facto and de jure and in certain circumstance.

Dalam bangunan sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUN NRI Tahun 1945 dikonstruksi untuk memenuhi kriteria *separation of power*. Ketentuan dianutnya *separation of power* ini dapat ditelaah dari ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, demikian juga anggota lembaga legislatif yaitu anggota DPR dan DPD dipilih secara langsung pula oleh rakyat. Disamping itu, pemilihan langsung Presiden dan anggota lembaga legislatif menjadikan keduanya tidak dapat dijatuhkan. Presiden tidak dapat membubarkan DPR, sedangkan DPR tidak dapat menjatuhkan pemerintahan. Konsekuensi ketentuan ini mengharuskan adanya masa jabatan Presiden yang tetap (*fix term*), sehingga Presiden dapat menjalankan tugas dan kewenangannya tanpa tergantung dengan pihak manapun secara mutualis hingga masa jabatannya berakhir. Hubungan yang dimungkinkan hanyalah hubungan dalam bingkai *cheks and balances*. Presiden hanya dapat dijatuhkan melalui mekanisme *impeachment* yaitu apabila Presiden terbukti melanggar hukum dan tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden.

Dengan demikian, pemberian mandat langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum langsung akan melahirkan *separation of power*. Dalam pelaksanaan *separation of power* akan melahirkan hubungan *cheks and balances* serta mengharuskan adanya masa jabatan Presiden yang tetap sehingga Presiden dan pemerintahannya dapat menjalankan tugas dan kewenangannya hingga akhir masa jabatannya (*fix term*). Namun sebagai sarana kontrol dan penyeimbang, Presiden dapat dijatuhkan pada masa jabatannya melalui mekanisme *impeachment*. Konsep *separation of power*, *cheks and balances*, *fix term*, dan *impeachment* merupakan karakteristik sistem pemerintahan presidensial. Sehingga dapat disimpulkan dari sudut pandang keempat karakteristik tersebut, sistem

⁴⁰ John M. Carey, dalam C. Menard and M. M. Shirley (eds.). 2005. *Presidential versus Parliamentary Government*. Handbook of New Institutional Economics. Springer. Printed in the Netherlands.

⁴¹ Jorge Arturo Alvares Tovar. *Op. cit.*

pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai sistem pemerintahan presidensial.

A. 3. Kedudukan Presiden sebagai Pemegang Kekuasaan Legislatif.

Secara eksplisit, memang kekuasaan legislatif berada dalam tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Apabila dipahami secara harfiah, jelas DPR lah satu-satunya yang memiliki dan memegang kekuasaan legislatif. Sehingga dengan adanya ketentuan Pasal tersebut banyak ahli yang berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran substantif kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR, sebagai pendapat Jimly Assididqie yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1) telah mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ketangan Dewan perwakilan Rakyat (DPR), sehingga telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴² Demikian juga pendapat Saldi Isra dengan menyoroti ketentuan Pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa perubahan radikal bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR telah mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang.⁴³

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pembuatan undang-undang tidak benar-benar berada ditangan DPR, karena dalam setiap proses pembuatan undang-undang tersebut harus melibatkan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tidak berdiri sendiri melainkan masih terdapat ayat selanjutnya yang juga mengatur pembuatan undang-undang, yaitu Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ketentuan ayat ini paling tidak mengandung dua hal yang mengarahkan keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang yaitu pembahasan dan persetujuan. Sebuah rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden baik inisiatif rancangan undang-undang tersebut datang dari DPR maupun datang dari Presiden, hingga kedua lembaga tersebut bersepakat untuk menyetujui rancangan undang-undang yang dibahas menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang tidak akan pernah menjadi undang-undang apabila DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi tidak melibatkan Presiden dalam pembahasan dan pengambilan keputusan. Jadi, meskipun secara eksplisit disebutkan kekuasaan legislatif ditangan DPR, namun kekuasaan tersebut justru bersifat semu karena tidak akan berarti tanpa keterlibatan Presiden. Apalagi dikuatkan dengan adanya ayat (3) yang berbunyi “Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Dengan demikian, Presiden dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sistem pemerintahan Presidensial mengedepankan konsepsi *separation of power*, yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan antar keduanya hanya dimungkinkan dalam bingkai *checks and balances*. Adanya ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” dalam proses legislasi mengindikasikan bahwa Presiden masih memegang kekuasaan legislatif. Hal ini justru lebih mendekatkan pelaksanaan fungsi legislasi kepada sistem dan model legislasi yang dianut dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cabang kekuasaan eksekutif dan

⁴² Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi....op. cit*, hlm 134

⁴³ Saldi Isra, dalam Soewoto Mulyosudarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. In-Trans, Malang, 2004, hlm. 327

kekuasaan legislatif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama (*the President has not formal relationship with the legislature*) termasuk dalam proses legislasi, namun ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” memosisikan legislatif tergantung dari eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tergantung dari legislatif (*a system of mutual dependence*). Sehingga meminjam istilah Saldi Isra, purifikasi sistem pemerintahan Presidensial tidak terjadi pada fungsi legislasi.⁴⁴

Keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sudah keluar dari bingkai *checks and balances*. Hubungan *checks and balances* menghindari adanya perambahan kewenangan antar lembaga negara, karena tidak sejalan dengan konsep *separation of power*, hubungan saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan dalam ranah kewenangan masing-masing lembaga yang bersangkutan. Dalam artian, DPR mengawasi dan mengimbangi Presiden dengan kewenangan legislatifnya, sedangkan Presiden mengawasi dan mengimbangi DPR sesuai dengan kewenangan eksekutifnya. Sehingga apabila ditelaah dalam perspektif kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. Hubungan Presiden dengan Lembaga negara lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

B. 1. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Hubungan Presiden dengan DPR menjadi salah satu penentu dianutnya sistem pemerintahan presidensial. Kedua lembaga ini merepresentasikan hubungan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Meskipun terdapat lembaga negara lain yang digolongkan menjadi lembaga legislatif yaitu MPR dan DPD, namun yang memegang kekuasaan legislatif secara nyata (*real*) hanyalah DPR dan DPD. Sistem pemerintahan merupakan perwujudan dari pengelolaan hubungan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, sehingga hubungan Presiden dan DPR akan memberikan kejelasan dianutnya sistem pemerintahan presidensial.

Hubungan Presiden dengan DPR harus dilihat dari tiga sudut pandang yaitu fungsi legislasi, *budget*, dan pengawasan. Dari sudut pandang legislasi, sistem pemerintahan presidensial secara tegas menempatkan fungsi legislasi ditangan Parlemen, dalam konteks UUD NRI Tahun 1945, berarti harus berada di tangan DPR. Secara eksplisit ketentuan akan hal ini sebenarnya tertuang dalam pasal 20 ayat (1) yang menyatakan kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan DPR. Namun, dalam pasal-pasal selanjutnya memuat ketentuan peran serta Presiden dalam proses pembuatan undang-undang yang dimaksud, sehingga tidak ada undang-undang tanpa peran serta Presiden. Hubungan demikian bukan hubungan yang mencerminkan konsep *separation of power* karena mengedepankan peleburan kekuasaan legislatif ditangan DPR dan Presiden. Presiden tidak dapat membuat undang-undang, karena kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan DPR, namun sebaliknya DPR tidak dapat membuat undang-undang tanpa keterlibatan Presiden dalam proses pembuatannya.

Bahkan lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang tidak berada di tangan DPR, tetapi bersama-sama dengan Presiden, serta bukan pemisahan kekuasaan yang berlaku, tetapi pembagian kekuasaan, sebagaimana dikatakan Bagir Manan berikut:⁴⁵

Ketentuan ini menunjukkan bahwa, meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan

⁴⁴ Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Perlemteter dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 224

⁴⁵ Bagir Manan. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH-UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 24

membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.

Bagir Manan menambahkan demikian:⁴⁶

Tidak mungkin suatu rancangan undang-undang dapat sampai menjadi undang-undang tanpa dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden. Demikian pula mengenai persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tidak mungkin suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang tanpa terlebih dahulu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Perlu ditambahkan, adanya ketentuan persetujuan bersama dan keikutsertaan pemerintah bersama-sama DPR membahas rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of power* dalam sistem UUD NRI Tahun 1945.

Hubungan demikian tidak akan melahirkan konsepsi *cheks and balances*. Konsep *cheks and balances* lahir dari konsep *separation of power*, adanya pemisahan kekuasaan antar lembaga negara mengharuskan adanya saling mengawasi dan mengontrol sebab antar lembaga tidak dapat saling ikut campur dan mempengaruhi sehingga hubungan saling mengawasi dan mengimbangi itu diperlukan. Namun apabila terjadi peleburan kekuasaan, adanya konsep saling mengawasi dan mengimbangi tidak relevan, karena antara lembaga akan dapat saling mengintervensi dan mempengaruhi secara langsung dalam setiap pembuatan undang-undang. Oleh karena itu, hubungan DPR dan Presiden dalam fungsi legislasi belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

Dari sudut pandang fungsi *budget* yaitu hak untuk turut serta mendapatkan dan menentukan anggaran belanja tahunan Negara. Hak ini dimiliki DPR untuk mengontrol dan mengawasi penggunaan anggaran negara melalui penetapan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Fungsi *budget* merupakan sarana kontrol DPR terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja negara untuk waktu satu tahun yaitu pada waktu pembuatan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Namun dalam praktek, hak DPR di bidang *budget* disamakan dengan fungsi anggaran. Fungsi anggaran adalah fungsi eksekutif, sedangkan fungsi *budget* adalah fungsi pengawasan, sehingga tidak benar apabila fungsi *budget* disamakan dengan fungsi anggaran. Adanya pemahaman fungsi *badget* yang di samakan dengan fungsi anggaran ditemui dalam praktik dimana DPR dapat menghalangi pelaksanaan UU APBN dengan memberikan tanda bintang sehingga dapat menghalangi pencairan dana yang mendapat tanda bintang tersebut. Hal ini jelas berlebihan karena pencairan anggaran pada prinsipnya berada dalam ranah kewenangan eksekutif. Pelaksanaan UU APBN menjadi domain eksekutif sepanjang tidak ada perubahan terhadap UU APBN tersebut, sepanjang itu pulalah undang-undang tersebut harus dilaksanakan. Semisal kasus pemblokiran dana TVRI dengan pembintangan oleh komisi 1 DPR. Padahal secara legal yuridis tidak ditemukan peraturan mengenai hak DPR untuk menghambat pencairan dana setelah RUU APBN disahkan dalam rapat paripurna DPR. Kewenangan DPR yang dapat menghambat penggunaan anggaran oleh lembaga eksekutif, menyalahi konsep *cheks and balances* karena terjadi silang kewenangan antara lembaga negara, sehingga hubungan ini tidak sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial. Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat fungsi *budget* adalah hak eksklusif yang dimiliki *House* untuk membuat dan mengesahkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, bukan hak menentukan anggaran yang akan digunakan oleh lembaga eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan.

Selanjutnya dari sudut pandang fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki oleh DPR sebagai lembaga legislatif, artinya hak pengawasan yang dimilikinya itu harus dilakukan dalam konteks kewenangan legislatif yaitu pengawasan melalui sarana undang-

⁴⁶ Ibid, hlm. 28

undang dan pengawasan anggaran melalui sarana undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. DPR tidak dibenarkan melakukan fungsi kontrol yang menjadi kewenangan lembaga legislatif, apalagi merambah wewenang lembaga negara lain. Pengawasan diluar kewenangan lembaga legislatif oleh DPR tidak akan menghasilkan apa-apa dan tidak akan efektif. Walaupun DPR perlu menyelidiki, yang diselidiki adalah berbagai ketentuan undang-undang, yang melahirkan kebijakan-kebijakan yang menimbulkan penyelewengan. Penyelidikan ini diperlukan untuk menjadi dasar penyempurnaan suatu undang-undang yang akan dihasilkan DPR selanjutnya.

Tuntutan pemurnian hak pengawasan DPR sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial menjadikan hak yang dimiliki DPR sebagai sarana pengawasan yaitu interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat menjadi tidak efektif. Hak interpelasi lazim disandingkan dengan hak meminta keterangan. Dalam sistem pemerintahan parlementer interpelasi merupakan suatu bentuk meminta pertanggungjawaban mengenai suatu kebijakan pemerintahan. Sebagai sarana meminta pertanggungjawaban, interpelasi dapat berujung pada mosi tidak percaya. Dalam bangunan sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dengan demikian, hak interpelasi tidak begitu efektif sebagai instrumen kontrol DPR terhadap Presiden. Interpelasi tidak dapat dipergunakan sebagai jalan DPR untuk mengusulkan agar Presiden diberhentikan, karena alasan pemberhentian telah ditentukan secara limitatif melalui mekanisme *impeachment* yaitu apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Hak angket yang dimiliki oleh DPR berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 seringkali diistilahkan dan diaktualisasikan sebagai hak penyelidikan. Penggunaan istilah penyelidikan dapat menimbulkan salah pengertian, karena istilah penyelidikan merupakan proses awal dalam mengungkapkan dugaan telah terjadi perbuatan pidana. Hak angket adalah hak yang digunakan untuk suatu *fact finding* atau untuk merumuskan suatu kebijakan. Dalam konteks legislatif, hak angket adalah hak menyelidiki untuk merumuskan atau memperbaiki produk undang-undang yang dihasilkan DPR. Penggunaan hak angket DPR sebagai hak penyelidikan tidak akan efektif, misalnya penyelidikan DPR terhadap dugaan tindak pidana korupsi bank century. Penyelidikan DPR terhadap dugaan korupsi bank century menjadi tidak efektif, dan anti klimaks pada sidang paripurna yang menyatakan *bail out* bank century bermasalah, sedangkan untuk mengajukan pihak-pihak yang dianggap bertanggung jawab sesuai penyelidikan DPR ke meja hijau tetap tergantung pada proses di KPK. Hal ini terjadi karena perbuatan korupsi merupakan pelanggaran hukum pidana yang menjadi wewenang lembaga yudikatif yaitu penyidik, penuntut, dan hakim, sedangkan DPR merupakan lembaga legislatif yang tidak berwenang melakukan penyelidikan demikian. Sedangkan hak menyatakan pendapat, atau lazim disebut resolusi parlemen. Dalam sistem parlementer, pernyataan pendapat dapat sebagai langkah awal menuju interpelasi dan sterusnya. Pernyataan pendapat dapat juga berupa dukungan politik suatu yang dilakukan atau mesti dilakukan oleh pemerintah.

Dari analisis hubungan DPR dan Presiden tersebut masih terdapat silang kewenangan antara Presiden dan DPR. Presiden berperan besar dalam proses pembuatan undang-undang yang menjadi kewenangan DPR, sedangkan DPR memiliki kewenangan besar pula dalam menentukan penggunaan anggaran negara oleh Presiden yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga eksekutif. Oleh karena itu dapat disimpulkan, hubungan DPR dan Presiden dalam aspek legislasi, dan anggaran belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. 2. Hubungan Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Keberadaan MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu, hubungan yang dibangun antara Presiden dengan MPR harus dibangun dalam bingkai hubungan eksekutif dan legislatif. Namun, keberadaan MPR

sebagai lembaga legislatif tidak memiliki kekuasaan legislatif secara nyata, karena hanya berwenang merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya melalui mekanisme *impeachment*. Kewenangan ini jelas tidak mencerminkan sebagai lembaga legislatif, atau dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif semu. Hubungan yang terjadi antara Presiden dan MPR sangat minimal, bahkan nyaris tidak ada hubungan saling mengimbangi dan mengawasi. Hubungan Presiden dan MPR terjadi dalam momen-momen seremonial seperti pelantikan dan pemberhentian Presiden apabila terbukti melanggar hukum dan tidak memenuhi syarat sebagai Presiden. Sementara kewenangan merubah dan menetapkan UUD tidak dilakukan secara periodik, sehingga tidak efektif dijadikan sarana pengawasan dan penyeimbang oleh MPR terhadap lembaga eksekutif. Demikian pula kewenangan MPR memberhentikan Presiden melalui mekanisme *impeachment* juga tidak efektif dalam mengimbangi dan mengawasi Presiden, karena mekanisme *impeachment* yang lebih berperan adalah DPR dan MK, sedangkan MPR hanya dapat memberhentikan apabila ada usulan DPR dan putusan MK. Oleh karena itu, dari sudut hubungan Presiden dan MPR tidak terdapat *checks and balances* sehingga belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. 3. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Daerah.

Serupa dengan keberadaan MPR, keberadaan DPD juga dimaksudkan sebagai lembaga legislatif yang sejajar dengan DPR, dan MPR. Keberadaan DPD dimaksudkan menjadi wakil daerah untuk memperjuangkan kepentingan daerah dalam setiap pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Melalui kewenangan yang dimiliki DPD yaitu berhak mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, memberikan masukan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama, serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah oleh Presiden. Memberikan posisi sejajar antara DPD, DPR, dan Presiden, sehingga ketiganya dapat menjadi tiga serangkai dalam proses *checks and balances*. Dari semua kewenangan ini, hubungan langsung antara Presiden dengan DPR setara dengan hubungan Presiden dengan DPR. Hubungan demikian terjadi setelah adanya putusan MK yang mengembalikan kewenangan DPD baik dari fungsi legislasi, *budget*, dan pengawasan. Kewenangan tersebut tidak lagi dilakukan melalui perantara DPR, sehingga keberadaan DPD juga dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif yang nyata (*riil legislative*). Oleh karena itu, hubungan DPD dan Presiden terdapat hubungan saling mengimbangi dan mengawasi, sehingga sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. 4. Hubungan Presiden dengan Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung (MA) merepresentasikan lembaga yudikatif. Sebagai lembaga yudikatif, MA memiliki kewenangan menegakkan hukum dan menegakkan keadilan. Sehingga hubungan Presiden dengan MA berada dalam bingkai hubungan eksekutif dan yudikatif yaitu Presiden sebagai pelaksana undang-undang, dan MA bertindak mengawasi setiap pelaksanaan undang-undang dan mengadili apabila terjadi pelanggaran pelaksanaan undang-undang. Selain itu, hubungan Presiden dengan MA juga terjadi dalam proses pengujian peraturan undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dalam hal ini diantaranya berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Hubungan langsung ini dapat menjadi sarana pengawasan oleh MA terhadap setiap peraturan yang dibuat oleh Presiden sehingga menutup kemungkinan Presiden menyalahgunakan kewenangan dan pelanggaran hukum. Dilihat dari hubungan antara Presiden dan MA ini telah terdapat *checks and balances* karena keduanya berada dalam masing-masing ranah kewenangan yang dimiliki, serta sarana penyeimbang dan pengawasan yang dilakukan sesuai kewenangan yang dimilikinya. Hubungan Presiden dengan MA sesuai dengan hubungan sistem pemerintahan presidensial.

B. 5. Hubungan Presiden dengan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga kehakiman yaitu lembaga yang memiliki kekuasaan yudikatif. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan ini jelas dapat menjadi penyeimbang dan pengawas terhadap dua lembaga sekaligus yaitu lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang dan lembaga eksekutif sebagai pelaksana undang-undang. Artinya kewenangan pengujian yang dimiliki oleh MK dapat mengawasi DPR sebagai pembuat undang-undang dan Presiden sebagai pelaksana undang-undang. MK juga berperan untuk memutus dugaan Presiden melakukan pelanggaran hukum dan tidak memenuhi syarat sebagai Presiden yang diajukan oleh DPR sebagai saran pemakzulan Presiden atau yang dikenal dengan mekanisme *impeachment*. Keterlibatan MK dalam mekanisme *impeachment* menjadikan MK memiliki hubungan langsung dengan Presiden. Putusan MK akan menjadi sarana pengawasan terhadap Presiden sehingga menghindarkannya dari segala tindakan melawan hukum. Dilihat dari hubungan MK dan Presiden ini, juga telah memenuhi kriteria *checks and balances* karena hubungan yang dilakukan tidak keluar dari kewenangan yang dimilikinya sebagai lembaga yudikatif.

Simpulan

Sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang berarti pula Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*). Dilihat dari sudut pandang dianutnya *single executive*, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial, namun memiliki kelemahan karena menganut *presidential threshold* dalam pengisian jabatan Presiden. Selain itu sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 juga menganut pemberian mandat langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung, sehingga akan melahirkan konsep *separation of power, checks and balances, fix term, dan impeachment*. Keempat konsep tersebut merupakan karakteristik sistem pemerintahan presidensial. Dari sudut pandang pemberian mandat langsung, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan dari sudut pandang adanya kewenangan legislatif Presiden belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

Sementara dilihat dari sudut pandang hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya, pertama, hubungan DPR dan Presiden dalam fungsi legislasi, dan fungsi *anggaran*, kurang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; Kedua, hubungan MPR dan Presiden kurang adanya hubungan saling mengimbangi dan mengawasi, sehingga kurang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; ketiga, hubungan DPD dan Presiden terdapat hubungan saling mengimbangi dan mengawasi, sehingga sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; keempat, hubungan Presiden dengan MA telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial, karena memenuhi kriteria *checks and balances* serta hubungan yang dilakukan tidak keluar dari kewenangan yang dimilikinya sebagai lembaga yudikatif; kelima, hubungan MK dan Presiden telah memenuhi kriteria *checks and balances* karena hubungan yang dilakukan tidak keluar dari kewenangan yang dimilikinya sebagai lembaga yudikatif, sehingga sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

KAJIAN PUSTAKA

Buku

- Afan Gaffar. 2006. *Politik Indonesia, Transisi menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- A. Mukthi Fadjar. 2008. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik (telaah kritis atas perubahan UUD 1945 Oleh MPR) dalam Agenda Reformasi: dinamika pembangunan hukum di Indonesia*. Setara Press, Malang.
- Anwar C. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Intrans Publishing. Malang.
- Bagir Manan. 2006. *Lembaga Kepresidenan*. FH UII Press, Yogyakarta.
- Bagir Manan. 2005. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH-UII Press, Yogyakarta.
- Ismail Sunny. 1983. *Pergeseran kekuasaan eksekutif, suatu penyelidikan dalam hukum tata negara*. Aksara Baru, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. 2010. *Hukum Lembaga Kepresidenan*. Alumnii, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Rajawali Press, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie. 2006. *Perihal Undang-undang*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jonny Ibrahim. 2008. *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Rofiqul Umam Ahmad, M. Ali Safa'at, Rofudin Munis Tamar (ed). 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kotemporer, Pemikiran Jimly Asshiddiqie Dan Para Pakar Hukum*. The Biagraphy institute, Jakarta.
- Rosid Al Atok. 2012. *Saling Mengimbangi dan Saling Kontrol antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang*. Desertasi. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Tidak dipublikasikan
- Saldi Isra. 2013. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Perlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1995. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soewoto Mulyosudarmo. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Penerbit In-Trans, Malang.

Sunaryati Hartono. 2006. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*. Penerbit Alumni, Bandung.

Makalah

Jimly Asshiddiqie. *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*. Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011

Jurnal

John M. Carey, dalam C. Menard and M. M. Shirley (eds.). 2005. *Presidential versus Parliamentary Government*. Handbook of New Institutional Economics. Springer. Printed in the Netherlands.

Jorge Arturo Alvares Tovar. *Why has the Transition to Democracy Led the Mexican Presidential System to Political Instability? A Proposal to Enhance Institutional Arrangement*. Mexican Review Law. Volume V, Number 2.

José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg. 2011. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. Texas Law Review. Vol. 89: XXX

Novianti. *Kontroversi Pemberian Grasi terhadap Corby*. ISSN: 2088-2351. Vol. IV, No. 11/I/P3DI/Juni/2012

Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: *The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston University International Law Journal .Vol. 21:2

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Artikel Internet

Effendy, Bahtiar. *Ambang Batas Bukan Aturan Sistem Presidensial*, (online) (<http://harianjambi.com/berita-ambang-batas-bukan-aturan-sistem-presidensial.html>, diakses pada tanggal 25 Desember 2013).

Isra, Saldi. *Presidential Threshold, Inkonstitusional!* (online) , (<http://hariansinggalang.co.id/presidential-threshold-inkonstitusional/>. Diakses pada tanggal 25 Desember 2013).

Mahendra, Yusril Ihza. *Yusril Kembali Serukan Penghapusan Presidential Threshold dan Pemilu Serentak* (online), (<http://politik.rmol.co/read/2013/10/14/129302/Yusril-Kembali-Serukan-Penghapusan-Presidential-Threshold-dan-Pemilu-Serentak->. diakses pada tanggal 25 Desember 2013).

Muhtadi, Burhanuddin. *Presidential Threshold Tidak Tepat Digunakan di Indonesia*, (online), (<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/07/25/presidential-threshold-tidak-tepat-digunakan-di-indonesia>. Diakses pada tanggal 25 Desember 2013).