

HAK PREROGATIF PRESIDEN DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Oleh:

H. Fahmi Yoesmar AR. dan Mahesa Rannie⁴³

1. LATAR BELAKANG

Setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan yang mendasar.⁴⁴ Perubahan mendasar yang terpenting dan utama adalah amandemen terhadap UUD 1945 yang menekankan kepada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai wujud upaya untuk menciptakan adanya saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*) antar lembaga negara.⁴⁵

Semula usul dan gagasan tentang amandemen UUD 1945 itu sulit sekali untuk menembus lembaga politik resmi seperti partai politik atau lembaga legislatif (DPR dan MPR), sebab sebelum Presiden Soeharto jatuh, sakralisasi terhadap UUD 1945 dilakukan secara massif oleh pemerintahan (rezim) Orde Baru. Namun, setelah pemerintahan Orde Baru berakhir, usul diadakannya amandemen ini menjadi menguat dan merupakan salah satu agenda reformasi.

Proses amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan pertama kali pada tahun 1999, kemudian amandemen yang kedua dilakukan pada tahun 2000, kemudian dilanjutkan lagi di tahun 2001, dan baru berakhir di tahun 2002. Proses amandemen yang dilakukan di tahun 1999 tersebut, mula-mula mengubah pasal yang berkaitan dengan masa jabatan Presiden (Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen),⁴⁶ karena pasal ini bersifat multitafsir karena tidak menjelaskan periode masa jabatan seorang Presiden. Maka dari itu, pasal tersebut termasuk pasal yang diamandemen untuk pertama kalinya dengan membatasi jabatan presiden hanya dua periode saja dan sesudahnya tidak dapat dipilih kembali, agar presiden tidak memegang kekuasaan terlalu lama, karena kekuasaan yang terlalu lama cenderung sewenang-wenang dan korup, seperti pernyataan yang pernah diungkapkan oleh Lord Acton bahwa kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang terlalu lama pasti korup (*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*).⁴⁷ Amandemen yang dilakukan terhadap Pasal 7 tersebut dilakukan agar

⁴³ Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

⁴⁴ Dari sistem *division of powers* menjadi *separations of power*, serta memunculkan lembaga baru, misalnya Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY), menghapus Dewan Pertimbangan Agung (DPA), serta perubahan signifikan lainnya terkait pembatasan kekuasaan (misalnya Presiden hanya boleh diangkat maksimal dua kali). Ziffany Firdinal, Perubahan Makna Pasal 6 A Ayat (2) UUD 1945, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Edisi Desember 2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 116

⁴⁵ *Checks and balances* merupakan suatu prinsip pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam pengertian bahwa kekuasaan tersebut dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin melalui lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi. Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 Cetakan Ke-II*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 11

⁴⁶ Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali"

⁴⁷ Denny Indrayana, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm xiii

jangan sampai terjadi lagi masa jabatan Presiden seperti pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang menjadi Presiden Republik Indonesia, yang berkuasa terlampaui lama, selama kurun waktu 32 (tigapuluh dua) tahun dari tahun 1966 sampai tahun 1998.

Selain itu alasan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 adalah karena UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif (*executive heavy*).⁴⁸ Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang tercantum pada Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, sedangkan penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa “Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara”. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah hak prerogatif yang diartikan sebagai kekuasaan mutlak presiden yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain atau lembaga negara manapun.⁴⁹

Menurut Miriam Budiardjo, empat amandemen yang telah dilakukan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 merupakan dasar hukum bagi pengembalian fungsi pembagian kekuasaan *trias politica* yang pernah dicetuskan oleh John Locke dan Montesquieu setelah Revolusi Perancis dan pelaksanaan konsepsi *checks and balances* antar lembaga negara.⁵⁰ Jadi, amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 selain untuk membatasi kekuasaan seorang presiden juga untuk menata peran dan fungsi antara cabang-cabang kekuasaan lainnya (legislatif dan yudikatif).

Namun sayangnya, penataan peran dan fungsi pembagian kekuasaan tersebut berakibat terjadinya peran legislatif yang lebih mendominasi (*legislative heavy*).⁵¹ Peningkatan peran dan fungsi DPR ini lebih disebabkan karena “trauma” di masa lalu dimana DPR tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya sebagai lembaga legislatif. Meningkatnya peran DPR, juga diikuti dengan meningkatnya peran lembaga yudikatif. Hal ini ditandai dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat pasal peralihan amandemen UUD 1945. Selain itu berdiri pula Komisi Yudisial sebagai lembaga yudikatif baru.

Padahal sebenarnya di negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial, seperti halnya Indonesia, seorang Presiden memegang kedudukan yang kuat tapi tetap dibatasi oleh ketentuan yang tercantum dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Di negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial, presiden memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena mempunyai dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang melekat erat dalam diri seorang presiden. Bahkan terkadang kenyataannya sulit dibedakan tugas seorang presiden sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan, karena dua kedudukan tersebut berada dalam satu badan atau satu orang, dalam hal ini adalah presiden.⁵²

⁴⁸ H.M. Arsyad Mawardi, 2013, *Pengawasan dan Keseimbangan Antara Presiden dan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan RI; Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*, RaSAIL Media Group, Semarang, hlm. 150

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 151

⁵⁰ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 124. *Checks and balances* merupakan suatu prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu bahwa kekuasaan dalam negara dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara secara seimbang dan saling mengisi.

⁵¹ Peran legislatif yang mendominasi, lazim terjadi pada sistem pemerintahan parlementer. Lihat juga dalam Luthfi Widagdo Eddyono, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, Edisi Juni 2010, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 11. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak prerogatif dapat diartikan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh kepala negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan. Hak prerogatif tersebut melekat erat pada seorang presiden.

⁵² *Ibid*

Sebagai kepala negara, presiden dilengkapi dengan hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif, sebagaimana lazimnya kepala negara dalam sistem pemerintahan parlementer, karena awal mulanya hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial terinspirasi dari hak prerogatif raja yang dipraktekkan di negara berbentuk kerajaan dengan sistem pemerintahan parlementer.

Hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden tersebut bersifat istimewa (*previlidge*) dan melekat erat pada seorang presiden. Dengan kata lain tidak boleh ada lembaga negara lain manapun yang mencampurinya. Hak prerogatif tersebut bersifat mutlak dan tidak bisa diganggu gugat. Akan tetapi kenyataannya, hak prerogatif tersebut tidak lagi dimiliki sepenuhnya oleh seorang Presiden Indonesia setelah UUD 1945 diamandemen.

Dari uraian di atas permasalahan mengenai hak prerogatif presiden ini sangatlah menarik untuk diamati dan dikaji, dari UUD 1945 asli masih digunakan di masa Orde Baru yang sangat *executive heavy* hingga UUD 1945 diamandemen yang kemudian melahirkan *legislative heavy*. Jika ditinjau lebih lanjut dari konsep awalnya, penggunaan maupun implementasi hak prerogatif presiden di Indonesia, selaku kepala negara dan kepala pemerintahan telah salah kaprah, begitu juga dengan pemahamannya. Hal ini membuat peneliti tertarik untuk meneliti, menelaah, dan menganalisis persoalan tentang hak prerogatif presiden di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dengan membandingkannya pada saat UUD 1945 belum diamandemen. Peneliti akan menuangkan tulisan dan pemikirannya melalui penelitian yang berjudul “**Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945**”.

2. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas timbul permasalahan berikut ini, yaitu:

1. Pasal-pasal manakah yang di dalam amandemen UUD 1945 tidak lagi memuat dan masih memuat ketentuan mengenai hak prerogatif presiden?
2. Bagaimanakah implementasi pasal-pasal dalam amandemen UUD 1945 yang dikategorikan sebagai hak prerogatif presiden tersebut?

3. TINJAUAN PUSTAKA

Pada saat Eropa mengalami abad kegelapan (*the dark ages*) dahulu, kekuasaan seorang raja di Eropa sangat absolut, bahkan seorang raja bisa mengatakan bahwa “negara adalah saya”, sebuah perkataan yang pertama kali diucapkan oleh seorang filsuf dan ahli ketatanegaraan bernama Machiavelli yang berasal dari Italia. Berdasarkan hal inilah kemudian muncul istilah hak prerogatif.

Secara etimologis kata prerogatif berasal dari bahasa Latin, yaitu *praerogativa* (dipilih sebagai yang lebih dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), dan *praerogae* (diminta sebelum meminta yang lain).⁵³ Sedangkan secara teoretis hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara yang lain, dalam sistem pemerintahan

⁵³ *Risalah Sidang Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (www.mahkamahkonstitusi.go.id), diakses tanggal 14 Mei 2015

negara-negara modern, hak prerogatif dimiliki oleh kepala negara baik raja ataupun Presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan kata lain, hak ini memberikan keistimewaan bagi seorang penguasa untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri, uniknya putusan itu bisa dilakukan tanpa alasan apapun, kecuali kehendak pribadi dari sang penguasa itu sendiri.

Menurut pengertian yang ada di Inggris, istilah prerogatif memang merupakan “*residual power*” yang semula ada pada raja atau ratu yang berangsur-angsur beralih ke tangan parlemen sejak Magna Charta 1215, *The Petition of Rights* 1627, *The Habeas Corpus Act*, *The Bill of Rights of 1689*, *The Parliament Act 1911*, dan *Statute of Westminster 1931*.⁵⁴

Pada masa sekarang, kekuasaan diskresi⁵⁵ yang bisa dilakukan ratu Inggris berdasar hak prerogatif (berarti tanpa statuta yang dibuat oleh parlemen) antara lain membubarkan parlemen dan mengangkat bangsawan baru yang tidak berarti bagi kehidupan ketatanegaraan. Dalam perjalanan sejarah, kemudian hak prerogatif ini kemudian diadopsi oleh banyak negara dengan bentuk yang lain, termasuk oleh Indonesia.

Menurut Bagir Manan, kekuasaan prerogatif akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau undang-undang dasar, dan ini hanya berlaku di Inggris, tidak berlaku di Amerika Serikat, Portugal, atau Indonesia.⁵⁶ Di Amerika Serikat, yang diartikan sebagai hak prerogatif adalah hak atau privilege yang tidak dipunyai oleh lembaga yang lain.

Thomas Jefferson, yang menulis *Declaration of Independence* dan ikut menyusun Konstitusi Amerika Serikat mengartikan hak prerogatif sebagai kekuasaan yang langsung diberikan oleh konstitusi. Jadi tidak ada hubungannya dengan *residual power* seperti yang terjadi di Inggris.

Dalam bahasa Indonesia, perkataan Presiden dipergunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*).⁵⁷ Sementara itu dalam bahasa asing, seperti Bahasa Inggris, dipergunakan istilah yang berbeda. Untuk lingkungan jabatan dipergunakan istilah *presidency* atau kalau sebagai adjektif *presidential* seperti *presidential government*, sebagai pejabat dipergunakan istilah *president*.

Presiden sebagai jabatan dikenal dalam sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Kedua sistem pemerintahan ini dipraktekkan oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Dalam sistem pemerintahan parlementer, seorang Presiden hanyalah sebagai simbol (sebagai kepala negara) dan tidak ikut campur dalam menjalankan pemerintahan (sebagai kepala pemerintahan) sehari-hari.

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang timbul dari bentuk negara monarkhi atau kerajaan yang kemudian mendapat pengaruh dari pertanggungjawaban menteri, sehingga fungsi raja merupakan faktor stabilisasi jika terjadi perselisihan antara eksekutif dan legislatif.⁵⁸ Sistem

⁵⁴ Ananda B. Kusuma, *UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif*, (www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif), diakses tanggal 14 Mei 2015

⁵⁵ Pengertian diskresi adalah kewenangan/wewenang berupa kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri. C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2005, *Modul Hukum Administrasi Negara*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 195

⁵⁶ Ananda B. Kusuma, *Loc.cit.*

⁵⁷ Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 1-2

⁵⁸ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Kencana Group, Jakarta, hlm. 152

pemerintahan parlementer ini awal mulanya berkembang di negara Inggris dan kemudian diikuti oleh negara-negara berbentuk kerajaan lainnya seperti Belanda, Belgia, Malaysia, Jepang, dan lain-lain. Tetapi ada pula negara yang berbentuk republik tetapi menjalankan sistem pemerintahan parlementer dan kepala negaranya adalah Presiden, misalnya Singapura, India, Bangladesh, dan lain-lain.

Sementara itu sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang timbul dari keinginan untuk melepaskan diri dari dominasi kekuasaan seorang raja, dengan mengikuti teori dari Montesquieu, yaitu *trias politica*. Istilah *trias politica* berasal dari bahasa Yunani yang artinya politik tiga serangkai. Menurut ajaran *trias politica* dalam tiap pemerintahan sebuah negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah.⁵⁹ Kekuasaan negara terdiri atas: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).⁶⁰ Negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial ini pasti berbentuk republik dengan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dipegang oleh seorang Presiden. Di Amerika Serikat, yang merupakan negara pelopor sistem pemerintahan presidensial, sistem ini timbul karena kebencian terhadap Raja George III yang berasal dari Inggris.⁶¹ Sistem pemerintahan presidensial ini dalam perkembangannya kemudian diikuti oleh negara yang berbentuk republik lainnya, misalnya Indonesia, Filipina, negara-negara di kawasan Amerika Latin (Brazil, Kanada, Argentina), dan lain-lain.

4. PEMBAHASAN

Sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 bahwa “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk pada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara kedudukan presiden selaku kepala negara dan kedudukan presiden selaku kepala pemerintahan.⁶² Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*.

Dalam prakteknya kekuasaan Presiden Republik Indonesia sering disebut dengan istilah “hak prerogatif presiden” dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak presiden yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain. Secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu (presiden) yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain.

⁵⁹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 74

⁶⁰ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 281

⁶¹ Titik Triwulan Tutik, *Loc.cit.*

⁶² Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107

UUD 1945 (sebelum maupun sesudah amandemen) maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan sebenarnya tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, terutama selama masa pemerintahan Orde Baru, hak ini dilakukan secara nyata, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri, pemberian hak-hak tertentu (grasi, amnesti, abolisi, maupun rehabilitasi).

UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden Republik Indonesia. Besarnya kekuasaan presiden dalam UUD 1945, karena:⁶³

1. Presiden selain sebagai eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan legislatif;
2. Presiden selain sebagai eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan yudikatif;
3. Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah dalam rangka menjalankan undang-undang (*pouvoir reglementair*);
4. Undang-undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat oleh presiden.
5. Besarnya kekuasaan presiden tersebut dalam prakteknya ternyata disalahgunakan sehingga memunculkan pemerintahan otoriter, sentralistis, tertutup, dan penuh dengan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Presiden Soekarno setelah dikeluarkan Dekrit Presiden 1959 untuk kembali ke UUD 1945. Kenyataan seperti itulah yang kemudian memunculkan banyak tuntutan agar UUD 1945 dilakukan amandemen.

UUD 1945 menempatkan kedudukan seorang presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan dimilikinya dua fungsi penting presiden, yaitu fungsi sebagai kepala negara dan fungsi presiden sebagai kepala pemerintahan, suatu hal yang lazim dalam sistem pemerintahan presidensial, dimana seorang presiden memegang kendali utama dan memegang peran penting dalam pemerintahan sebuah negara.

Tugas dan tanggung jawab presiden selaku kepala negara meliputi hal-hal yang bersifat seremonial atau protokoler kenegaraan belaka.⁶⁴ Jadi, tugas dan wewenangnya mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan, adalah fungsinya sebagai penyelenggara tugas eksekutif.

Kekuasaan presiden berdasarkan UUD 1945 amandemen, dapat dikelompokkan dalam tiga jenis kekuasaan, yaitu:⁶⁵

a. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif

Kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif termaktub dalam:

1. Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”
2. Pasal 17 Ayat 2 yang berbunyi “Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri.”

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Posisi kepala negara adalah sebagai lambang dari sebuah negara. Dia menyambut tamu-tamu penting dari segala bagian dunia, dia meletakkan karangan bunga di makam prajurit yang tak dikenal, dia memberikan bintang-bintang kehormatan.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm 207

b. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif⁶⁶

Kekuasaan presiden dalam bidang legislatif terdapat dalam:

1. Pasal 5 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.”
2. Pasal 5 Ayat 2 yang berbunyi “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”
3. Pasal 20 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden berhak membahas rancangan undang-undang bersama DPR.”
4. Pasal 21 Ayat 2 yang berbunyi “Jika usul rancangan undang-undang (oleh anggota DPR), meskipun disetujui DPR, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.”
5. Pasal 22 Ayat 1 yang berbunyi “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”
Pasal 22 Ayat 1 ini merupakan pasal dimana presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Dalam mengimplementasikan pasal tersebut, presiden tidak membutuhkan pertimbangan dan nasihat dari lembaga manapun yang kedudukannya sederajat dengan presiden. Presiden berhak untuk menetapkan peraturan pemerintah tersendiri tanpa adanya campur tangan dari lembaga manapun. Contoh peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) tentang pemilihan kepala daerah yang pernah dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia sebelumnya Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada saat rancangan undang-undang tentang pilkada tak langsung (UU Nomor 22 Tahun 2014) disetujui oleh DPR, Presiden SBY tidak langsung mengesahkan rancangan undang-undang tersebut karena pasti akan menimbulkan gejolak di masyarakat. Pada saat itu, masyarakat Indonesia lebih banyak yang menghendaki pemilihan umum diadakan secara langsung. Presiden lebih memilih langkah “aman” untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut dengan mengeluarkan Perppu tentang Pilkada Nomor 1 Tahun 2014 yang menetapkan bahwa pemilu tetap dilaksanakan secara langsung.
6. Pasal 23 Ayat 1 yang berbunyi “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama-sama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.”
7. Pasal 23 Ayat 2 yang berbunyi “Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu.”

⁶⁶ Perubahan radikal terhadap ketentuan yang ada dalam Pasal 5 Ayat 1 dan Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 merupakan pengurangan secara signifikan kekuasaan presiden dalam membuat undang-undang, hal ini menyebabkan DPR menjadi lembaga yang paling dominan dalam menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam undang-undang dasar. Supremasi DPR dalam proses legislasi menjadi sangat dominan karena presiden tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mengesahkan rancangan undang-undang. Keharusan bagi presiden untuk menandatangani semua rancangan undang-undang yang telah disetujui secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat 5, bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak disetujui, rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Beberapa perubahan pasal dalam amandemen UUD 1945 menempatkan DPR sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberikan “persetujuan” terhadap beberapa agenda kenegaraan, antara lain adalah:⁶⁷

1. Presiden dalam membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat;
2. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
3. Pengangkatan hakim agung;
4. Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.

Disamping itu, masih ada agenda lain yang memerlukan “pertimbangan” DPR, antara lain adalah:

1. Pengangkatan duta dan konsul;
2. Menerima penempatan duta negara lain;
3. Pemberian amnesti dan abolisi.

Selain hal-hal yang telah disebutkan di atas, kekuasaan di tangan DPR bertambah banyak dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, misalnya menentukan tiga dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi, dan memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Di samping itu, DPR juga sebagai lembaga yang paling banyak menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum. Catatan ini akan bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).

c. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Sebagai kepala negara presiden mempunyai tugas-tugas pokok yang diatur dalam amandemen UUD 1945, yakni Pasal 10 sampai 16 amandemen UUD 1945.

1. Pasal 10 yang berbunyi “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara.”
2. Pasal 11 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.”
3. Pasal 12 yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”
4. Pasal 13 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden mengangkat duta dan konsul.”
5. Pasal 13 Ayat 2 yang berbunyi “Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR.”
6. Pasal 13 Ayat 3 yang berbunyi “Presiden menerima duta dan penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.”

⁶⁷ Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 48

7. Pasal 14 Ayat 1 yang berbunyi “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.”
8. Pasal 14 Ayat 2 yang berbunyi “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”
9. Pasal 15 yang berbunyi “Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.”
10. Pasal 16 yang berbunyi “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”

Akan tetapi, kekuasaan presiden setelah amandemen UUD 1945 banyak dikurangi, antara lain:⁶⁸

1. Hakim agung sekarang tidak lagi diangkat oleh presiden, melainkan diajukan oleh Komisi Yudisial untuk diminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk selanjutnya ditetapkan oleh presiden;
2. Demikian juga anggota Badan Pemeriksa Keuangan tidak lagi diangkat oleh presiden, tetapi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden;
3. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengangkatan Panglima Tentara Nasional dan Kepala Polri Republik Indonesia;
4. Rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden apabila dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Salah satu hal yang paling menarik perhatian dalam era reformasi pasca amandemen UUD 1945 adalah telah terjadinya pengekanan terhadap hak prerogatif presiden, antara lain dalam hal mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, memberi amnesti dan abolisi, presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR, namun hal ini tidak merubah sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen.

Hal ini berarti bahwa kedudukan presiden tidak dijatuhkan secara politik oleh karena pertanggungjawabannya ditolak oleh DPR. Di pihak lain, dalam keadaan normal pun presiden tidak dapat membubarkan DPR seperti yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Ketentuan yang sifatnya fundamental bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan bahwasanya presiden memegang jabatannya selama lima tahun masih tetap merupakan pilar dalam sistem pemerintahan presidensial.

Walaupun kekuasaan presiden dengan adanya amandemen UUD 1945 ini dikurangi, akan tetapi kedudukan presiden baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan semakin kuat karena presiden tidak akan mudah dijatuhkan atau diberhentikan oleh MPR,⁶⁹ karena presiden dipilih secara

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 50

⁶⁹ Setelah amandemen UUD 1945 kedudukan presiden makin kuat karena dijamin dalam konstitusi. Presiden hanya dapat dijatuhkan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7A UUD 1945 hasil amandemen apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden”.

langsung oleh rakyat. Selama presiden tidak diputus telah melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi, maka posisi presiden akan aman dan tidak mudah untuk dijatuhkan atau diberhentikan oleh MPR.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

1. Hak prerogatif presiden masih termuat dalam UUD 1945 setelah amandemen. Hak prerogatif presiden tersebut terdapat dalam Pasal 22 Ayat 1 UUD 1945 yang memuat ketentuan tentang peraturan presiden pengganti undang-undang yang merupakan wewenang presiden untuk mengeluarkannya. Pasal 22 Ayat 1 UUD 1945 ini merupakan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 setelah amandemen yang masih dapat diidentifikasi sebagai hak prerogatif presiden. Sementara itu pasal-pasal lain dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan presiden selaku eksekutif, tidak lagi dapat diidentifikasi lagi sebagai hak prerogatif presiden karena telah dicampuri oleh lembaga negara lainnya.
2. Pasal 22 Ayat 1 UUD 1945 setelah amandemen merupakan pasal yang masih dapat diidentifikasi sebagai hak prerogatif presiden. Dalam pasal tersebut, presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan peraturan presiden pengganti undang-undang (perppu) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Wewenang yang dimiliki presiden tersebut, dalam implementasinya tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara manapun dan hanya presiden sendiri yang berhak untuk mengeluarkan perppu tersebut.

b. Saran

Menurut penulis, pemahaman mengenai hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia perlu untuk disebarluaskan lagi (terutama di kalangan mahasiswa dan akademisi hukum tata negara dan ilmu politik), melalui tulisan-tulisan di buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, maupun karya-karya ilmiah lainnya. Hal tersebut dikarenakan masih terdapat kesalahan pemahaman mengenai hak prerogatif presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Denny Indrayana, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008.
- H.M. Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan Antara Presiden dan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan RI; Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*, RaSAIL Media Group, Semarang, 2013.

- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 Cetakan Ke-II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Joni Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Soetandyo Wignjosobroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), 2002.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Kencana Group, Jakarta, 2010.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

Undang-Undang

- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009.

Jurnal-Jurnal

- Luthfi Widagdo Eddyono, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 3, Edisi Juni 2010, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Ziffany Firdinal, *Perubahan Makna Pasal 6 A Ayat (2) UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Edisi Desember 2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Media Cyber

- Risalah Sidang Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (www.mahkamahkonstitusi.go.id)
- Ananda B. Kusuma, *UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif*, (www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif)