



SERVANDA

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 5, No.2, April 2011

ISSN 1907-162030

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PRAKTIK NEGARA MODERN

Cornelis Djelfie Massie, SH., MH.

PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN DALAM TUGAS KEPOLISIAN DITINJAU DARI ASPEK HAK ASASI MANUSIA

Ricky Th. Waworga, SH., MH

URGENSI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN PENGADUAN KONSTITUSIONAL (CONSTITUTIONAL COMPLAINT) ATAS TERJADINYA PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA TERMASUK HAK ATAS KESEHATAN

Rianto Maluegha, SH.MH

HAK ASASI MANUSIA DALAM UUD 1945 SERTA DASAR FALSAFAHNYA DI INDONESIA

Wempie J. Kumendong, SH.MH

KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PENANAMAN MODAL

Tommy F. Sumakul, SH., MH

KAJIAN-YURIDIS TENTANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Eske N Worang, SH.,MH

EDMUND HUSSERL'S TRANSCENDENTAL PHENOMENOLOGY: A CHALLENGING AND PROMISING PARADIGM IN ENVIRONMENTAL DEBATE

Valentino Lumowa, MA.,Ph.D

Barcode 771907-162030

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK DE LA SALLE MANADO



SERVANDA

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 5, No.2, April 2011

ISSN 1907-162030

DAFTAR ISI

Editorial

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PRAKTIK NEGARA MODERN

Cornelis Djelfie Massie, SH., MH. Hal. 1

PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN DALAM TUGAS KEPOLISIAN DITINJAU DARI ASPEK HAK ASASI MANUSIA

Ricky Th. Waworga, SH., MH. Hal. 22

URGENSI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN PENGADUAN KONSTITUSIONAL (CONSTITUTIONAL COMPLAINT) ATAS TERJADINYA PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA TERMASUK HAK ATAS KESEHATAN

Rianto Maluegha, SH.MH. Hal. 31

KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PENANAMAN MODAL

Tommy F. Sumakul, SH., MH. Hal. 40

HAK ASASI MANUSIA DALAM UUD 1945 SERTA DASAR FALSAFAHNYA DI INDONESIA

Wempie J. Kumendong, SH.MH. Hal.53

KAJIAN YURIDIS TENTANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Eske N Worang, SH.,MH. Hal. 65

EDMUND HUSSERL'S TRANSCENDENTAL PHENOMENOLOGY: A CHALLENGING AND PROMISING PARADIGM IN ENVIRONMENTAL DEBATE

Valentino Lumowa, MA.,Ph.D. Hal.77

BIOGRAFI PENULIS

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK DE LA SALLE MANADO

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PRAKTIK NEGARA MODERN

Oleh: Cornelis Djelfie Massie, SH.,MH

Abstract

The power of the President in the modern state practice interesting to do the study because of frequent power beyond the authority of the president practiced law (*Rechts bevoegdheid*) has. Though the legal authority possessed by the President in the practice of modern nations aim for the welfare of the population, the country's security is assured, the existence of legal certainty, the establishment of democracy, including freedom of the press as well as international relations are smooth. Administrative practices that occurred during this system showed a trend setting state that more weight to the executive (executive heavy).

Key word: The power of the President, modern state

Abstrak

Kekuasaan Presiden dalam praktik negara modern menarik untuk dilakukan kajian karena sering kekuasaan presiden dipraktikkan melampaui kewenangan hukum (*Rechts bevoegdheid*) yang dimilikinya. Padahal kewenangan hukum yang dimiliki oleh Presiden dalam praktik negara modern bertujuan untuk mensejahterakan penduduk, keamanan negara yang terjamin, adanya kepastian hukum, tegaknya demokrasi termasuk kebebasan pers serta hubungan internasional yang mulus. Praktik ketatanegaraan yang terjadi selama ini menunjukkan kecenderungan pengaturan sistem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif (*executive heavy*).

Kata kunci: Kekuasaan Presiden, Negara Modern

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Beberapa negara modern dengan pemerintahan sistem

presidensial seperti¹ Amerika Serikat, Filipina, Indonesia, Argentina,

¹<http://cradlepkn.wordpress.com/2009/05/30/25-contoh-negara-sistem-pemerintahan-presidensial/>

Brazil, Rwanda, Azerbaijan, Mesir, Korea Selatan, Korea Utara, China, Taiwan, Rusia, Italia, Jerman, Perancis, Iran, Timor Leste, Mexico, Cuba, Republik Moldova, Venezuela, Kolombia, Chile, Irak. Di negara-negara ini kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden. Kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang presiden sekaligus berfungsi sebagai kepala negara. Kekuasaan eksekutif diangkat berdasarkan demokrasi rakyat yang dipilih langsung melalui badan perwakilan rakyat.

Kepala pemerintahan dari negara-negara tersebut tentu telah ditetapkan batasan kewenangannya. Namun posisi presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan tidak jelas batasan wewenangnya dan telah berkembang ke arah negatif berupa penyalahgunaan wewenang. Kewenangan yang dimiliki oleh presiden disebut hak-prerogatif. Hak prerogatif dalam hal ini sebagai hak luar biasa². Oleh karena itu diperlukan batas-batas kewenangan. Di Indonesia kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden yang disebut dengan kekuasaan eksekutif merupakan konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensial oleh UUD 1945. Adanya keinginan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia menuju Indonesia yang lebih baik, telah membawa bangsa Indonesia pada keinginan untuk mengamandemen UUD 1945. Keinginan amandemen telah terwujud setelah jatuhnya rezim

orde baru pada bulan Mei 1998 dengan mereformasi konstitusi melalui amandemen satu, kedua, ketiga dan keempat UUD 1945. Walaupun ditengah reformasi konstitusi itu dominasi legislatif menunjukkan kecenderungan penyimpangan kekuasaan sebaliknya melemahnya kekuasaan Presiden sebagai lembaga eksekutif.³

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang di atas, topik "Kekuasaan Presiden Dalam Praktik Negara Modern" diharapkan dapat menjawab dua permasalahan yang akan dikaji :

1. Bagaimana batasan kekuasaan Presiden dalam praktik negara modern ?
2. Apakah kekuasaan hak prerogatif yang dimiliki Presiden merupakan standard acuan ideal yang dipraktikkan secara universal ?

C. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode yuridis normative. Tekniks pengumpulan data dan analisis dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Sumber penelitian hukum⁴ untuk penulisan ini terbagi atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan non hukum⁵. Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, berupa Undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang

³http://eprints.undip.ac.id/17960/1/Jazim_Ilyas.pdf

⁴Marzuki Peter Mahmud, 2007, **Penelitian Hukum**, cetakan ketiga, Kencana, Jakarta hal.141

⁵*Ibid*, hal. 144-146

² W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2003. Hal.910.

terkait dengan kekuasaan presiden. Bahan sekunder yaitu buku teks (*text books*) karya para ahli hukum akademisi atau praktisi, Jurnal-jurnal hukum (termasuk yang online),⁶ artikel-artikel, kamus hukum dan bahan tulisan lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Bahan yang terkumpul kemudian diolah secara deduktif, yaitu ketentuan – ketentuan umum diuraikan secara bebas, kemudian hasilnya dianalisis secara kualitatif.

BAB II KERANGKA TEORETIS KEKUASAAN PRESIDEN DAN PRAKTIK NEGARA MODERN

A. Kekuasaan Presiden

Menurut Max Weber⁷ kekuasaan itu dapat diartikan sebagai suatu kemungkinan yang membuat seorang aktor didalam suatu hubungan sosial berada dalam suatu jabatan untuk melaksanakan keinginannya sendiri dan yang menghilangkan halangan. Walter Nord merumuskan kekuasaan itu sebagai suatu kemampuan untuk mencapai suatu tujuan yang berbeda secara jelas dari tujuan lainnya. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku⁸. Kekuasaan merupakan kemampuan mempengaruhi pihak lain untuk

berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi. Beberapa teori kekuasaan⁹ dapat disebutkan, seperti teori kekuasaan Tuhan, teori politik hukum yang mengutarakan kegiatan-kegiatan penguasa yang harus berdasarkan hukum yang disebut *Rule of Law*, teori kekuasaan negara, teori kekuasaan rakyat.

Menurut teori Trias politica¹⁰ atau teori mengenai pemisahan kekuasaan pada sebuah pemerintahan yang berdaulat tidak dapat diserahkan kepada orang yang sama dan harus dipisahkan menjadi dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin. Konsep tersebut untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755).

Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep tersebut dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government (1690)*, yang dituliskan sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja Stuart di Inggris serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Menurut Locke, kekuasaan negara harus dibagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah satu sama

⁶ Ibid, hal. 155

⁷ <http://saurisofyan.blogspot.com/2010/01/pe-negertian-kekuasaan-menurut-para-ahli.html>

⁸ Miriam Budiardjo, 2002 di dalam <http://saurisofyan.blogspot.com/2010/01/pe-negertian-kekuasaan-menurut-para-ahli.html>

⁹ http://anokjang.multiply.com/recipes/item/4?&show_interstitial=1&u=%2Frecipes%2Fitem

¹⁰ <http://duniakitacoven.blogspot.com/2009/01/konsep-dan-teori-trias-politica.html>

lain; *kekuasaan legislatif* yang membuat peraturan dan Undang-Undang; *kekuasaan eksekutif* yang melaksanakan Undang-Undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili; dan *kekuasaan federatif* yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain (dewasa ini disebut hubungan luar negeri). Selanjutnya, pada 1748, seorang pemikir politik Perancis bernama Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu (18 Januari 1689 – 10 Pebruari 1755), atau lebih dikenal dengan Montesquieu, yang hidup pada Era Pencerahan (*Enlightenment*) kemudian mengembangkan konsep Locke tersebut lebih jauh dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*, yang ditulisnya setelah dia melihat sifat *despotis* (sewenang-wenang) dari raja-raja Bourbon di Prancis. Dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya akan merasa lebih terjamin hak-haknya. Dalam uraiannya, Montesquieu¹¹ membagi kekuasaan dalam pemerintahan menjadi tiga cabang yang menurutnya haruslah terpisah satu sama lain; kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat Undang-Undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang, tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang). Hal ini adalah untuk

mewujudkan tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *check and balance*. Teori ini kemudian di kembangkan oleh C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution*. Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik, yang tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. Montesquieu menekankan bahwa satu orang/lembaga akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat padanya. Oleh karenanya, dia berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya. (*Montesquieu, The Spirit of Laws, edited by David Wallace Carrithers, University of California Press, 1977*). Montesquieu juga menekankan bahwa kebebasan akan kehilangan maknanya, tatkala kekuasaan eksekutif dan legislatif terpusat pada satu orang atau satu badan yang menetapkan Undang-Undang dan menjalankannya secara sewenang-wenang. Demikian pula, kebebasan akan tak bermakna lagi bila pemegang kekuasaan menghimpun kedua kekuasaan tersebut dengan kekuasaan yudikatif. Seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu,

¹¹ <http://www.anneahira.com/teori-kekuasaan-negara.htm>

akan merupakan malapetaka bila satu orang atau badan memegang sekaligus ketiga kekuasaan tersebut dalam suatu masyarakat. (*Montesquieu, ibidem*).

B. Hak Prerogatif

Menurut Black¹² prerogative sebagai : “*an exclusive or peculiar right or privilege. The special power, privilege, immunity, right or advantage vested in an official person, either generally, or in respect to the things of his office, or in an official body, as a court or legislature*”

Hak prerogatif diartikan sebagai hak eksklusif atau hak istimewa yang kuat dan khusus mengandung kekebalan, berupa hak atau keuntungan yang diberikan pada orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan pekerjaannya di suatu badan resmi. Kata Prerogatif¹³ berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).

Dalam prakteknya kekuasaan Presiden sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah “hak prerogatif Presiden” dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu oleh pihak lain. Dengan demikian secara teoritis, hak prerogatif 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.

C. Kekuasaan Presiden dan Negara Modern

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. Istilah *modern*¹⁴ disini sudah begitu meluas di seluruh dunia. Sebutan dan ejaan “modern” secara umum diakui berasal dari bahasa Inggris. Untuk Eropa sendiri, pengertian modern diungkapkan dengan kata yang mirip seperti Spanyol (*moderno/moderna*), Prancis (*moderne*), Jerman/Belanda (*modern*). Orang Inggris adalah bangsa Eropa yang paling kesohor menyebarkan pengaruh ke berbagai wilayah seberang lautan (*overseas*). Maka tak heran bila kata “modern” telah menjadi istilah asing yang ikut memperkaya “perbendaharaan kata” bahasa nasional di berbagai bangsa. Fakta ini diperkuat dengan meluasnya bahasa Inggris pada negara-negara bekas jajahan Inggris

¹² Henry Campbell Black, M.A, *Black's Law Dictionary*, St.Paul Minn West Publishing Co, 1979. Hal.1064

¹³ 1 Oktober 2011, pk.10.34
<http://ayikngalah.wordpress.com/2011/09/19/hak-prerogatif-presiden-negara-bukan-saya-1/>

¹⁴<http://accentesensi.wordpress.com/2008/06/09/modern/> Minggu, 2 Oktober 2011, pk.11.09

di seluruh dunia. Sesudah merdeka, negara-negara tersebut kemudian tergabung dalam Persemakmuran (*Commonwealth*). Bagi generasi terdahulu, pengertian modern dimaksudkan sebagai sesuatu yang lebih maju. Atau yang menunjukkan adanya perubahan dari sesuatu yang lama menjadi yang baru. Sebagai lawannya dikatakan "masih terbelakang", atau agar lebih etis maka disebut "sedang berkembang".

Adapun tolok ukur daripada modern itu sendiri masih simpang siur. Dasar penilaiannya sangat tergantung kepada siapa dan seperti apa pengetahuan/pengalaman yang bersangkutan serta kapan berlangsungnya. Pada suatu saat modern akan menjadi usang, yaitu ketika muncul sesuatu yang lebih baru lagi. Proses merubah dari sesuatu yang lama menjadi modern dinamakan modernisasi. Dalam sejarahnya, modernisasi hanya bisa dilakukan oleh manusia yang sudah berfikiran maju dan berkemampuan di atas rata-rata manusia lainnya.. Contoh modernisasi negara yang berhasil antara lain Jepang, Singapura, Dubai dan lain-lain. Di bawah kekuasaan seorang kaisar yang sangat berpengaruh dan tradisi yang kuat, Komodor Perry dari Amerika Serikat telah merubah Jepang menjadi sebuah negara modern hingga sekarang. Lee Kuan Yew telah berhasil membangun Singapura menjadi negara pulau yang modern. Dubai telah disulap menjadi sebuah kesultanan yang modern. Ciri-ciri negara modern diantaranya adalah kesejahteraan penduduk dan keamanan negara yang terjamin, adanya kepastian hukum, tegaknya demokrasi termasuk

kebebasan pers serta hubungan internasional yang mulus. Kalaupun terdapat masalah di bidang politik atau ekonomi adalah dianggap wajar, namun tidak serius dalam masalah bangsa. Ciri orang modern terlihat dari sikapnya seperti suka keterbukaan, cara berpikir praktis, *assertive*, tidak berbelit dalam ucapan dan tindakan. Oleh karena itu untuk dapat membangun sebuah negara modern selain memenuhi syarat minim seperti tersebut di atas, kiranya diperlukan pemimpin yang berpandangan luas dan memiliki pola pikir modern pula.

Dalam [Wiki.answers.com](http://wiki.answers.com), disebutkan bahwa negara modern adalah negara yang terbentuk dengan batas-batas geografis yang jelas yang diakui oleh negara-negara lainnya, serta memiliki badan-badan hukum dan lembaga-lembaga pemerintahan, penduduk yang setia. Negara memberikan perlindungan, hak dan kewajiban, keadilan, memfasilitasi perdagangan luar negeri dan dalam negeri. Tujuan negara modern adalah menciptakan hak-hak dan kewajiban masyarakat melalui pembentukan pemimpin, pengadilan serta penegak hukum lainnya. Batasan negara modern tersebut sebagaimana dikemukakan dalam wiki.answers.com,¹⁵ sebagai berikut:

The modern state is anorganized territory with definite geographical boundaries that are recognized by other states. It has a body of law and institutions of government. The modern nation state is dependent on the loyalty of citizens. The state offers protection,

¹⁵[http://wiki.answers.com/Q/What is a modern state#ixzz1ZcMq0N8s](http://wiki.answers.com/Q/What_is_a_modern_state#ixzz1ZcMq0N8s)

order, justice, foreign trade, and facilitations of inner state trade in exchange for this loyalty. The goal of the modern state is to maintain order and happiness of its citizens is only reached by establishing officials, courts of law and laws to abide by, soldiers to protect the state, and systems of money for trade.

Tujuan negara modern terkandung maksud penegakan prinsip-prinsip rule of law sebagai perwujudan dari ciri-ciri negara modern.

Kepala negara dalam negara-negara modern adalah salah satu supra struktur politik yang memiliki kewenangan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Dalam perkembangan konsep-konsep kenegaraan modern, fungsi dan kewenangan presiden dalam negara tergantung dari sistem pemerintahan yang dianut oleh negara itu. Fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan utama dari presiden serta mekanisme pelaksanaannya berbeda-beda antara masing-masing negara, tergantung dari konsensus politik dari negara-negara tersebut.¹⁶ Negara demokrasi modern dapat dijalankan dengan berbagai sistem pemerintahan. Dua model sistem pemerintahan yang utama adalah sistem pemerintahan parlementer dan presidensial. Kedua sistem itu di banyak negara kemudian mengalami banyak penyesuaian dengan keadaan dan dinamika sosial, politik, budaya dan

ekonomi masing-masing negara tersebut, sehingga tidak ada lagi negara yang dapat dikatakan merupakan penjelmaan dari kedua sistem tersebut secara murni. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan presiden, sebagaimana adanya kedudukan-kedudukan lain dalam negara, adalah didasarkan pada adanya fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan tertentu yang diberikan kepadanya untuk dilaksanakan.

Perbedaan utama di antara kedua sistem pemerintahan parlementer dan presidensial adalah:

1. Dalam pemerintahan parlementer, kepala pemerintahan, yang biasa dijabat oleh perdana menteri, presiden atau yang lainnya, bergantung pada mosi atau kepercayaan badan legislatif dan dapat turun dari jabatan melalui mosi tak percaya dari legislatif. Dalam pemerintahan presidensial, kepala pemerintahan hampir selalu disebut presiden dan dipilih untuk masa jabatan yang ditentukan oleh UUD. Dalam keadaan normal, kepala pemerintahan dalam sistem presidensial tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri oleh badan legislatif (meskipun terdapat kemungkinan untuk memecat seorang presiden dengan proses pendakwaan luar biasa).
2. Kepala pemerintah presidensial dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan, dan perdana menteri dipilih oleh badan legislatif.
3. Sistem parlementer memiliki pemerintah/eksekutif kolektif

¹⁶http://www.transparansi.or.id/wp-content/uploads/1999/12/bab_2.html,
Minggu, 2 Oktober 2011

atau kolejal sedangkan sistem presidensial memiliki eksekutif nonkolejal (satu orang). Posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri lain, tapi selalu ada tingkat kolejalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan keputusan. Sebaliknya, para anggota kabinet presidensial hanya merupakan penasihat dan bawahan presiden.

4. Dalam sistem presidensial, presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara, ia juga tidak dapat sekaligus menjadi anggota badan legislatif. Sementara dalam sistem parlementer perdana menteri hanya merupakan kepala pemerintahan saja dan biasanya ia dan anggota-anggota kabinetnya merupakan anggota legislatif.

Perbedaan-perbedaan yang dikemukakan di atas tentunya tidak merupakan kriteria-kriteria yang pasti berlaku dalam negara-negara yang menganut masing-masing sistem. Kriteria-kriteria pokok tersebut terutama berlaku tanpa pengecualian bagi negara Amerika Serikat dan Inggris yang masing-masing memberlakukan sistem presidensial dan sistem parlementer. Sebagian negara-negara modern bahkan menggunakan sistem-sistem utama tersebut dengan berbagai modifikasi dan variasi. Hal ini dikarenakan kedua sistem tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing, selain itu keduanya tidak serta merta dapat diadopsi utuh tanpa mempertimbangkan sistem politik,

ekonomi dan sosial-budaya masing-masing negara. Kelebihan dan kekurangan utama dalam setiap tipe pemerintahan dengan kriteria-kriteria pokok di atas adalah bahwa sistem presidensial memiliki kelebihan dalam stabilitas eksekutif, demokrasi yang lebih besar dan pemerintah yang lebih terbatas, sedangkan kekurangannya adalah dalam kemandegan (*dead-lock*) eksekutif-legislatif, kekakuan temporal dan pemerintahan yang kurang inklusif. Sistem parlementer memiliki konsekuensi sebaliknya, kelebihan presidensial adalah kekurangan parlementer dan kekurangan presidensial adalah kelebihan parlementer.

BAB III. KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PRAKTIK NEGARA MODERN

A. Kekuasaan Presiden dan Pembatasannya dalam Praktik Negara

Dalam prakteknya kekuasaan Presiden sebagai kepala negara melekat sebuah hak yang disebut "hak prerogatif Presiden". Hak prerogatif ini diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu oleh pihak lain. Hak prerogatif 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.¹⁷ Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala negara

¹⁷<http://www.scribd.com/doc/45117168/HA-K-PREROGATIF>

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. Sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam prakteknya sulit mendapat tempat. Dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Hak Imunitas Presiden

Hukum juga memberikan hak imunitas¹⁸ tertentu, baik dalam bidang acara perdata bahkan secara terbatas juga dalam bidang acara pidana, sejauh tindakan dari pihak eksekutif tersebut dilakukan dalam ruang lingkup kerjanya selaku pihak eksekutif. Hak imunitas kepada presiden atau eksekutif ini diberikan dengan rasional utama adalah agar presiden mempunyai kewenangan yang luas dan seringkali

kontroversial, sehingga sangat rentan terhadap gugatan perdata atau tuduhan pidana. Jika hak imunitas ini tidak diberikan, maka presiden akan sangat disibuki untuk melayani perkara-perkara perdata ataupun pidana di pengadilan yang ditujukan kepadanya, termasuk diajukan oleh lawan-lawan politiknya. Selain dari pada itu, pemberian imunitas kepada pihak eksekutif juga berkaitan dengan eksistensi dari tata hukum berupa, pemakzulan (*impeachment*) manakala pihak eksekutif tersebut telah melakukan tindakan salah atau pidana berat. Artinya, hukuman berupa *impeachment* dipandang sudah cukup berat baginya selaku presiden di sebuah negara, sehingga tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan penjatuhan hukuman-hukuman selanjutnya. Di samping hak imunitas dari presiden selaku kepala negara/kepala pemerintahan, terdapat juga hak derivatif dari hak imunitas presiden tersebut. Yang dimaksud dengan hak derivatif dalam hal ini adalah hak imunitas tertentu, yang lebih terbatas, yang diberikan kepada para bawahan dari presiden, seperti kepada wakil presiden atau kepada para menteri-menterinya. Pemberian hak imunitas terhadap pihak eksekutif ini dilakukan hanya dalam batas-batas tertentu saja, karena bilamana pemberian hak imunitas ini terlalu besar diberikan, maka hal tersebut akan bertentangan dengan sistem negara hukum, yakni menempatkan presiden atau pihak eksekutif di atas hukum (*above the law*).

Hak Kerahasiaan dari Pihak Eksekutif

Selain dari hak imunitas dari pihak eksekutif, yang menyebabkan

¹⁸ Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat), Refika Aditama, Bandung, 2009, 169-175

pihak eksekutif tidak dapat di proses perdata dan/atau pidana, terdapat juga hak kerahasiaan (*privelege*) dari pihak eksekutif, sehingga presiden beserta bawahannya secara terbatas dapat merahasiakan percakapan ataupun dokumen-dokumen yang menyangkut dengan pelaksanaan tugasnya selaku kepala negara atau kepala pemerintahan. Bahkan pengadilan tidak dapat memaksanya untuk membuka rahasia, yang sebenarnya tergolong ke dalam rahasia negara tersebut. Misalnya, dalam bidang yang berkenaan dengan tugas presiden, hak *privelege* sangat kuat dalam bidang-bidang yang berkenaan dengan kebijakan, atau rahasia negara, atau hal-hal yang sensitif lainnya. Karena itu, hak atas kerahasiaan (*privelege*) ini berlaku terhadap tindakan eksekutif yang berkenaan dengan hubungan diplomatik dengan negara lain, masalah militer dan pertahanan negara, dan hal-hal yang sensitif lainnya. Sebenarnya rahasia jabatan ini terdapat di semua jabatan, baik jabatan profesional, pemerintahan maupun swasta. Dalam bidang pemerintahan disebut dengan rahasia negara, dalam bidang profesional disebut dengan rahasia profesi, dan dalam bidang perusahaan disebut dengan rahasia perusahaan. Meskipun begitu, terdapat kecenderungan dan tuntutan untuk semakin membuka rahasia-rahasia seperti itu, khususnya yang menyangkut dengan kepentingan publik, antara lain karena desakan oleh teori *good governance*. Misalnya, ketika Presiden Amerika Serikat Richard Nixon hendak di makzulkan (*impeachment*), Nixon bersikukuh untuk tidak menyerahkan

dokumen-dokumen tertentu meskipun dimintakan oleh yang berwajib dalam hal ini Grand jury (melalui proses *sub poena*). Dalam hal ini *sub poena duces tecum*, dalam kasus US v. Nixon (tahun '1974), terkenal dengan kasus "rekaman *Watergate*" (*Watergate Tape*). Akan tetapi dalam kasus tersebut, akhirnya Mahkamah Agung USA menyatakan bahwa hak *privelege* dari eksekutif dalam hal ini tidak berlaku. Jadi, di zaman yang modern ini, pelaksanaan sistem pemerintahan tidak bisa dirancang atau dilaksanakan di tempat yang pintunya tertutup. Hak kerahasiaan (*privelege*) dari pemerintah bertolakbelakang dari hak warga masyarakat untuk "mendapat informasi" terhadap apa-apa yang dilakukan oleh pemerintah, sesuai prinsip "*transperancy*" dan prinsip akuntabilitas publik dalam doktrin tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Terhadap kedua kepentingan tersebut harus dapat dikompromi atau dibuat batas-batas yang jelas oleh sektor hukum. Yakni mana di antara *policy* dan kegiatan pemerintah yang harus dibuka kepada masyarakat, mana yang boleh tetapi tidak mesti dibuka, dan mana yang tidak dapat dibuka sama sekali. Seringkali sektor hukum harus bertarung agar dapat memberikan rambu-rambu yuridis terhadap hak kerahasiaan negara ini, pertarungan mana sangat jelas kelihatannya dalam variabel-variabel seperti :

1. Sejauhmana akses masyarakat, termasuk pers, harus dibuka dalam bidang pembahasan dari berbagai lembaga pemerintah, seperti dalam forum-forum publik, rapat terbuka dari

lembaga pemerintah, dan sebagainya. Akses warga masyarakat, termasuk pers, terhadap dokumen publik yang berkenaan dengan masalah-masalah masyarakat, yang disimpan ditempat-tempat tertentu.

2. Akses warga masyarakat, termasuk pers, terhadap tempat-tempat penyelenggara urusan pemerintah lainnya, seperti di rumah sakit, rumah penjara, sekolah negeri, pengadilan, dan lain-lain. salah satu kriteria yuridis terhadap masalah mana di antara informasi pemerintah yang boleh dibuka untuk umum dan mana yang tidak boleh dibuka (*privilege*).

Teori hukum tata negara secara universal biasanya mengacu kepada Undang-undang di USA tentang kebebasan informasi (*freedom of information act*) tahun 1967. Dalam hal ini, kepada warga masyarakat (termasuk pers) harus dibuka setiap informasi dari lembaga-lembaga pemerintah yang resmi, dengan kekecualian sebagai berikut:

- a. Rahasia dalam hubungan dengan pertahanan dan ketahanan nasional.
- b. Rahasia dalam hubungan dengan kebijakan luar negeri.
- c. Rahasia dalam hubungan dengan personil dan praktik internal suatu badan pemerintah.
- d. Rahasia komersil, keuangan dan perdagangan yang secara khusus harus dirahasiakan.
- e. Catatan atau koresponden dalam badan-badan pemerintah atau antar badan-badan pemerintah yang secara khusus ditentukan undang-undang untuk tidak

boleh dibuka untuk umum, kecuali dalam proses berperkara di pengadilan.

- f. Catatan-catatan yang bersifat pribadi, seperti tentang kesehatan (misalnya rekam medis), di mana kalau dibuka untuk umum akan bertentangan dengan hak *privacy* seseorang.
- g. Materi yang berkenaan dengan perbankan dan lembaga keuangan.
- h. Informasi yang berkenaan dengan data dan analisis tentang geologi, geofisik, peta-peta yang berhubungan dengan sumur minyak dan kekayaan alam lainnya.
- i. Informasi atau arsip yang berkenaan dengan penegakan hukum yang dimiliki oleh para penegak hukum di mana jika dibuka akan mengganggu proses penegakan hukum.
- j. Rahasia lainnya yang secara khusus ditentukan untuk tidak dibuka untuk umum sesuai peraturan yang berlaku.

Hak Prerogatif dari Presiden

Sebagai seorang kepala pemerintahan, pada seorang presiden melekat hak-hak tertentu, yang disebut dengan hak prerogatif, yang merupakan hak istimewa dari pihak eksekutif tanpa perlu persetujuan dari pihak lain mana pun, untuk menjalankan kegiatan tertentu atau memberikan atau tidak memberikan persetujuan tertentu semata-mata jika menurut pertimbangannya sendiri dianggap tepat untuk dilakukan, dengan atau tanpa rekomendasi dari pihak lain. Contoh dari hak prerogatif dari presiden menurut sistem konstitusi Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan presiden untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.
 2. Kewenangan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan duta besar dan konsul Indonesia di negara lain.
 3. Kewenangan presiden untuk menerima atau menolak duta besar atau konsul dari negara lain.
 4. Kewenangan presiden untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya atau keadaan darurat.
 5. Kewenangan presiden untuk memberikan gelar dan tanda jasa.
 6. Kewenangan presiden untuk membentuk dewan pertimbangan presiden.
- b. Presiden George Washington mengumumkan netralitasnya dalam konflik Inggris dengan Perancis pada tahun 1790-an, meskipun kewenangan seperti itu tidak ada ketentuannya dalam konstitusi USA.
 - c. Presiden Abraham Lincoln sangat banyak menggunakan kewenangan/ hak prerogatifnya dalam rangka menghadapi keadaan perang saudara di USA.
 - d. Presiden Franklin D. Roosevelt juga merupakan Presiden USA yang banyak menggunakan kewenangan prerogatif dalam rangka menghadapi Perang Dunia II, misalnya membuat kesepakatan dengan Inggris dalam hal penukaran kapal-kapal perusak yang sudah lama bagi pangkalan angkatan laut. Dalam hal ini, hak prerogatif digunakan atas dasar kewenangan untuk melaksanakan kesepakatan antara pemerintah secara internasional. Tidak dibuat dalam bentuk traktat, karena menurut sistem hukum di USA, pembuatan atau ikut dalam suatu traktat internasional harus dengan persetujuan minimal 2/3 dari anggota Senat dalam Parlemen mereka. Karena itu, dalam hubungan dengan hak prerogatif dari seorang presiden, terdapat wilayah-wilayah kewenangan pemerintah yang berbagai macam ragam yaitu sebagai berikut:

Seringkali hak prerogatif ini dipakai oleh presiden untuk sekedar melepaskan diri dari belenggu pengawasan terhadapnya oleh lembaga-lembaga negara yang lain dalam sistem pembatasan kekuasaan eksekutif berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip *checks and balances*. Misalnya apa yang berulang kali terjadi dalam praktik ketatanegaraan di negara Amerika Serikat, antara lain sebagai berikut:

- a. Presiden Reagan, George Bush (senior), dan Clinton, berulang kali digugat ke pengadilan untuk mendesak agar mereka menarik mundur pasukan Amerika Serikat dari daerah bahaya, tetapi pengadilan di USA akan menolak untuk mempertimbangkannya, kecuali jika permintaan atau gugatan tersebut diajukan oleh Kongres sebagai lembaga, bukan oleh beberapa anggota Kongres saja.
- 1) Kewenangan yang dengan tegas diberikan kepada pihak eksekutif atau presiden. Ini yang disebut dengan hak prerogatif dari presiden.

- 2) Kewenangan yang dengan tegas diberikan kepada pihak lain, seperti legislatif atau yudisial.
- 3) Kewenangan yang dengan tegas diberikan kepada pihak eksekutif, tetapi merupakan kewenangan pemerintah daerah.
- 4) Kewenangan yang dengan tegas diberikan bersama-sama kepada beberapa pihak, seperti kepada antara pihak eksekutif, dan atau eksekutif, dan atau yudisial.
- 5) Kewenangan yang tidak tegas diatur tetapi ada penafsiran implisit. Terhadap hal-hal yang tidak diatur atau tidak tegas diatur dalam konstitusi, maka siapa yang berwenang menyerengngara kekuasaan terhadap hal-hal tersebut harus ditafsirkan sesuai teori umum ketatanegaraan bahwa jika menyangkut dengan kekuasaan pembuatan undang-undang merupakan kekuasaan legislatif, jika menyangkut dengan bidang penyelenggara atau pelaksanaan undang-undang merupakan kewenangan badan eksekutif, sedangkan jika menyangkut dengan bidang mengadiri, tergorong ke dalam kekuasaan badan pengadilan. Inilah inti dari doktrin kewenangan implisit, (*implied power doctrine*).
- 6) Kewenangan yang tidak dengan tegas diberikan kepada pihak mana pun secara eksplisit maupun secara implisit, sehingga diperlukan penafsiran-penafsiran sesuai kaidah hukum antar wewenang untuk mengetahui terhadap wilayah tersebut sebenarnya menjadi kewenangan siapa. Khusus untuk kewenangan yang tidak

dengan tegas diberikan kepada pihak manapun/ manakala menurut tafsiran hukum antar wewenang, kewenangan tersebut menjadi milik pihak eksekutif, mesti ditafsirkan lagi apakah menjadi kewenangan pemerinah pusat ataupun kewenangan pemerintah daerah. Kriteria utama yang berlaku adalah dengan melihat kepada bentuk pemerintahan, apakah bentuk pemerintahan negara kesatuan ataupun bentuk negara federal. Bagi bentuk negara kesatuan, sesuai doktrin pemerintahan sentralisasi, manakala undang-undang tidak dengan tegas memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, maka kewenangan tersebut menjadi milik pemerintah pusat, Sebaliknya bagi negara dengan bentuk pemerintahan federasi, berlaku sistem pemerintah pusat yang terperinci (*enumerated powers*), artinya jika terhadap suatu bidang yang oleh undang-undang tidak dengan tegas secara diperinci disebutkan menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka kewenangan dalam bidang itu menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagai pemilik kewenangan tersisa (*residual powel*) sesuai teori residu.

UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, selama orde baru, hak ini dilakukan secara nyata, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri

departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah Presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam pengangkatan pejabat negara. Dalam hal ini Padmo Wahjono menyatakan pendapatnya yang akhirnya memberikan kesimpulan bahwa hak prerogatif yang selama ini disalah pahami adalah hak administratif Presiden yang merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tidak berarti lepas dari kontrol lembaga negara lain.

Bentuk dan Pembatasan kekuasaan Presiden

Bentuk kekuasaan Presiden di Indonesia dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kekuasaan Kepala Negara

Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara hanyalah kekuasaan administratif, simbolis dan terbatas yang merupakan suatu kekuasaan disamping kekuasaan utamanyasebagai kepala pemerintahan. Di Indonesia, kekuasaan Presiden sebagai kepala negaradiatur dalam UUD 1945 Pasal 10 sampai 15. Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara di masa mendatang selayaknya diartikan sebagai kekuasaan yang tidak lepas dari kontrol lembaga lain.

2. Kekuasaan Kepala Pemerintahan.

Kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan di Indonesia diatur dalam UUD1945 Pasal 4 ayat (1). Kekuasaan pemerintahan sama dengan kekuasaan eksekutif dalamkonsep pemisahan kekuasaan yang membatasi kekuasaan pemerintahan secara sempitpada pelaksanaan peraturan hukum yang ditetapkan lembaga legislatif. Kekuasaaneksekutif diartikan

sebagai kekuasaan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari berdasarkanpada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan ini terbatas padapenetapan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan politik yang berada dalam ruang lingkupfungsi administrasi, keamanan dan pengaturan yang tidak bertentangan dengan konstitusidan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan ini tetap besar dan mendapat pengawasan dari badan legislatif atau badan lain yang ditunjuk olehkonstitusi untuk menjalankan fungsi pengawasan. Dalam UUD 1945, fungsi pengawasan pemerintahan sehari-hari dilaksanakan oleh DPR.

3. Kekuasaan Legislatif

UUD 1945 menetapkan fungsi legislatif dijalankan oleh Presiden bersama dengan DPR. Presiden adalah "partner" DPR dalam menjalankan fungsi legislatif. Dalam kenyataannya, Presiden mempunyai kekuasaan yang lebih menonjol dari DPR dalam hal pembentukan undang-undang, karena penetapan akhir dari suatu undang-undang yang akan diberlakukan ada di tangan Presiden. Produk undang-undang yang dikeluarkan orde baru lebih memihak kekuasaan dari pada kehendak rakyat Indonesia. Oleh karena itu sistem check and balance mendesak untuk diterapkan dengan mekanisme yang jelas. Bila ada pertentangan antara Presiden dan DPR dalam hal persetujuan suatu undang-undang, maka Presiden harus menyatakan secara terbuka dan menggunakan hak vetonya. Dengan demikian, di akhir masa jabatannya masing-masing

lembaga dapat diminta pertanggungjawabannya baik di sidang umum maupun dalam pemilihan umum.

Kategori Kekuasaan Presiden

Kekuasaan Presiden RI dinyatakan secara eksplisit sebanyak 24 bentuk dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Berdasarkan mekanisme pelaksanaannya, bentuk kekuasaan tersebut dikategorikan sebagai berikut :

1. Kekuasaan Presiden Yang Mandiri

Kekuasaan yang tidak diatur mekanisme pelaksanaannya secara jelas, tertutup atau yang memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Yang termasuk kekuasaan ini adalah :

- a. Kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU dan Kepolisian Negara RI
 - b. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya
 - c. Kekuasaan mengangkat duta dan konsul
 - d. Kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945
 - e. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
 - f. Kekuasaan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU inisiatif DPR
 - g. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung RI
 - h. Kekuasaan mengangkat Panglima ABRI
 - i. Kekuasaan mengangkat LPND
- Mekanisme yang paling baik adalah mengadakan hearing terlebih dahulu di DPR.

2. Kekuasaan Presiden Dengan Persetujuan DPR

Yang termasuk dalam kekuasaan ini adalah :

- a. Kekuasaan menyatakan perang dan membuat perdamaian
- b. Kekuasaan membuat perjanjian dengan negara lain
- c. Kekuasaan membentuk undang-undang
- d. Kekuasaan menetapkan PERPU
- e. Kekuasaan menetapkan APBN

Sebelum melaksanakan kekuasaan tersebut, Presiden memerlukan persetujuan DPR terlebih dahulu. Sebagai contoh, jika DPR menganggap penting suatu perjanjian, maka harus mendapat persetujuan DPR. Jika perjanjian dianggap kurang penting oleh DPR dan secara teknis tidak efisien bila harus mendapat persetujuannya terlebih dahulu, dapat dilakukan dengan persetujuan Presiden. Hal ini dilakukan untuk menghindari terulangnya peminggiran peranan wakil rakyat dalam peranannya menentukan arah kebijakan politik negara.

3. Kekuasaan Presiden dengan konsultasi

Kekuasaan tersebut adalah :

- a. Kekuasaan memberi grasi
- b. Kekuasaan memberi amnesti dan abolisi
- c. Kekuasaan memberi rehabilitasi
- d. Kekuasaan memberi gelaran
- e. Kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya
- f. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah
- g. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan hakim-hakim
- h. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung,

- ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota MA
- i. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPA
 - j. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua dan anggota BPK
 - k. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Wakil jaksa agung dan jaksa agung Muda
 - l. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah Tingkat I
 - m. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Panitera dan Wakil Panitera MA
 - n. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen, Irjen, dan Dirjendepartemen
 - o. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen DPA
 - p. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen BPK
 - q. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota MPR yang diangkat
 - r. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota DPR yang diangkat
 - s. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Gubernur dan Direksi Bank Indonesia
 - t. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Rektor
 - u. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Deputi-deputi atau jabatan yang setingkat dengan deputi LPND Sebagai contoh, kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya.
- Dimasa datang, Presiden harus mendapat usulan atau pertimbangan dulu dari Dewan Tanda-tanda Kehormatan, dan Presiden dengan

sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan atau usul. Kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan negara-negara demokrasi modern dapat dipetakan secara sederhana, dan diklasifikasikan sesuai dengan ketentuan baku mengenai hak dan wewenang yang ada pada presiden, sebagai kepala negara ataupun kepala pemerintahan. Hal ini disebabkan karena tidak ada konsep baku yang mengatur tentang kekuasaan presiden dalam suatu negara. Semuanya tergantung dari konstitusi dan praktek politik yang terbentuk di negara tersebut. Khusus untuk kepala negara dalam perkembangan praktek-praktek kenegaraan modern, fungsi-fungsinya tidak lagi hanya dapat dikatakan sebagai simbolis belaka. Kekuasaan kepala negara hanya dapat disederhanakan menjadi kekuasaan tertinggi dalam negara, tapi dalam pelaksanaannya kekuasaan tersebut berbeda-beda, baik dari jenisnya maupun tingkat kekuasaannya.

Besarnya Kekuasaan Lembaga Eksekutif di Negara Modern

Menurut Tambunan¹⁹, secara teoretis lembaga legislatif merupakan lembaga yang sangat penting dalam negara akan tetapi kedudukannya dalam zaman modern sekarang ini secara praktis tidak dapat melawan lembaga eksekutif. Dua hal yang menjadi penyebabnya Pertama, kegiatan lembaga eksekutif tidak lagi hanya melaksanakan undang-undang saja seperti diajarkan oleh Montequieu, tetapi dalam banyak hal juga mengawali kebijaksanaan

¹⁹ Dr. A.S.S. Tambunan, SH, Hukum Tata Negara Perbandingan, Puporis Publishers, Jakarta, 2001. Hal. 87

negara untuk disetujui oleh lembaga legislatif. Penyebab kedua adalah begitu besarnya volume undang-undang yang diproduksi dalam negara modern sehingga kendatipun lembaga legislatif dapat mengendalikan atau mengontrol perundangannya tetapi dia tidak kuasa atau tidak mampu untuk mengawasi pelaksanaannya. Hal itu terpaksa diserahkan kepada kebijaksanaan pihak eksekutif. Dengan demikian terjadi suatu paradoks dalam perkembangan demokrasi modern untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang semakin membludak semakin banyak pula jumlah undang-undang yang diperlukan dan dibuat oleh lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat, maka semakin besar dan luas pula bidang kekuasaan Presiden sebagai pihak eksekutif yang tidak dapat dikontrol oleh lembaga legislatif. Jadi, dalam zamana demokrasi modern sekarang ini lembaga eksekutif dalam banyak hal merupakan yang paling penting dalam negara konstitusi. Di satu pihak konstitusionalisme dalam rangka usaha membatasi kekuasaan pihak eksekutif dan melindungi hak kebebasan warga telah menentukan batas-batas lingkungan wewenang lembaga eksekutif, tetapi di lain pihak perkembangan demokrasi telah melipatgandakan tugas kewajiban pihak eksekutif yang untuk dapat pelaksanaannya mengakibatkan semakin membengkaknya jumlah departemen dan jabatan dilingkungan eksekutif meliputi:

- 1) kekuasaan memerintah.
- 2) kekuasaan legislatif yang menyangkut perumusan Rancangan Undang-Undang dan

pengendalian kegiatan untuk menjadikannya undang-undang,

- 3) kekuasaan diplomatik,
- 4) kekuasaan militer, dan
- 5) kekuasaan peradilan yang menyangkut grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi.

Perlu dicatat bahwa eksekutif digunakan dalam dua arti yaitu dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti yang pertama dengan eksekutif dimaksud kepala dari lembaga eksekutif yakni Presiden, sedangkan dalam arti kedua dimaksud para menteri yang bergabung dalam kabinet, *civil service*, kepolisian dan angkatan bersenjata.

B. Kekuasaan dan Hak Prerogatif Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Fuad²⁰, menyatakan bahwa saat perumusan UUD 1945 para pendiri bangsa ini tidak sempat membayangkan jika kelak ada seorang presiden Indonesia yang benar-benar ingin memuaskan hasrat kekuasaannya, sehingga merugikan rakyatnya. Dengan demikian, wajar jika konsepsi kekuasaan yang diberikan pada presiden dalam UUD, ketika mereka menetapkan bentuk republik, diberi kewenangan yang sangat besar, sebagaimana kekuasaan yang dipimpin oleh raja dalam bentuk kerajaan tradisional. Kesederhanaan konsepsi kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945 ini tampaknya benar-benar sebagai lobang besar bagi para presiden yang menjabat dalam sistem ini. Setidaknya sudah ada tiga presiden diturunkan secara paksa karena keleluasaan kekuasaan sistem ini.

²⁰ <http://caklul.6te.net/?p=4>

Atas dasar pemikiran inilah, sistem kekuasaan presiden dipangkas habis-habisan dalam proses amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Abdul Ghoffar²¹ mengemukakan, pada alinea keempat pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa diantara tujuan didirikannya negara Indonesia ialah untuk “melindungi segenap warga negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. Untuk mewujudkan kondisi ini diperlukan seorang pemimpin yang mempunyai kekuasaan dan keinginan untuk mewujudkan semuanya. Pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini baru menembus angka enam persen. Sebuah angka yang belum bisa memenuhi syarat untuk menyejahterakan rakyatnya secara merata. Angka kemiskinan dan pengangguran masih tinggi. Pembangunan antar daerah masih timpang. Namun apapun pertimbangan dan langkah yang digunakan oleh presiden nanti tetap tidak bisa keluar dari batas-batas kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi. Berdasarkan pada perwakilan kawasan di lima benua yang Produk Domestik Bruto-nya (PDB) tertinggi, Ghoffar menetapkan delapan negara, yakni Amerika Serikat, Rusia, Jerman, Afrika Selatan, Kuwait, Jepang, RRC, dan Australia. Akan tetapi, jumlah negara yang dipilih dari lima benua ini tidak sama. Ketidaksamaan jumlah negara antar benua ini ada empat

alasan. *Pertama*, adanya perbedaan luas wilayah di antara kelima benua tersebut. *Kedua*, adanya perbedaan kemakmuran yang tajam di antara negara-negara penghuni benua-benua tersebut. *Ketiga*, karena faktor kedekatan secara geografis dengan Indonesia. *Keempat*, untuk meng-cover macam-macam sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan bentuk negara yang ada di dunia sehingga diharapkan memperoleh wawasan yang lebih luas.

Setelah mendeteksi kemampuan ekonomi delapan negara yang dipilih, Ghoffar membedah dapur kekuasaan kedelapan negara itu. Melalui konstitusi masing-masing negara, Ghoffar menunjukkan kepada kita bagaimana sistem kekuasaan para kepala negara dan/atau kepala pemerintahan tersebut. Dan setelah itu, masing-masing sistem kekuasaan ini disandingkan dengan sistem kekuasaan presiden di Indonesia. Perbedaan dan persamaan yang disandingkan adalah sepuluh pokok kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam UUD 1945, yaitu:

1. kekuasaan penyelenggaraan pemerintah,
2. di bidang peraturan perundang-undangan,
3. bidang yudisial, dalam hubungan luar negeri,
4. menyatakan keadaan bahaya,
5. sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata,
6. memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya,
7. membentuk dewan pertimbangan presiden,

²¹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009.

8. mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, dan
9. kekuasaan mengangkat, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya.

Hasil dari persandingan ini menunjukkan bahwa kekuasaan yang dimiliki Presiden Republik Indonesia merupakan kekuasaan yang masih sangat besar dibanding atas kekuasaan kedelapan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan tersebut. Dan dari pengalaman beberapa negara tersebut menunjukkan pula bahwa negara yang memberikan kekuasaan yang lebih besar pada pemimpinnya, justru cenderung tidak mendorong pertumbuhan ekonominya. Kasus negara Jerman pada masa Nazi, dan Cina pada masa jabatan Ketua Partai Komunis Cina (PKC) masih eksis, misalnya, kekuasaan pemimpinnya sangat besar dan pertumbuhan ekonominya sangat kecil. Sebab, ketika kepala negara dan/atau kepala pemerintahan memegang kekuasaan yang sangat besar, meminjam pendapat Lord Acton, para penguasa tersebut cenderung menyelewengkan kekuasaan tersebut (*power tend to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Begitu negara-negara tersebut mengurangi batas-batas kekuasaannya dengan cara menerapkan *checks and balances* antarlembaga negara secara ketat, justru perekonomiannya maju pesat. Dari perbandingan antar kekuasaan presiden di beberapa negara tersebut, dapat diketahui bahwa ternyata sistem kekuasaan negara-negara maju ini banyak dikontrol oleh lembaga negara lainnya, seperti senat atau parlemen. Perbandingan tersebut

juga menemukan satu kekuasaan Presiden Indonesia yang “tanpa batas” dalam hal menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Dengan memegang kekuasaan tersebut, Presiden Indonesia bisa tidak terikat dengan konstitusi dan aturan hukum yang ada. Perbandingan tersebut juga menemukan satu kekuasaan Presiden Indonesia yang “tanpa batas” dalam hal menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Pada saat menggunakan kekuasaan tersebut, Presiden Indonesia tidak terikat dengan konstitusi dan aturan hukum yang ada. Kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden yang tanpa batas dapat mengakibatkan borosnya anggaran dan tidak mendorong kemajuan ekonomi sebagaimana diharapkan sebagai negara modern. Asumsi kecilnya kekuasaan Presiden Indonesia ini dimungkinkan karena presiden tidak mempergunakan hak-hak konstitusionalnya secara maksimal. Misalnya, presiden tidak mempergunakan 50% haknya dalam pembuatan undang-undang. Begitu pula dengan kekuasaan mengangkat Panglima TNI dan Kapolri yang sekarang direduksi melalui undang-undang, di mana memerlukan persetujuan DPR. Selain itu banyak undang-undang lain yang mereduksi kekuasaan-kekuasaan presiden terutama dalam hal pengangkatan pejabat tinggi negara yang mayoritas dipilih oleh DPR. Sementara presiden hanya tukang stempel dengan mengeluarkan SK saja. Untuk itu, menurut Ghoffar, dalam waktu dekat tidak perlu dilakukan penambahan atau pengurangan lagi kekuasaan presiden. Yang perlu diperbaiki adalah peraturan perundang-

undangan *second line* terutama undang-undang yang mengatur mengenai hubungan antar lembaga negara. Menambah kekuasaan presiden melalui amandemen kelima UUD 1945 akan mengembalikan bangsa Indonesia ke rezim otoriter.

BAB. IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kekuasaan Presiden dalam praktik negara modern umumnya terbatas pada kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas. Kekuasaan Presiden di negara modern juga mengenal *Hak Kerahasiaan* dari pihak Eksekutif tanpa perlu persetujuan dari pihak lain mana pun. Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara diatur dalam UUD 1945 Pasal 10 sampai 15. Kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan diatur dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1). Kekuasaan Presiden tersebut dinyatakan secara eksplisit sebanyak 24 bentuk dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan Indonesia.

2. Kekuasaan dan hak prerogatif yang dimiliki Presiden Republik Indonesia tidak secara murni dilaksanakan sebagaimana asas-asas hak prerogatif Presiden yang dikenal selama ini akan tetapi kekuasaan atau hak-hak tersebut dijalankan sebagaimana ditentukan menurut UUD 1945 Pasca Amandemen.

B. Saran

Perlunya asas-asas hak prerogatif yang dimiliki Presiden sebagai representasi kekuasaan Presiden sebagaimana tersirat dalam UUD 1945 dirumuskan secara tegas dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan diketahui oleh masyarakat. Hal ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan asas keterbukaan dan kepastian.

DAFTAR PUSTAKA

- Black Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St.Paul Minn West Publishing Co, 1979. Hal.1064
- Budiardjo Miriam, di dalam <http://sauri-sofyan.blogspot.com/2010/01/>
- Fuady Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, 169-175
- Ghoffar Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Marzuki Peter Mahmud, **Penelitian Hukum**, cetakan ketiga, Kencana, Jakarta, 2007. Hal.141
- Poerwadarminta W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003. Hal.910.
- Tambunan A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publishers, Jakarta, 2001. Hal. 87
- Internet :**
- 1 Oktober 2011, pk.10.34 <http://ayikngalah.wordpress.com/2011/09/19/hak-prerogatif-presiden-negara-bukan-saya-1/>
- <http://accentesensi.wordpress.com/2008/06/09/modern/> Minggu, 2 Oktober 2011, pk.11.09 <http://cradlepkn.wordpress.com/2009/05/30/25-contoh-negara-sistem-pemerintahan-presidensial/>
- <http://accentesensi.wordpress.com/2008/06/09/modern/> Minggu, 2 Oktober 2011, pk.11.09
- http://anokjang.multiply.com/recipes/item/4?&show_interstitial=1&u=%2Frecipes%2Fitem
- <http://caklul.6te.net/?p=4>
- <http://duniakita-coven.blogspot.com/2009/01/konsep-dan-teori-trias-politica.html>
- http://eprints.undip.ac.id/17960/1/Jazim_Ilyas.pdf
- <http://sauri-sofyan.blogspot.com/2010/01/penegertian-kekuasaan-menurut-para-ahli.html>
- http://wiki.answers.com/Q/What_is_a_modern_state#ixzz1ZcMq0N8s
- <http://www.anneahira.com/teori-kekuasaan-negara.htm>
- <http://www.scribd.com/doc/45117168/HAK-PREROGATIF>
- http://www.transparansi.or.id/wp-content/uploads/1999/12/bab_2.html, Minggu, 2 Oktober 2011
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar 1945