



SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Srijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: jurnalsimburcahaya@gmail.com

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN: 2684-9941

DOI: 10.28946/sc.v27i2.1040

Hak Prerogatif Presiden di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945

Mahesa Rannie

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Indralaya, Indonesia, Email:

mahesarannie@fh.unsri.ac.id

Abstrak: 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. Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, yaitu penelitian dengan melakukan pengumpulan data melalui penelusuran bahan-bahan pustaka berupa aneka literatur dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah (history approach), pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan analisis hukum (analytical approach), dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Dari hasil analisis penelitian didapatkan hasil, ternyata hak prerogatif Presiden masih termuat dalam UUD 1945 pasca perubahan. Pasal 22 ayat 1 merupakan pasal yang masih dapat diidentifikasi sebagai hak prerogatif Presiden. Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa Presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan peraturan presiden pengganti undang-undang (perppu) dalam hal ihkwal kepentingan yang memaksa dalam keadaan yang mendesak atau darurat menurut tafsiran presiden sendiri. Wewenang yang dimiliki Presiden tersebut, dalam implementasinya tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara manapun.

Kata kunci: hak prerogatif, presiden, UUD 1945

Abstract: When viewed further from the initial concept, the use and implementation of the prerogative of the Presiden in Indonesia, as the head of state and head of government has been misguided, as well as the understanding. The type of legal research use in this research is normative research, which is research by collecting data through searching library materials in the form of various literature and laws and regulations related to this research problems. The research approach in this reaearch is a historical pproach, a statute approach, an analytic approach, and a conceptual approach. From the results of the research analysis, it was found that the prerogative of the President was still contained in the 1945 Constitution after the amendment. Article 22 paragraph 1 is an article that can still be identified as the prerogative of the President. In this article, it is stated that the President has

the authority to issue presidential regulations in lieu of laws (perppu) in cases of urgent emergency in an urgent or emergency situation according to the president's own interpretation. In its implementation, the President's authority cannot be interfered with by any state institution.

Keywords: Prerogative rights, President, 1945 Constitution

Latar Belakang

Tekad dan politisasi yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru untuk mempertahankan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara murni dan konsekuen, ternyata telah menciptakan dan menyebabkan terjadinya pemerintahan yang tidak demokratis dan cenderung otoriter. Melalui celah-celah yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri, cabang kekuasaan eksekutif yang dimiliki oleh seorang Presiden dari poros-poros kekuasaan lainnya (legislatif dan yudikatif) memang dapat melakukan akumulasi kekuasaan secara terus-menerus.¹

Kalau dilihat kenyataannya, demokrasi yang dibangun oleh pemerintah Orde Baru adalah demokrasi yang bersifat formalitas belaka, sehingga dapat dilihat dengan nyata bahwa secara substansial bahwa sesungguhnya tidak ada demokrasi di negara kita. Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dan segala bentuk Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tumbuh subur sejak di awal tahun 1970-an ketika pemerintahan Orde Baru mulai berkuasa. Itulah sebabnya gerakan reformasi atau gerakan perubahan yang telah menguat di kalangan mahasiswa dan aktivis prodemokrasi sejak di akhir tahun 1997 telah secara terang-terangan “meneriakkan” perlu adanya perubahan UUD 1945.²

Setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 yang diawali dengan peristiwa penembakan Mahasiswa Universitas Trisakti, Jakarta dan kemudian memunculkan gerakan demonstrasi mahasiswa secara besar-besaran di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kala itu yang menuntut Presiden Soeharto mundur dari jabatannya, sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan yang mendasar.³

¹ Ada beberapa pasal dalam UUD 1945 asli yang isinya memberikan kekuasaan terlalu besar kepada presiden sebagai eksekutif, diantaranya adalah Pasal 4 ayat 1 dan Pasal 7 UUD 1945 asli. Mahfud MD, Moh. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta. h. 153.

² Amandemen UUD 1945 merupakan prasyarat penting untuk membangun sistem ketatanegaraan dan politik yang lebih demokratis dan mengedepankan kedaulatan rakyat, keseimbangan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia. Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu langkah penting dan mendasar untuk mengawal reformasi dan mengantarkan bangsa Indonesia menuju demokrasi yang lebih terkonsolidasi. Demokrasi atau sistem politik yang demokratis tidak akan dapat terwujud apabila konstitusinya kurang demokratis. Oleh karena itu, reformasi konstitusi melalui perubahan UUD 1945 di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia selalu identik dengan upaya membangun kehidupan kenegaraan yang lebih demokratis. Sinka Subekti, Valina. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. h. xiii.

³ 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 Mahkamah Konstitusi, Volume 10 Nomor 4 Edisi Desember 2013. h. 116.

Perubahan mendasar yang terpenting dan utama adalah 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.⁴

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

Proses perubahan UUD 1945 dilakukan pertama kali pada tahun 1999 dan baru berakhir di tahun 2002. Proses perubahan yang dilakukan tahun 1999 tersebut, mula-mula mengubah pasal yang berkaitan dengan masa jabatan Presiden (Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen),⁵ pasal ini bersifat multitafsir karena tidak menjelaskan periode masa jabatan seorang Presiden. Maka dari itu, pasal tersebut termasuk pasal yang diubah 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*).⁶ Perubahan Pasal 7 tersebut dilakukan agar jangan sampai terjadi lagi masa jabatan Presiden seperti pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, karena berkuasa terlampau lama dari tahun 1966 sampai tahun 1998.

Selain itu alasan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 adalah karena UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif (*executive heavy*).⁷ 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

⁴ *Checks and balances* merupakan suatu prinsip pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi. Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 Cetakan Ke-II*. Yogyakarta: FH UII Press. h. 11.

⁵ Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan berbunyi : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”.

⁶ Indrayana, Denny. (2008). *Negeri Para Mafioso : Hukum di Sarang Koruptor*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. h. xiii.

⁷ Mawardi, H.M. Arsyad. (2013). *Pengawasan dan Keseimbangan Antara Presiden dan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan RI ; Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*. Semarang: RaSAIL Media Group. h. 150.

sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain atau lembaga negara manapun.⁸

Menurut Miriam Budiardjo, perubahan UUD 1945 merupakan dasar hukum bagi pengembalian fungsi pembagian kekuasaan *trias politica* yang dicetuskan oleh John Locke dan Montesquieu setelah Revolusi Perancis dan pelaksanaan konsepsi *checks and balances* antar lembaga negara.⁹ Jadi, perubahan terhadap UUD 1945 selain untuk membatasi kekuasaan seorang Presiden selaku eksekutif, juga untuk menata peran dan fungsi 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*).¹⁰ 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 (MK) sesuai dengan amanat pasal peralihan perubahan UUD 1945. Selain itu berdiri pula Komisi Yudisial (KY) 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, seorang 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 dalam kenyataannya sulit dibedakan tugas seorang Presiden sebagai seorang kepala negara maupun sebagai seorang kepala pemerintahan, karena dua kedudukan tersebut berada dalam satu badan atau satu orang, dalam hal ini adalah Presiden.

Sebagai kepala negara, Presiden dilengkapi dengan hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif, sebagaimana lazimnya kepala negara (raja, ratu, kaisar, kanselir, yang dipertuan agung) 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 dan menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden tersebut bersifat istimewa (*previlidge*) dan melekat erat pada seorang Presiden. Dengan

⁸ *Ibid.* h. 151.

⁹ Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h. 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.

¹⁰ 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 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume 7 Nomor 3 Edisi Juni 2010 h. 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.

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 diubah. Ini ditandai dengan ikut campurnya lembaga negara lain seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Mahkamah Agung untuk memberikan nasihat dan pertimbangan terhadap hak prerogatif Presiden tersebut (grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi).¹¹

Sebenarnya, konsep awal lembaga negara seperti DPR dan MA memberikan nasihat dan pertimbangan adalah untuk untuk mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*) kekuasaan Presiden agar tidak bertindak otoriter dan sewenang-wenang sewenang-wenang seperti pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, tetapi kenyataannya tidak demikian. Justru yang terjadi malah sebaliknya, lembaga legislatif muncul kelihatan lebih kuat dan berkuasa jika dibandingkan dengan Presiden, selaku lembaga eksekutif terutama setelah diadakannya perubahan pertama dan kedua terhadap UUD 1945 (*legislative heavy*). Hal tersebut berlangsung sampai UUD 1945 diubah ketiga dan keempat kalinya. Hal tersebut merupakan reaksi karena di masa pemerintahan Orde Baru, lembaga legislatif tidak bisa menjalankan tugas dan fungsi yang dimiliki sebagaimana mestinya, karena penguasa Orde Baru tidak memberikan ruang gerak dan kesempatan untuk melakukan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif (DPR) sebagaimana mestinya, seperti membuat undang-undang atau melaksanakan fungsi pengawasan.

Dari uraian di atas permasalahan mengenai hak prerogatif presiden ini sangatlah menarik untuk dikaji. 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 perubahan UUD 1945 dengan membandingkannya pada saat UUD 1945 belum diubah. Peneliti akan menuangkan tulisan dan pemikirannya melalui penelitian yang berjudul **“Hak Prerogatif Presiden Pasca Perubahan UUD 1945”**.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif, artinya penelitian tersebut dilakukan dengan mengumpulkan data melalui penelusuran bahan-bahan pustaka berupa aneka literatur dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah (*history approach*), pendekatan

¹¹ Lihat dalam Pasal 14 Ayat 1 amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Lihat juga dalam Pasal 14 Ayat 2 amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Asshidiqie, Jimly. (2009). *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika. Jakarta. h. 50.

perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analisis hukum (*analythcal approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Hak Prerogatif Presiden yang Terdapat dalam Perubahan UUD 1945

Sebelum terjadi perubahan terhadap UUD 1945, sistem pemerintahan yang dipraktekkan di Indonesia mempunyai ciri-ciri:¹² 1) Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri; 2) Menteri-Menteri yang duduk di kabinet diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; 3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR; 4) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR; 5) Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden dan berhak menilai pertanggungjawaban Presiden tersebut; 6) Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang untuk memberhentikan seorang Presiden dalam masa jabatannya. Berdasarkan ciri-ciri yang telah disebutkan ini, Sri Soemantri, seorang ahli Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, menyatakan bahwa UUD 1945 sebelum diamandemen sesungguhnya Indonesia tidak menganut sepenuhnya sistem pemerintahan presidensial, akan tetapi menganut sistem semi presidensial atau sistem quasi presidensial.¹³

Setelah perubahan ketiga UUD 1945, dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan selama lima tahun sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6A ayat 1 UUD 1945. Ini artinya, Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR (yang terdiri dari anggota DPR dan DPD). Dengan demikian, selama masa lima tahun masa jabatannya, kedudukan seorang Presiden di Indonesia tidak dapat diganggu gugat. Konstruksi yang terdapat dalam UUD 1945 seperti ini merupakan upaya untuk menghentikan konflik ketatanegaraan yang selama ini mewarnai sistem pemerintahan di Indonesia.¹⁴

¹² Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press. h. 46.

¹³ Salah satu bukti yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia sebelum UUD 1945 diamandemen adalah quasi presidensial, yaitu MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara dapat memanggil Presiden dalam Sidang Istimewa MPR untuk diminta pertanggungjawaban. Sidang istimewa ini dapat menjatuhkan seorang Presiden dari jabatannya. Hal ini pernah dialami oleh Mantan Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid.

¹⁴ Di tengah proses pembahasan amandemen UUD 1945 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang bersidang antara tahun 1999 sampai 2002, menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan amandemen UUD 1945. Salah satu kesepakatan dasar itu adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Kesepakatan dasar ini terdiri dari lima butir, yaitu: (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; (5) perubahan dilakukan dengan cara "addendum". Huda, Ni'matul. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. h. 144. Yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensial adalah sebuah sistem pemerintahan yang memusatkan tanggung jawab pemerintahan di tangan presiden, presiden berperan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Selaku kepala negara dan kepala pemerintahan,

Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia saat ini memiliki ciri khas antara lain:¹⁵ 1) Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang tidak dapat diganggu gugat kedudukannya tersebut; 2) *Fixed term*, bahwa Presiden dalam menjalankan kekuasaannya selama masa waktu lima tahun tanpa terganggu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban kepada MPR pada masa jabatannya; 3) Adanya saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*) yang kuat antar lembaga negara. Bahwa hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya diatur berdasarkan sistem *checks and balances*; 4) Adanya *impeachment* atau pemakzulan sebagaimana yang tertuang dalam pasal-pasal UUD 1945, anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden (hak pengawasan).

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia terdapat lima prinsip atau hal yang penting, yaitu:¹⁶ 1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah undang-undang dasar; 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan oleh karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga parlemen lainnya, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya; 3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran terhadap hukum dan konstitusi; 4) Para Menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan oleh karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada lembaga legislatif (DPR dan MPR); 5) Untuk membatasi kekuasaan presiden yang kedudukannya dalam sistem pemerintahan presidensial sangat kuat, sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan seorang Presiden adalah selama lima tahunan dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua periode dua masa jabatan.

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.¹⁷ Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan pasti yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*.

Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945 yang dibuat kemudian oleh Soepomo, perbedaan itu dituliskan secara eksplisit.¹⁸ Penjelasan tentang UUD 1945 itu diumumkan resmi dalam Berita

kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit banyak merambah pada proses legislasi dan serta kewenangan di bidang yudikatif. Indrayana, Denny. *Op. Cit.* h. 195.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, h. 150.

¹⁶ Teguh Satya Bakti. *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*. Jurnal Legislasi, Volume 6 Nomor 4 Edisi November 2009. h. 123.

¹⁷ Asshiddiqie, Jimly. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika. h. 107.

¹⁸ Setelah UUD 1945 diubah antara tahun 1999 sampai tahun 2002, Penjelasan UUD 1945 sudah tidak ada lagi, dan Penjelasan UUD 1945 tersebut dimasukkan dalam pasal-pasal UUD 1945 yang diubah.

Republik Tahun 1946, dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.¹⁹ Dalam penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.²⁰

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 lembaga atau pihak manapun. 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.

UUD 1945 (sebelum maupun sesudah amandemen) maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, terutama di 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 perubahan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Besarnya kekuasaan presiden dalam UUD 1945, karena:²¹ 1) Presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan legislatif; 2) Presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan yudikatif; 3) Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah dalam rangka menjalankan undang-undang (*pouvoir reglementair*); 3) Undang-undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat oleh Presiden.

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 1945.²² 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.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Teguh Satya Bakti. *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*. Jurnal Legislasi, Volume 6 Nomor 4 Edisi November 2009. h. 117.

²² *Ibid.*

Tugas dan tanggung jawab Presiden selaku kepala negara meliputi hal-hal yang bersifat seremonial atau protokoler kenegaraan belaka.²³ Jadi, tugas dan wewenangnya mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu dalam sistem pemerintahan parlementer, tetapi tidak ada kewenangan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan, adalah fungsinya sebagai penyelenggara tugas eksekutif.

Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, dapat dikelompokkan dalam tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif, kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, dan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara.

a. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif

Kekuasaan Presiden dalam bidang kekuasaan eksekutif antara lain termaktub di dalam:²⁴ 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.”

b. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif²⁵

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

²³ 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.

²⁴ Triwulan Tutik, Titik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media Kencana Group. h. 204

²⁵ Perubahan radikal terhadap ketentuan 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; 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 KY. Di samping 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.

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.” 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.” 6) 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.”

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: 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 KY. Di samping 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 (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU). 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).²⁶

c. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Kekuasaan Presiden setelah amandemen UUD 1945 banyak dikurangi, antara lain:²⁷ 1) Hakim agung sekarang tidak lagi diangkat oleh Presiden, melainkan diajukan oleh KY untuk diminta persetujuan DPR untuk selanjutnya ditetapkan oleh Presiden; 2) Demikian juga anggota BPK tidak lagi diangkat oleh Presiden, tetapi dipilih oleh DPR dengan memperhatikan DPD dan diresmikan oleh Presiden; 3) Keterlibatan DPR dalam proses pengangkatan Panglima Tentara Nasional (TNI) dan

²⁶ Teguh Satya Bakti, *Op. Cit.*, h. 119.

²⁷ Syahuri, Taufiqurrohman, Syahuri. (2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum* Jakarta: Kencana Prenada Media Group. h. 48.

Kepala Polri Republik Indonesia (Kapolri); 4) Rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama antara DPR 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 pengekan 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 perubahan.

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. Selama tidak diputus telah melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi, maka posisi Presiden akan aman.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, walaupun telah dilakukan secara tuntas, akan tetapi jika diamati terkesan menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang multi interpretatif, tidak tuntas, tidak sinkron, dan tidak konsisten, antara lain:²⁸

1. Ketentuan Pasal 7A menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR. Ketentuan Pasal 7A ini bila dilihat dari aspek *checks and balances* misalnya menyangkut hak dan kewajiban serta tata hubungan antara lembaga-lembaga negara seperti antara Presiden dengan DPR dan DPD, terdapat ketidakseimbangan. DPR misalnya, dapat memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui mekanisme pengajuan ke MK. Dalam hal itu, meski para anggota DPR dan DPD sama-sama merupakan anggota MPR dan sama-sama dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum, kewenangan konstitusional yang dimiliki DPD dalam pasal 7A UUD 1945 ini tidak seimbang dengan DPR, karena DPD tidak diberi kewenangan dalam proses memakzulkan

²⁸ H.M., Arsyad Mawardi. Mawardi, H.M. Arsyad. (2013). *Pengawasan dan Keseimbangan Antara Presiden dan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan RI ; Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*, Semarang: RaSAIL Media Group. h. 257-261.

Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan kata lain, Pasal 7A UUD 1945 hasil perubahan ini terdapat ketidaksesuaian dalam konteks kedaulatan rakyat dan sistem *checks and balances*;

2. Ketentuan Pasal 7B ayat 1 UUD 1945 hasil amandemen tentang usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 7B ayat 1 ini bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 7B ayat 7 yang menyatakan, bahwa keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga per empat dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR. Ketentuan Pasal 7B ayat 7 ini memunculkan masalah, yakni apakah ada jaminan bila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah MPR dapat langsung memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Bila MPR memutuskan sebaliknya, maka putusan MK dianulir oleh putusan politik MPR. Apabila ini terjadi, maka prinsip negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 hasil amandemen telah dilanggar oleh MPR;
3. Ketentuan Pasal 8 ayat 3 UUD 1945 hasil amandemen menegaskan bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Jika dianalisis lebih lanjut, maka ketentuan Pasal 8 ayat 3 ini tidak sesuai dengan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 hasil perubahan ketiga;
4. Ketentuan Pasal 20 ayat 3 yang menyatakan bahwa jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (perubahan pertama). Ketentuan pasal ini sepiantas lalu sama dengan rumusan Pasal 20 ayat 2 naskah asli UUD 1945 yang menyatakan bahwa jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan dalam persidangan DPR masa itu. Ketentuan Pasal 20 ayat 3 perubahan pertama dengan Pasal 20 ayat 2 naskah asli, apabila dikaji sesungguhnya ada perbedaan yang mendasar. Ketentuan Pasal

20 ayat 2 naskah asli mengatur hak tolak DPR atas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, sedangkan rumusan Pasal 20 ayat 3 perubahan pertama menyangkut hak tolak (tidak menyetujui) rancangan undang-undang, baik oleh DPR maupun Presiden. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat 3 perubahan pertama maupun ketentuan Pasal 20 ayat 2 naskah asli UUD 1945, apabila ditinjau dari segi bahasa perundang-undangan kurang memenuhi prinsip bahasa peraturan perundang-undangan yang sederhana, padat dan memenuhi kaedah hukum yang baik. Oleh karena itu, rumusan yang tercantum dalam Pasal 20 ayat 3 perlu untuk disederhanakan;

5. Rumusan Pasal 20 ayat 5 perubahan UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan (perubahan kedua). Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 20 ayat 5 ini mirip dengan ketentuan konstitusi atau undang-undang dasar negara Amerika Serikat, yang merupakan salah satu mekanisme *checks and balances* antara Kongres Amerika Serikat dengan Presiden Amerika Serikat, yang menempatkan Kongres berkedudukan lebih kuat dalam pembentukan undang-undang. Ketentuan ini merupakan cara *overriding* terhadap veto atau keengganan presiden mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Kongres. Ketentuan Pasal 20 ayat 5 ini sepiantas lalu bermaksud menggeser keseimbangan pembentukan undang-undang. Pergeseran ini timbul karena bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR dan konsep bersama dalam pembentukan undang-undang. Apabila diamati secara mendalam ketentuan yang ada dalam Pasal 20 ayat 5 ini sesungguhnya tidak memuat keseimbangan. Ketentuan ini hanya mengatur keadaan jika Presiden mendiamkan rancangan undang-undang yang mesti disahkan, bukan mengatur hak tolak. Hak tolak itu dilaksanakan pada saat DPR dan Presiden tidak mencapai persetujuan bukan pada saat pengesahan undang-undang. Ketentuan yang ada dalam Pasal 20 ayat 5 ini secara hukum tidak mempunyai manfaat, baru akan bermanfaat dan ada keseimbangan bila Presiden mempunyai hak menolak mengesahkan, bukan sekedar mendiamkan. Oleh karena itu, ketentuan yang ada dalam Pasal 20 ayat 5 ini perlu untuk dipertimbangkan rumusan ulangnya (diubah), yang bertolak belakang dari prinsip *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Rumusan yang ada dalam Pasal 20 ayat 5 ini perlu disempurnakan agar mencerminkan rumusan dan bahasa perundang-undangan yang baik, sederhana, jelas, dan singkat;
6. Kedudukan DPD sebagai anggota MPR, tidak mempunyai banyak arti berdasarkan Pasal 22D ayat 2 UUD 1945 hasil perubahan, karena DPD hanya berperan sebatas sekedar “ikut” membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

7. Dalam Pasal 19 ayat 2 perubahan kedua UUD 1945 dinyatakan bahwa susunan DPR diatur dengan undang-undang. Sementara itu di Pasal 20A ayat 4 amandemen kedua UUD 1945 dinyatakan bahwa hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 2 ayat 1 perubahan keempat UUD 1945 dinyatakan bahwa susunan dan kedudukan MPR diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini, Presiden ikut menentukan susunan dan kedudukan MPR yang merupakan lembaga tinggi negara. Seharusnya hal ini diatur dalam undang-undang dasar dan bukan diatur oleh lembaga tinggi negara.
8. Pasal 13 dan 14 perubahan pertama UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dalam mengangkat dan menerima duta negara lain, memberikan amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan dari DPR, selain itu dalam memberikan grasi dan rehabilitasi, Presiden harus pula memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pertanyaannya, istilah “pertimbangan” berbeda dengan “persetujuan”. Makna istilah “persetujuan” adalah mengikat, sedangkan “pertimbangan” atau nasihat tidak mengikat dan semata-mata bersifat politis.
9. Perubahan Pasal 17 pada perubahan pertama UUD 1945 hanya mengakomodasi kedudukan Menteri yang ada. Presiden dalam hal ini bebas membentuk dan membubarkan departemen atau kementerian negara, mengangkat atau memberhentikan menteri tanpa batas, seperti pada masa pemerintahan Presiden Soekarno di tahun 1959 sampai 1967 yang mengangkat seratus menteri dan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid di tahun 1999 sampai 2001 yang membubarkan dan membentuk departemen. Kemudian pada perubahan ketiga UUD 1945, pada pasal 17 ditambahkan satu ayat, yaitu ayat empat yang menyatakan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang.
10. Pemilihan presiden secara langsung seperti yang tercantum dalam pasal 6A ayat 1 perubahan ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden terpilih dengan mendapatkan suara limapuluh persen lebih yang sedikitnya duapuluh persen di setiap propinsi, yang tersebar lebih dari setengah propinsi (seperti yang tercantum dalam Pasal 6A ayat 3 perubahan ketiga UUD 1945). Ketentuan yang ada dalam pasal ini, kalau dilihat dari jumlah penduduk di setiap propinsi, cukup menang di sepuluh propinsi saja untuk kemenangan mayoritas suara dari tiga puluh empat propinsi yang sekarang ada di Indonesia.
11. Pasal 24 ayat 2 perubahan ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan oleh sebuah MK. Sementara itu di dalam Pasal 24A ayat 1 perubahan ketiga UUD 1945 dinyatakan bahwa MA berwenang untuk mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan di bawah undang-undang. Dinyatakan pula dalam Pasal 24A ayat 4 perubahan ketiga UUD 1945, Ketua dan Wakil Ketua MA dipilih dari dan oleh hakim agung.
12. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat 1 perubahan ketiga UUD 1945 dinyatakan bahwa MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final, mengikat, dan tidak dapat dimintakan banding. Dilema keputusan final akan terjadi ketika memutuskan bahwa harus melalui proses lagi ke DPR dan MPR seperti yang tercantum dalam Pasal 7B ayat 1 perubahan

UUD 1945. Ini berarti keputusan final yang dimaksudkan oleh Pasal 24C ayat 1 perubahan UUD 1945 ini tidak tepat, karena kalau masuk ke DPR dan MPR keputusan MK tidak lagi dikedepankan karena akan terkontaminasi dengan keputusan yang bersifat politis.

Berdasarkan uraian panjang lebar di atas, hak prerogatif merupakan kekuasaan konstitusional istimewa yang dimiliki oleh seorang Presiden, yang digunakan tanpa memerlukan pertimbangan atau persetujuan pihak lain (legislatif dan yudikatif). Hak prerogatif yang dipraktekkan dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki arti yang penting untuk memperkuat corak kepemimpinan Presiden, sehingga dapat mempertegas sistem pemerintahan presidensial.²⁹

Hak prerogatif Presiden Republik Indonesia telah diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), dan terakhir dalam UUD 1945 hasil perubahan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden untuk menggunakan hak prerogatif yang dimilikinya, sedangkan UUD 1945 setelah perubahan atau yang berlaku saat ini mengatur penggunaan hak prerogatif Presiden dengan pertimbangan dan persetujuan pihak lain (legislatif dan yudikatif).

Saat ini, hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen, belum sepenuhnya sesuai dengan teori dan konsep tentang hak prerogatif Presiden (utamanya dalam sistem pemerintahan presidensial), karena ada beberapa hak yang sebenarnya masih relevan untuk menjadi hak prerogatif Presiden, tetapi ternyata diatur dengan mekanisme pertimbangan dan persetujuan pihak lain, yaitu legislatif dan yudikatif, seperti misalnya:³⁰

- 1) Memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi;
- 2) Mengangkat duta dan/atau konsul untuk negara lain;
- 3) Pengangkatan dan pemberhentian Panglima Tentara Nasional Indonesia, sebagai konsekuensi dari hak prerogatif Presiden dalam kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan perang.

Dengan kata lain, sejumlah pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan yang memuat ketentuan tentang hak prerogatif Presiden, sesungguhnya tidak dapat dikatakan lagi sebagai hak prerogatif Presiden. Jika ditinjau dari teori dan konsep mengenai hak prerogatif, sesungguhnya hanya Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 pasca perubahan yang masih memuat ketentuan tentang hak prerogatif Presiden yang menyatakan bahwa “Dalam hal ikhwal keadaan yang genting dan memaksa, Presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.

²⁹ Abraham Amos, H.F. (2007). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi) : Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada. h. 57.

³⁰ Teguh Satya Bhakti, *Op. Cit.*, h. 121.

B. Implementasi Hak Prerogatif Presiden yang Terdapat Dalam Amandemen UUD 1945

Pasal 22 ayat 1 perubahan UUD 1945 merupakan suatu pasal dimana Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu).³¹ Dalam mengimplementasikan pasal tersebut, Presiden tidak membutuhkan pertimbangan dan nasihat dari lembaga negara manapun yang kedudukannya sederajat dengan Presiden. Presiden berhak untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersendiri tanpa adanya campur tangan dari lembaga negara manapun. Contoh peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut antara lain :

1. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Kehidupan Masyarakat Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara

Pada tanggal 26 Desember 2004 terjadi malapetaka yang sangat dahsyat sebagai akibat terjadinya gelombang tsunami dari dasar Samudera Hindia dengan kekuatan 9,0 skala Richter.³² Menyusul gempa dahsyat itu, gelombang tsunami menghantam pantai barat laut Sumatera dan Pulau Nias, termasuk daerah pantai beberapa negara lain, seperti India, Maldives, dan Thailand. Namun, dampak yang paling parah adalah kerusakan dahsyat dan kematian dalam jumlah yang sangat besar di Aceh. Kerusakan terparah terjadi di Banda Aceh dan kota-kota pesisir lainnya di kawasan barat laut Sumatera. Dalam waktu yang hanya sekejap, diperkirakan sedikitnya ada 131.000 orang meninggal dunia, 37.000 orang hilang, serta 550.000 warga harus mengungsi akibat bencana tersebut.³³ Bencana alam tersebut juga menghancurkan industri lokal, termasuk industri perikanan dan menjadi salah satu andalan mata pencaharian penduduk lokal di Aceh.

Dampak gempa dan gelombang tsunami tersebut dapat dipetakan pada kerusakan infrastruktur dan logistik, perumahan, pertanian, lingkungan hidup, dan penyelenggaraan

³¹ Syarat materiil untuk penetapan perppu itu ada tiga, yaitu: 1) Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity*"; 2) Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; 3) Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasinya keadaan, sehingga penetapan perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut. Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan dapat menetapkan perppu sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya. Asshiddiqie, Jimly. (2008). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. h. 28

³² *Ibid.* h. 46-47.

³³ *Ibid.*

pemerintahan yang semuanya tidak berfungsi sebagaimana mestinya.³⁴ Melihat dampak gempa bumi dan gelombang tsunami yang demikian massif, dapat disimpulkan bahwa wilayah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dalam keadaan darurat. Penentuan keadaan darurat (*state of emergency*) dilakukan oleh pemerintah melalui suatu pernyataan yang akan mengubah fungsi-fungsi pemerintahan, memperingatkan warga masyarakat untuk mengubah aktivitas atau memerintahkan badan-badan negara untuk menggunakan rencana-rencana penanggulangan keadaan darurat. Karena keadaan tersebutlah kemudian Presiden kala itu, Soesilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Kehidupan Masyarakat Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara. Perppu ini dibuat sebagai langkah pemerintah kala itu, dimana keadaan di Aceh dan Nias, Sumatera Utara dapat dikategorikan sebagai daerah yang mengalami keadaan darurat dikarenakan faktor bencana alam.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Bank Indonesia

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) ini merupakan payung hukum untuk memberikan fasilitas darurat kepada bank yang dianggap berpotensi membahayakan sistem keuangan, karena selama ini peraturan pembiayaan fasilitas darurat itu hanya disandarkan kepada Peraturan Bank Indonesia.³⁵ Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini kemudian dijadikan dasar hukum oleh pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono melalui Gubernur Bank Indonesia Boediono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani, untuk memberikan bantuan dana sebesar 6,7 triliun kepada Bank Century di tahun 2008 dan 2009, karena permasalahan keuangan yang melanda Bank Century dianggap dapat mengganggu perekonomian nasional.³⁶ Kebetulan pada saat itu telah terjadi krisis ekonomi global. Pemerintah tidak ingin perekonomian Indonesia mengalami kolaps lagi, seperti yang terjadi di tahun 1997-1998 yang mengakibatkan perekonomian nasional menjadi hancur akibat krisis ekonomi dan moneter. Krisis tersebut berdampak sangat luas dan mengakibatkan krisis-krisis lainnya seperti krisis politik, sosial, budaya, bahkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah saat itu (Orde Baru). Singkat kata, sebagai langkah untuk menghindari hal tersebut terulang kembali, maka pemerintah memberikan dana talangan kepada Bank Century untuk menyelamatkan perekonomian nasional agar tidak terpengaruh oleh krisis ekonomi global. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini kemudian disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Maqdir Ismail. *Perppu Bank Indonesia dan Perubahan Peraturan Fasilitas Darurat*. (<http://hukum.online.com/berita/baca/lt4b1df5420076d/perppu-bank-indonesia-dan-perubahan-peraturan-fasilitas-darurat-oleh-maqdir-ismail>). diakses tanggal 2 Oktober 2020.

³⁶ *Ibid.*

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang 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. Setelah melalui proses yang cukup pelik dan lumayan panjang, akhirnya perppu tersebut masuk ke DPR dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang tetap dilaksanakan secara langsung dengan beberapa perubahan, antara lain pilkada yang dilakukan secara serentak.

Ketiga contoh peraturan pemerintah pengganti undang-undang di atas merupakan implementasi dari Pasal 22 ayat 1 perubahan UUD 1945 yang masih dapat dikategorikan sebagai hak prerogatif Presiden. Ada banyak peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintahan terdahulu di masa Orde Lama maupun Orde Baru. Peraturan pemerintah undang-undang tersebut dikeluarkan menurut tafsiran Presiden sendiri mengenai keadaan darurat, mendesak, atau kegentingan yang memaksa.³⁷

KESIMPULAN

Hak prerogatif Presiden masih termuat dalam UUD 1945 pasca perubahan. Hak prerogatif Presiden tersebut terdapat dalam Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 pasca perubahan yang memuat ketentuan tentang perppu yang merupakan wewenang Presiden untuk mengeluarkannya. Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 pasca perubahan ini merupakan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 pasca perubahan yang masih dapat diidentifikasi sebagai hak prerogatif Presiden. Sementara itu pasal-pasal lain dalam amandemen UUD 1945 yang berkaitan dengan Presiden sebagai eksekutif (kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan), tidak lagi dapat diidentifikasi atau dikategorikan sebagai hak prerogatif Presiden karena telah dicampuri oleh lembaga negara lainnya. Pasal 22 ayat 1 pasca perubahan UUD 1945 merupakan pasal yang masih dapat diidentifikasi sebagai hak prerogatif Presiden. Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa Presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan peraturan presiden pengganti undang-undang (perppu) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam keadaan yang mendesak atau darurat menurut tafsiran presiden sendiri.

³⁷ Hal ini dapat dikategorikan sebagai Hukum Tata Negara Darurat Subjektif.

Wewenang yang dimiliki Presiden tersebut, dalam implementasinya tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara manapun.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Amos, H.F. Abraham. (2007). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi) : Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 Cetakan Ke-II*. Yogyakarta: FH UII Press.

_____. (2008). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.

_____. (2009). *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika

_____. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.

Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Indrayana, Denny. (2008). *Negeri Para Mafioso : Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Mahfud MD, Moh. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.

Manan, Bagir. (2003). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.

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

Subekti, Valina Sinka. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Syahuri, Taufiqurrohman. (2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Triwulan Tutik, Titik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media Kencana Group.

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

Jurnal-Jurnal

Luthfi Widagdo Eddyono. *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 7 Nomor 3 Edisi Juni 2010.

Teguh Satya Bakti. *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*. Jurnal Legislasi, Volume 6 Nomor 4 Edisi November 2009.

Ziffany Firdinal. *Perubahan Makna Pasal 6 A Ayat (2) UUD 1945*. Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 10 Nomor 4 Edisi Desember 2013.

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. diakses 12 Juni 2020.

Ananda B. Kusuma. *UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif*. www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif diakses 17 Oktober 2020.

Maqdir Ismail. *Perppu Bank Indonesia dan Perubahan Peraturan Fasilitas Darurat*. <http://hukum.online.com/berita/baca/lt4b1df5420076d/perppu-bank-indonesia-dan-perubahan-peraturan-fasilitas-darurat-oleh-maqdir-ismail> diakses 29 Oktober 2020.