

November 2021

PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN

Teguh Satrio Prakoso
satrio_11@hotmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Prakoso, Teguh Satrio (2021) "PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 29.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss3/29>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN

Cover Page Footnote

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal. xiv. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 152. Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Volume VI No. 1 (Juni 2016), hal. 1-2. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum...*, hal. 38. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 117. Ibid. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 173. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, hal. 116. Denny Indrayana, *Indonesia Optimis* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2011), hal. 78. *Ketentuan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Dalam hal mengangkat duta, Presiden mempertimbangkan Dewan Perwakilan Rakyat"*. *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008). *Kompas*, 25 Agustus 2011. *Harian Umum Pelita*, 22 Agustus 2011. Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang* (Malang: UMM Press, 2002), hal. 48. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 35. Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hal. 296. Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.* Abdul Ghoftar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan Amandemen UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 9. Ibid. Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Jakarta: Universitas Airlangga, 1990), hal. 30. A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hal. 52. Rusdi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan* (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hal. 37-38. Ibid., hal. 39. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, hal. 129. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 155. Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.* Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2005), hal. 269. *Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang" dan Pasal 22D ayat (1) berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan..."*. I Dewa Gede Atmadja, dkk., *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hal. 95. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 151. Ibid. Ibid. I Dewa Gede Atmadja, dkk., *Teori Konstitusi dan...*, hal. 96. Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.* Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 152. Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusa Media, 2011), hal. 382. E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Pustaka Tinta Emas, 1982), hal. 20. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 153. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 21. Salman Luthan, *Dialektika Hukum dan Kekuasaan*, *Jurnal Hukum* No. 14 Vol. 7 (Agustus 2008), hal. 85. Ibid., hal. 93. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hal. 122. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 158. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: PT. Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 9. Soehino, *Ilmu Negara*, hal. 79. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 1999), hal. 6-7. Ibid. Ibid. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PSHTN FHUI, 1983), hal. 328. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, hal. 168. Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hal. 7. Sarbaini dan Muhammad Elmy, *Negara Hukum dan Demokrasi* (Banjarmasin: P3AI, 2013), hal. 76. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, hal. 251. Ibid., hal. 261. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, hal. 36. Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hal. 5. Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hal. 83. Harun Alrasyid, *Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya*, *Majalah*

Basement, Vol. 3 No. III (Juni 2002), hal. 1. Arend Lijphart, Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 43. Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur..., hal. 74. Saldi Isra, Menguatnya Fungsi Legislasi (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 58. Ibid., hal. 39. Atur Hak Prerogatif Presiden, Majalah Figur Edisi IX (2017), hal. 16. Ibid., hal. 2. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar..., hal. 213. Ibid., hal. 216. Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan..., hal. 107.

PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN

Teguh Satrio Prakoso

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: satrio_11@hotmail.com

Abstrak

Indonesia telah lebih dari 12 tahun menikmati buah perjuangan yang mengubah pemerintahan otoriter menjadi pemerintahan yang terbuka. Setelah 12 tahun reformasi, pemerintah atau pejabat pemerintahan tidak terkecuali Presiden menjadi dapat dikoreksi dan dikritik oleh siapapun. Tuntutan masyarakat agar pemerintahan selalu dapat diawasi juga berperan dalam penguatan fungsi legislatif di Indonesia untuk memperkuat pengawasan terhadap eksekutif (pemerintah), dengan dalih bahwa lembaga legislatif (DPR) merupakan representasi rakyat Indonesia. Rakyat menginginkan jalannya pemerintahan dilaksanakan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan bertanggungjawab. Transparan berarti bahwa segala kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggara dilaksanakan secara terbuka, semua orang dapat melakukan pengawasan secara langsung sehingga mereka dapat memberikan penilaian terhadap hasil yang dicapai. Untuk menjalankan pemerintahannya, kepala pemerintahan memiliki hak istimewa yang disebut sebagai hak prerogatif. Hak Prerogatif ini lahir dari sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia. Kewenangan Presiden untuk menggunakan hak prerogatif sebenarnya tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara lainnya, tetapi dalam rangka mewujudkan *checks and balances* dan menghilangkan trauma rakyat Indonesia atas sikap otoriter yang ditunjukkan oleh penguasa orde baru, rakyat mengharapkan kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden dapat diawasi dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern saat ini, hak prerogatif tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri. Hak istimewa ini dapat dikatakan sudah mengalami penyempitan, karena hanya diberikan dalam hal-hal terbatas dan kepada kekuasaan tertentu saja, yaitu seperti dalam sistem pemerintahan monarki, kepada Raja. Sistem pemerintahan dalam negara-negara modern yang telah menerapkan demokrasi sebagai arah acuan ketata pemerintahan, model hak prerogatif ini harus dibatasi sebagai langkah untuk mempermudah pertanggungjawaban publik atas jalannya suatu pemerintahan, sehingga rakyat dapat melakukan kontrol sosial atas kebijakan-kebijakan yang dibingkai dengan hak istimewa ini.

Kata Kunci: pengawasan, representasi rakyat, sistem pemerintahan, kewenangan, dan demokrasi.

Abstract

Indonesia has more than 12 years enjoyed the struggle that transformed an authoritarian government into an open government. After 12 years of reform, the government or government officials are no exception the President can be corrected and criticized by anyone. Public demands that government always be monitored also play a role in strengthening the legislative function in Indonesia to strengthen oversight of the executive (government), on the pretext that the legislative organ (DPR) is a representation of the Indonesian people. The people want the administration to be carried out effectively, efficiently, transparently, accountably, and responsibly. Transparent means that all policies carried out by organizing are carried out openly, everyone can carry out direct supervision so they can provide an assessment of the results achieved. To carry out his government, the head of government has the privilege called the prerogative. This prerogative was born from a presidential government system adopted in Indonesia. The President's authority to use prerogative rights cannot actually be interfered with by other state institutions, but in order to realize checks and balances and eliminate the trauma of the Indonesia people over the authoritarian attitude shown by the ruler of orde baru, the people expect the executive power led by the President can be monitored and can be accounted. In the practice of state administration today, prerogative rights are no longer absolute and independent. This privilege can be said to have been narrowed, because it is only given in limited matters and to certain powers, namely as in the monarchy system of government, to the King. Government systems in modern countries that have implemented democracy as a reference for governance, this prerogative model must be limited as a step to facilitate public accountability for the running of a government, so that people can exercise social control over policies framed by this privilege.

Keywords: supervision, people's representation, government system, authority, and democracy.

I. PENDAHULUAN

Indonesia telah lebih dari 12 tahun menikmati buah perjuangan yang mengubah pemerintahan otoriter menjadi pemerintahan yang terbuka. Setelah 12 tahun reformasi, pemerintah atau pejabat pemerintahan tidak terkecuali Presiden menjadi dapat dikoreksi dan dikritik oleh siapapun. Bahkan saat ini, anggota parlemen dapat leluasa melemparkan kritik

kepada Presiden, secara pribadi sekalipun. Sikap-sikap anggota parlemen ini tidak terlepas dari semakin berkuasanya lembaga legislatif (DPR) di Indonesia¹.

Tuntutan masyarakat agar pemerintahan selalu dapat diawasi juga berperan dalam penguatan fungsi legislatif di Indonesia untuk memperkuat pengawasan terhadap eksekutif (pemerintah), dengan dalih bahwa lembaga legislatif (DPR) merupakan representasi rakyat Indonesia². Rakyat menginginkan jalannya pemerintahan dilaksanakan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan bertanggungjawab. Transparan berarti bahwa segala kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggaran dilaksanakan secara terbuka, semua orang dapat melakukan pengawasan secara langsung sehingga mereka dapat memberikan penilaian terhadap hasil yang dicapai³.

Dengan tumbanganya rezim orde baru yang oleh beberapa kalangan disebut sebagai rezim otoriter, disambut dengan gegap gempita rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia menilai selama dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto, mereka tidak menikmati kebebasan, bahkan berkesan sangat diawasi oleh rezim berkuasa dalam setiap aktivitas. Kegembiraan dengan tumbanganya rezim orde baru juga dibarengi dengan dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang pada saat itu dinilai digunakan sebagai alat pembenar bagi penguasa.

Perubahan suasana pasca tumbanganya rezim orde baru diperkuat juga dengan para pelaku perpolitikan di Indonesia kembali melakukan peran-perannya dalam menciptakan kehidupan yang semakin terbuka dan membuka sekat antara rakyat dengan pemerintahannya, membuang pemahaman bahwa pemerintah tidak bias diawasi. Hal yang paling mencolok adalah ketika rezim orde baru berkuasa kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang kuat (*executive heavy constitution*)⁴, berubah menjadi kekuasaan yang dapat saling dikontrol antar lembaga negara atau bahkan pada saat ini kekuasaan DPR yang lebih dominan (*legislative heavy constitution*)⁵.

Dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, peran lembaga perwakilan dapat dipulihkan sesuai dengan fungsinya, lembaga yang merupakan symbol kehidupan demokratis dan perwakilan rakyat, merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, hakikatnya rakyat yang berkuasa bukan Presiden. Di dalam lembaga perwakilan tersebut terdapat orang-orang yang dipilih oleh rakyat untuk mewakili aspirasinya⁶. Bagi suatu negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, keberadaan lembaga perwakilan adalah suatu hal yang dimungkinkan⁷. Menjadi sangat naif apabila membayangkan terwujudnya suatu pemerintahan yang mengakui kedaulatan rakyat, tetapi tanpa kehadiran lembaga perwakilan atau ekstrimnya justru rakyat dilarang untuk mengemukakan kemauannya. Sesuai dengan teori ketatanegaraan yang ada, lembaga perwakilan pada umumnya berperan dalam tiga wilayah, yakni wilayah legislasi atau pembentuk peraturan perundang-undangan, dalam wilayah penyusunan anggaran negara, serta pengawasan terhadap jalannya pemerintahan⁸.

Jika melihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (digunakan untuk penyebutan setelah amandemen), dalam Pasal 20A ayat (1) jelas disebutkan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi yang tidak ditemukan

¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal. xiv.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 152.

³ Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Volume VI No. 1 (Juni 2016), hal. 1-2.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum...*, hal. 38.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 117.

⁶ *Ibid.*

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 173.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, hal. 116.

dalam pengaturan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini kemudian yang dijadikan pedoman bagi wakil-wakil rakyat bersikap kritis atas jalannya pemerintahan. Dalam hal fungsi pengawasan ini, ketika Presiden memutuskan suatu kebijakan, belum diputuskan secara final misalnya, DPR dengan fungsinya dapat secara kritis dan bahkan dapat mendesak Presiden untuk dibatalkan. Seperti contoh pengangkatan Duta Besar untuk negara lain, Presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan dari DPR sebelum memutuskan mengangkat Duta Besar⁹.

Perluasan fungsi pengawasan yang terlihat seperti telah disebutkan di atas adalah adanya ketentuan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁰, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, terdapat pergeseran kekuasaan Presiden. Dalam konstitusi Indonesia sebelum adanya amandemen pengangkatan Duta Besar atau Konsul adalah hak mutlak yang dimiliki Presiden, sedangkan setelah amandemen ada penambahan ketentuan dengan bahasa memperhatikan pertimbangan DPR. Makna kata memperhatikan pertimbangan ini jika melihat dalam Kamus Bahasa Indonesia¹¹, maka memperhatikan pertimbangan hanya dibatasi dengan mencermati pendapat. Apabila berdasarkan hal tersebut, DPR memberikan pendapat atau saran untuk Presiden yang tidak harus diikuti.

Namun demikian, pernah terjadi suatu permasalahan terkait dengan memperhatikan pertimbangan DPR ini dalam kasus pengangkatan Duta Besar atau Konsul, Pada 24 Agustus 2011 yang lalu contohnya DPR telah merampungkan uji kelayakan dan kepatutan calon-calon Duta Besar sebanyak 33 orang yang diajukan Presiden¹². Di tengah jalan proses uji kepatutan dan kelayakan ini, DPR sempat mengancam akan memboikot proses seleksi yang diajukan oleh Presiden, ancaman ini dikarenakan adanya penilaian personal dari anggota DPR kepada salah satu calon Duta Besar¹³. Gejala penambahan kewenangan atau penumpukan kekuasaan DPR ini disatu segi baik serta positif, tetapi disegi yang lain dapat menimbulkan suatu kekhawatiran tersendiri¹⁴.

Dari uraian di atas, maka perlu dikemukakan terkait dengan pembahasan pelaksanaan hak Presiden, yakni Mengapa hak prerogatif Presiden tidak dapat lagi dilaksanakan secara murni dalam suasana demokrasi di Indonesia.

II. PEMBAHASAN

Kekuasaan mempunyai peran yang sangat penting dalam menjalankan suatu pemerintahan, bahkan kekuasaan itu menentukan nasib rakyat suatu negara. Sampai saat ini kekuasaan belum mempunyai definisi yang baku, sehingga beberapa ahli memiliki definisi-definisi sendiri tentang pengertian kekuasaan. Menurut Miriam Budiardjo¹⁵, kekuasaan diidentikkan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lainnya secara sedemikian rupa sehingga tingkah laku tersebut sesuai dengan kemauan atau yang diinginkan oleh orang yang memiliki kekuasaan tersebut.

Max Weber memberikan definisi lain terhadap kekuasaan, definisi tersebut yakni kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-

⁹ Denny Indrayana, *Indonesia Optimis* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2011), hal. 78.

¹⁰ Ketentuan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Dalam hal mengangkat duta, Presiden mempertimbangkan Dewan Perwakilan Rakyat".

¹¹ Kamus Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).

¹² Kompas, 25 Agustus 2011.

¹³ *Harian Umum Pelita*, 22 Agustus 2011.

¹⁴ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang* (Malang: UMM Press, 2002), hal. 48.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 35.

kemauan sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlakuan dari orang-orang atau golongan tertentu¹⁶. Pada umumnya suatu kekuasaan berbentuk hubungan (*relationship*) dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan dilain pihak ada yang diperintah (*the rule and the ruled*)¹⁷.

Terdapat beberapa teori yang dijadikan acuan mengenai asal kekuasaan. Teori teokrasi berpendapat asal sumber kekuasaan adalah dari Tuhan, teori ini berkembang dengan salah satu penganutnya adalah Thomas Aquinas, Marsilius, dan Augustinus yang berkembang pada abad V sampai abad XV¹⁸. Sementara itu menurut teori hukum alam dengan pelopornya Johannes Althusius, kekuasaan itu berasal dari rakyat dan asal dari rakyat tersebut tidak dianggap lagi berasal dari Tuhan, melainkan alam kodrat. Terkait dengan penyerahan kekuasaan dari rakyat tersebut, terdapat perbedaan pendapat. J.J. Rousseau mendefinisikan kekuasaan juga berasal dari rakyat, tetapi melalui perjanjian (kontrak sosial) maka kekuasaan diserahkan kepada raja¹⁹.

Dalam beberapa literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum, sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering juga diartikan sebagai bentuk kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Seperti yang telah disebutkan pada bagian di atas, konsep kekuasaan adalah berbentuk hubungan dalam arti ada yang memerintah dan ada yang diperintah. Terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum, oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote macht*²⁰, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara²¹.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan yang bersifat formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur²², yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, ketidakbestarian, dan kebijakan.

Agar kekuasaan dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dapat dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban²³. Sebagai pihak yang berkuasa, kekuasaan tersebut memiliki kecenderungan yang otoriter, kekuasaan berpotensi otoriter dan otoritarian membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan yang otoriter cenderung memimpin dengan korup, Lord Acton berpendapat *Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*²⁴.

Dari kecenderungan yang bersifat otoriter kemudian muncul perilaku korup tersebut, pembatasan kekuasaan sangat perlu diwujudkan, apalagi Indonesia saat ini masih dalam tahap perbaikan-perbaikan demokrasi sebagai hasil dari reformasi 1998. Pembatasan kekuasaan dapat dilakukan dengan cara membagi kekuasaan (*division of power*)²⁵ dalam cabang-cabang yang bersifat

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hal. 296.

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.*

¹⁸ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan Amandemen UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 9.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Jakarta: Universitas Airlangga, 1990), hal. 30.

²¹ A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hal. 52.

²² Rusdi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan* (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hal. 37-38.

²³ *Ibid.*, hal 39.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, hal. 129.

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 155.

sederajat dan saling mengimbangi²⁶. Maurice Duverger menyebutkan ada tiga macam cara untuk dapat melaksanakan pembatasan kekuasaan, yakni usaha yang ditujukan untuk melemahkan atau membatasi kekuasaan penguasa secara langsung, usaha selanjutnya berupa menambah atau memperkuat kekuasaan pihak yang diperintah, dan yang terakhir adalah usaha untuk mengendalikan kelaliman-kelaliman pihak penguasa dari masyarakat atau negara yang satu kepada masyarakat negara lain²⁷.

Cara yang disampaikan Maurice Duverger tersebut yang paling efektif untuk dilaksanakan adalah dengan cara pertama yakni yang bertujuan untuk membatasi secara langsung. Membatasi secara langsung berarti ada unsur yang dibatasi dengan unsur pembatas, yakni unsur-unsur kekuasaan yang dapat saling membatasi. Di Indonesia, kekuasaan secara tersirat telah ada pembatasan, hal ini tercermin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam konstitusi ada pembagian dengan istilah kekuasaan pemerintahan negara dan kekuasaan kehakiman, lalu bagaimana dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentuk undang-undang? Konstitusi Indonesia tidak memberikan nama spesifik untuk legislatif layaknya nama kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kehakiman, tetapi jika melihat ketentuan pasal demi pasal yang ada, kekuasaan di bidang legislatif secara tersirat disebutkan dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan secara tersirat juga disebutkan dalam Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah²⁸, sehingga dengan kata lain bahwa DPR memiliki fungsi legislatif tersebut, dan DPD dapat berposisi sebagai legislatif apabila berkaitan dengan undang-undang daerah.

Pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan teori *trias politica*²⁹, yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga bagian menurut fungsinya secara horizontal³⁰, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Teori ini adalah suatu prinsip yang normatif yang menegaskan kekuasaan atau fungsi tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak asasi warga negara dapat terjamin³¹. Kekuasaan eksekutif lazim dikenal sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*), kekuasaan legislatif memiliki peran sebagai pembuat undang-undang (*rule making function*), dan kekuasaan yudikatif memiliki peran sebagai kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*)³². Konstitusi Indonesia secara formal menganut teori *trias politica*, tetapi secara meteriil tidak mengenal pemisahan secara intrinsik antara lembaga-lembaga negara, maka Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*)³³.

Teori pembatasan kekuasaan ini pertama kali telah dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) sebagaimana dituangkan dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government*” (1690), yang merupakan kritik atas kekuasaan raja. Menurut John Locke yang merupakan filsuf Inggris, kekuasaan negara dipisah dalam tiga kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif³⁴. Montesquieu dengan teorinya *trias politica* membagi kekuasaan menjadi tiga cabang yang hampir mirip dengan John Locke hanya pembedanya adalah kekuasaan terbagi

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

²⁷ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2005), hal. 269.

²⁸ Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan Pasal 22D ayat (1) berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan...”.

²⁹ I Dewa Gede Atmadja, dkk., *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hal. 95.

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, hal. 151.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ I Dewa Gede Atmadja, dkk., *Teori Konstitusi dan...*, hal. 96.

³⁴ Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.*

menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari eksekutif karena latar belakang Montesquieu yang seorang hakim yang memandang pemisahan yudikatif dan eksekutif penting karena disinilah letak kebebasan individu dan hak asasi manusia dijamin serta ditegakkan, sedangkan menurutnya fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif³⁵. Teori berbeda diungkapkan oleh Hans Kelsen, yang memandang fungsi dasar dari suatu negara bukan tiga melainkan hanya dua, yakni pembuat hukum dan pelaksana hukum. Fungsi ini tidak atau bukan lagi dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (sub-ordinasi), sedangkan fungsi peradilan atau yudikatif merupakan fungsi khusus dari fungsi pelaksana hukum³⁶.

Teori *trias politica* saat ini tidak lagi diterapkan secara murni, E. Utrecht memiliki dua kritik terhadap teori Montesquieu tersebut³⁷, yakni:

- 1) Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan dibawah pengawasan badan kenegaraan lain. Tidak ada pengawasan ini berarti kemungkinan bagi suatu badan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan akan dipersulit. Oleh karena itu, tiap-tiap badan diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.
- 2) Dalam negara modern atau *welfarestate*, lapangan tugas pemerintahan bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat kearah kesejahteraan. Dalam hal demikian, tidak mungkin diterima asas pemisahan tugas (*vast beginsel*), bahwa tiga fungsi tersebut hanya masing-masing diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu.

Dari beberapa kritikan teori Montesquieu dan prakteknya dalam konsep negara modern, kemudian muncul suatu prinsip dari sistem baru yang merupakan pengembangan dari *trias politica*, yakni prinsip *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan)³⁸. Prinsip ini memberikan pengertian bahwa setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Dari prinsip ini kemudian terjadi pergeseran teori dari pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi teori pembagian kekuasaan (*division of power*) atau yang oleh Ismail Suny disebut *distribution of power*. Prinsip *checks and balances* menekankan kekuasaan harus dibagi, namun adanya hubungan cabang-cabang yang saling mengawasi merupakan hal yang dimungkinkan agar tidak terjadi pelampauan wewenang kekuasaan, jadi hanya fungsi pokok lembaga yang dipisahkan. G. Marshall dalam bukunya "Constitutional Theory" membedakan ciri-ciri teori pemisahan kekuasaan menjadi lima aspek³⁹, yakni *Differentiation, Legal Incompatibility of Office Holding, Isolation, Immunity, Independence, Checks and Balances*, dan *Co-Ordinate Status and Lack of Accountability*.

Kekuasaan merupakan konsep hubungan sosial yang terdapat dalam kehidupan komunitas manusia, baik dalam bernegara dan bermasyarakat. Konsep hubungan sosial ini meliputi hubungan personal diantara manusia yang berinteraksi, hubungan institusional yang bersifat hierarkis, dan hubungan subyek dengan obyek yang dikuasai⁴⁰. Konsep kekuasaan dalam suatu negara pada umumnya bersifat hierarkis dan berjenjang, melalui kekuasaan yang tertinggi sampai terendah. Kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah kedaulatan, kedaulatan sendiri dapat dimaknai sebagai hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung, dan tak

³⁵ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar..., hal. 152.

³⁶ Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum dan Negara (Bandung: Nusa Media, 2011), hal. 382.

³⁷ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Jakarta: Pustaka Tinta Emas, 1982), hal. 20.

³⁸ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar..., hal. 153.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 21.

⁴⁰ Salman Luthan, Dialektika Hukum dan Kekuasaan, Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7 (Agustus 2008), hal. 85.

terkecuali⁴¹. Berbeda dengan makna kekuasaan tersebut, Moh. Kusnardi⁴² mengemukakan kedaulatan sebagai kekuasaan secara yuridis. Tentang kedaulatan ini mula-mula diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang bersifat mutlak, karena tidak ada kekuasaan lain yang mengatasinya (*superlatif*). Kedaulatan kemudian menjadi terbatas dengan adanya serangkaian peraturan hukum yang membatasi, sehingga kedaulatan menjadi bersifat relatif.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai kedaulatan, perlu dicari arti dan asal kedaulatan terlebih dahulu. Kedaulatan berasal dari bahasa latin *supremus*, bahasa Inggrisnya *sovereignty*, bahasa Italinya disebut *sovranita* yang berarti tertinggi. Kedaulatan dalam bahasa Arab *daulah* yang artinya kekuasaan. Kedaulatan dari berbagai bahasa itu dapat diartikan sebagai wewenang satu kesatuan politik⁴³. Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam negara, menurut Jack H. Nagel⁴⁴, kedaulatan memiliki dua arti penting meliputi lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan. Jean Bodin⁴⁵ mengemukakan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi terhadap warga negara dan rakyat tanpa suatu pembatasan undang-undang. Teori kedaulatan ini menurutnya sudah tidak lagi sesuai dengan model negara modern saat ini, karena segala sesuatunya termasuk kekuasaan harus dibatasi.

Kedaulatan merupakan ciri atau atribut hukum dari negara-negara dan sebagai atribut hukum dari suatu negara, maka kedaulatan tentunya sudah lama ada, bahkan ada yang menganggap kedaulatan lebih tua dari konsep negara⁴⁶. Dalam perkembangan lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori⁴⁷, yakni yang tertinggi dalam negara adalah Tuhan (*Godssouvereinitiet*), yang tertinggi dalam negara adalah negara itu sendiri (*Staatssovereinitiet*), yang tertinggi dalam negara adalah hukum (*Rechtssouvereinitiet*), dan yang tertinggi dalam negara adalah rakyat (*Volkssouvereinitiet*). Sebagai teori, tidak ada satupun yang dianggap paling modern, tetapi saat ini hampir semua negara modern secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat⁴⁸. Rakyat dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara⁴⁹. Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, serta menentukan tujuan yang hendak dicapai negara⁵⁰.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga mengakui adanya kedaulatan. Pengakuan tersebut tercermin dalam pembukaan maupun batang tubuhnya. Kesatu, konstitusi Indonesia mengakui teori kedaulatan Tuhan, tercermin dalam alinea keempat yang berbunyi “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa..., maka rakyat Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya. Kedua, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang mencerminkan kedaulatan rakyat, dan ketiga atau terakhir adanya hukum yang ditetapkan oleh DPR dengan pemerintah sebagai hukum negara yang mewajibkan warga negara untuk mematuhi, hal ini menunjuk pada kedaulatan hukum⁵¹.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 93.

⁴² Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hal. 122.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 158.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal 9.

⁴⁵ Soehino, Ilmu Negara, hal. 79.

⁴⁶ Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi (Yogyakarta: Liberty, 1999), hal. 6-7.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: PSHTN FHUI, 1983), hal. 328.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., hal. 168.

⁵¹ Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hal. 7.

Pada akhirnya penguasa memperoleh kekuasaan dari rakyat, Tuhan, dan dari hukum. Jalan kedaulatan rakyat merupakan jalan yang berasal dari kekuasaan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk perwakilan seperti di Indonesia. Tidak mungkin, meskipun kekuasaan berasal dari rakyat, kemauan rakyat langsung disampaikan dan harus dilaksanakan oleh pemerintah khususnya Indonesia, karena suara rakyat sangat beragam dan berbeda kemauan antara satu dengan yang lainnya, sehingga eksistensi lembaga perwakilan sangat mungkin dibutuhkan untuk menyaring aspirasi dari rakyat, yang lebih penting lembaga perwakilan mewakili kehendak dari rakyat sebagai penguasa sesungguhnya.

Lembaga perwakilan ini dapat dikatakan lahir dari suatu konsep demokrasi. Demokrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani “*demokratia*” berarti kekuasaan dari rakyat (*rule of people*), yang dirangkai dari kata *demos* artinya rakyat dan *kratos* atau *cratein* berarti kekuasaan. Demokrasi adalah bentuk politis dari pemerintahan yang mengatur kekuasaan yang diperoleh dari rakyat, baik melalui pemilihan langsung (*direct democracy*) maupun perwakilan rakyat yang dipilih (*representative democracy*)⁵². Hadirnya lembaga perwakilan ini yang berasal dari demokrasi, oleh A.F. Pollard dalam bukunya yang berjudul *The Evaluation of Parliament*, menyatakan perwakilan bukan bagian ide yang lahir dari demokrasi, tetapi lahir dari penyimpangan sistem feodal. Pernyataan tersebut oleh Pollard didasarkan dari sejarah parlemen modern pertama yang lahir di Inggris⁵³.

Pandangan yang dikemukakan oleh Pollard tersebut jika dilihat dari sejarah di Inggris memang tidak dapat dipersalahkan, tetapi tidak sepenuhnya dapat diterima. Lembaga perwakilan didirikan sebagai sebab dari adanya perkembangan zaman dan perkembangan dari suatu negara. Lahirnya lembaga perwakilan meskipun juga tidak dapat dipaksakan kebenarannya berasal dari sistem demokrasi, tetapi lebih rasional memang lahir dari sistem demokrasi, yang tidak memungkinkan kehendak rakyat disampaikan secara bersamaan dan langsung kepada pemerintah. Lembaga perwakilan tidak hanya berfungsi sebagai wakil dari rakyat, tetapi pada umumnya memiliki tiga fungsi pokok⁵⁴, yakni fungsi perundang-undangan atau legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.

Lazimnya dalam suatu lembaga perwakilan memiliki kedudukan dan wewenang selain memiliki fungsi. Kedudukan, wewenang, dan fungsi tersebut biasanya dimuat dalam suatu konstitusi negara, tidak terkecuali di Indonesia. Pemuatan dalam konstitusi suatu negara bukan tanpa tujuan, jika hanya dimuat dalam undang-undang, keberadaan lembaga perwakilan tersebut dapat sewaktu-waktu dibubarkan oleh suatu rezim, namun ketika dimuat dalam konstitusi, pembubaran lembaga perwakilan tidak dapat dilakukan dengan mudah oleh suatu rezim pemerintahan. Di Indonesia, lembaga perwakilan dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat, dengan memiliki kedudukan, fungsi, dan wewenang sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, salah satunya adalah pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dilakukan terakhir kali pada tahun 2002, memberikan perubahan yang sangat besar dan dalam bagi kehidupan berbangsa dan bertanah air, tetapi bukan berarti sebelum dilakukan amandemen konstitusi Indonesia itu tidak baik, hanya konstitusi dijadikan tameng bagi penguasa saat itu untuk menindas rakyat. Amandemen tersebut juga menyempurnakan pembagian kekuasaan serta mengembalikan pengakuan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat Indonesia. Selain penyempurnaan pembagian kekuasaan dan mengembalikan kedaulatan rakyat, ciri khas amandemen ini adalah memberikan kepastian hidup yang demokrasi bagi rakyat, tanpa terkecuali.

⁵² Sarbaini dan Muhammad Elmy, *Negara Hukum dan Demokrasi* (Banjarmasin: P3AI, 2013), hal. 76.

⁵³ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, hal. 251.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 261.

Keberadaan DPR sebagai perwujudan lembaga perwakilan merupakan salah satu komponen pokok dalam politik dan kekuasaan. Kehadiran DPR pasca amandemen merupakan bentuk kristalisasi dari kehendak rakyat yang menginginkan aspirasinya dapat tersalurkan. Secara teoritik, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh parlemen (lembaga perwakilan/DPR) dapat dibedakan menjadi⁵⁵:

- 1) pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- 2) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- 3) pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- 4) pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- 5) pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*); dan
- 6) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointments of public officers*).

Penguatan fungsi DPR dalam konstitusi Indonesia setelah dilakukan amandemen merupakan suatu tanda bahwa rakyat semakin berkuasa lewat tangan-tangan di parlemen. Salah satu contoh yang menandakan penguatan DPR antara lain dalam bidang pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. DPR diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan, pertimbangan, serta ada juga persetujuan tersebut diberikan oleh DPR dengan membuat suatu undang-undang, tentu dengan keterlibatan pemerintah. Seperti yang diuraikan teori fungsi pengawasan di atas, keterlibatan DPR juga terutama dalam proses pemilihan dan pengangkatan pejabat-pejabat publik yang seharusnya pemerintah (Presiden) dapat secara langsung melakukan pengangkatan. DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) bagi calon-calon pejabat publik yang akan diangkat oleh Presiden, dan hasil uji tersebut akan disampaikan oleh DPR kepada Presiden, tidak jarang juga hasil yang seharusnya bersifat pertimbangan malah seakan-akan memaksa Presiden untuk mengganti orang-orang yang tidak lulus uji di DPR.

Setelah dalam pembahasan di atas berbicara mengenai kedaulatan, kekuasaan, dan amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, selanjutnya dalam pembahasan berikutnya akan membahas mengenai akibat hukum pemberian pertimbangan bagi Presiden dalam melaksanakan hak prerogatifnya. Pembahasan akan dimulai dengan fokus pada aspek pemerintahan atau bestuur/bestuuren dalam arti sempit yakni sebagai pelaksana kegiatan negara selain pembentuk peraturan dan badan peradilan⁵⁶, yang dalam artian pemerintah hanya eksekutif saja, serta berkaitan dengan kewenangan memerintah warga negara.

Secara teori, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara⁵⁷. Dalam ilmu negara umum yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki/kerajaan maupun republik seperti Indonesia. Sistem ini membahas mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat⁵⁸, dan merupakan suatu pilar dalam rangka melakukan kerjasama antar lembaga negara yang ada, dengan dibedakan sistem presidensial dan parlementer.

Arend Lijphart dalam bukunya⁵⁹, mengemukakan sebelas proposisi yang membedakan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem lainnya, yakni:

- 1) majelis tetap sebagai majelis saja;

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., hal. 36.

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hal. 5.

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Yogyakarta: UII Press, 1993), hal. 83.

⁵⁸ Harun Alrasyid, Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya, Majalah Basement, Vol. 3 No. III (Juni 2002), hal. 1.

⁵⁹ Arend Lijphart, Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 43.

- 2) eksekutif tidak dibagi, melainkan hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih;
- 3) kepala pemerintahan adalah kepala negara;
- 4) Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya;
- 5) Presiden adalah eksekutif tunggal;
- 6) anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan atau sebaliknya;
- 7) eksekutif bertanggungjawab pada konstitusi;
- 8) Presiden tidak dapat membubarkan majelis;
- 9) majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam parlementer;
- 10) eksekutif bertanggungjawab langsung kepada pemilih; dan
- 11) tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Lebih singkat disampaikan oleh Mahfud MD⁶⁰ dalam memberikan ciri pemerintahan presidensil adalah:

- 1) kepala negara menjadi kepala pemerintahan;
- 2) pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR);
- 3) menteri-menteri diangkat serta bertanggungjawab kepada Presiden; dan
- 4) eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Dari ciri-ciri tersebut, Indonesia lebih mengarah kepada pola sistem pemerintahan presidensil, karena salah satunya adalah kepala pemerintahan sama dengan kepala negara, atau pada satu tangan. Isu utama dalam membedakan kedua sistem pemerintahan tersebut adalah mengenai hubungan antara eksekutif dan legislatif. Di Indonesia seharusnya hubungan keduanya bersifat sejajar atau koordinasi, tetapi pada prakteknya seringkali hubungan tersebut oleh parlemen diberlakukan layaknya hubungan sub-ordinasi, seperti ancaman boikot apabila Presiden masih memilih calon pejabat publik yang tidak disetujui DPR.

Pada dasarnya dengan sistem presidensil, eksekutif tidak lagi memerlukan *political support* seperti dalam sistem parlementer, tetapi pada pelaksanaannya di Indonesia, kebijakan yang diambil Presiden dalam mewujudkan hak prerogatifnya masih tergantung dengan DPR. Ketergantungan ini juga tidak terlepas adanya pola multi partai yang ada, dimana yang berkuasa kuat di parlemen adalah penguasa sesungguhnya, dan Presiden harus didukung suara mayoritas tersebut agar kebijakannya menjadi aman. Seharusnya seperti pengangkatan Duta Besar, Konsul, Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara, dan lainnya merupakan hak mutlak Presiden dalam menunjuk para “pembantu”nya atau kepanjangan tangan pelaksanaan fungsi eksekutif, tetapi lagi-lagi hal tersebut membutuhkan persetujuan dan/atau pertimbangan dari DPR yang terkesan memaksa kedudukan Presiden.

Jika melihat dari keadaan-keadaan tersebut, beberapa ahli menyatakan Indonesia bukan menerapkan sistem presidensil secara murni. Ismail Suny, Harmaily Ibrahim, dan Moh. Kusnardi berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh konstitusi Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensil yang tidak murni atau sistem quasi presidensil⁶¹. Pendapat ini didasarkan pada pertanggungjawaban yang dibebankan kepada Presiden. Pendapat tersebut didasarkan pada asas pemisahan kekuasaan yang dianut dalam sistem presidensil yang tidak membiarkan Presiden untuk dapat dijatuhkan atau bertanggungjawab kepada lembaga negara lain kecuali oleh pemilihnya (rakyat). Attamimi⁶² berbeda pendapat dalam hal ini, meskipun argumen diberikan di atas, bukan berarti sistem pemerintahan presidensil yang dianut dalam konstitusi Indonesia secara otomatis mengubah Indonesia menjadi bersistem quasi presidensil,

⁶⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur...*, hal. 74.

⁶¹ Saldi Isra, *Menguatnya Fungsi Legislasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 58.

⁶² *Ibid.*, hal. 39.

dan walaupun Indonesia tidak menganut *trias politica* secara murni seperti di Amerika Serikat, Indonesia merupakan negara dengan sistem presidensil karena Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara.

Hak prerogatif dalam sejarahnya merupakan hak yang luar biasa dan biasanya diberikan kepada Raja atau Ratu. Pertama kali hak ini diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di Inggris, yang memberikan kekuatan politis untuk memutus suatu hal dengan pertimbangan pribadinya⁶³. Prerogatif berasal dari bahasa latin *praerogativa* dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara, *praerogativus* diminta sebagai yang pertama memberi suara, dan *praerogare* berarti diminta sebelum yang lain⁶⁴. Secara bebas hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga-lembaga lainnya. Salah satu contoh pelaksanaan hak prerogatif ini adalah Presiden Perancis memecat kepala pemerintahan dan membubarkan *national assembly* setelah berkonsultasi dengan Perdana Menteri dan ketua-ketua *national assembly*⁶⁵.

Dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern saat ini, hak prerogatif ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri. Hak istimewa ini dapat dikatakan sudah mengalami penyempitan, karena hanya diberikan dalam hal-hal terbatas dan kepada kekuasaan tertentu saja, yaitu seperti dalam sistem pemerintahan monarki, kepada Raja. Sistem pemerintahan dalam negara-negara modern yang telah menerapkan demokrasi sebagai arah acuan ketata pemerintahan, model hak prerogatif ini harus dibatasi sebagai langkah untuk mempermudah pertanggungjawaban publik atas jalannya suatu pemerintahan, sehingga rakyat dapat melakukan kontrol sosial atas kebijakan-kebijakan yang dibingkai dengan hak istimewa ini. Amerika Serikat misalnya, meskipun menganut *trias politica* secara murni, dalam hal pengangkatan kepala departemen (menteri) masih membutuhkan persetujuan dari Senat Amerika Serikat⁶⁶. Padahal telah sangat jelas dalam sistem presidensil, menteri-menteri diangkat oleh Presiden.

Seperti contoh pengangkatan Duta Besar, menurut Bagir Manan⁶⁷ merupakan kekuasaan asli eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan (*original power of executive*). Meskipun demikian, keikutsertaan lembaga perwakilan dalam menilai calon-calon Duta Besar menjadi penting karena berkaitan dengan hubungan ketatanegaraan antar negara dan terkait dengan kepentingan rakyat secara umum yang berada di luar wilayah Indonesia. Hak prerogatif merupakan bentuk kewajaran yang didapatkan Presiden sebagai akibat dari posisi konstitusionalnya. Keistimewaan ini tentu tidak dapat dicampuri urusannya oleh siapapun dan lembaga negara manapun, tetapi pada prakteknya hak ini harus berhadapan dengan sistem *checks and balances* yang ada dalam negara demokrasi seperti Indonesia saat ini. Ketidakmurnian yang diwujudkan oleh hak prerogatif saat ini merupakan upaya yang setidaknya harus dilaksanakan sebagai kontrol sosial antar lembaga negara, serta perimbangan kekuasaan dan partisipasi rakyat dalam kehidupan bernegara, terutama dalam ranah pengangkatan pejabat publik. DPR merupakan representasi dari rakyat yang terdiri dari komponen politik dan kekuasaan, sehingga keikutsertaan DPR dalam memberikan persetujuan dan/atau pertimbangan atas pelaksanaan hak prerogatif Presiden adalah merupakan suatu keniscayaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶³ Atur Hak Prerogatif Presiden, Majalah Figur Edisi IX (2017), hal. 16.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 2.

⁶⁵ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar..., hal. 213.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 216.

⁶⁷ Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan..., hal. 107.

III. KESIMPULAN

Keikutsertaan DPR dalam beberapa pelaksanaan hak prerogatif Presiden sejatinya merupakan bentuk pembatasan agar Presiden tidak melaksanakan hak istimewanya tersebut secara sewenang-wenang dengan tanpa memperhatikan keinginan rakyatnya. Pada satu sisi keikutsertaan DPR ini dapat membawa dampak positif dalam kehidupan bernegara, tetapi tidak jarang juga pelaksanaan pengawasan ini justru menimbulkan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh anggota-anggota wakil rakyat tersebut. Ketika anggota-anggota tersebut menjadi sewenang-wenang muncul pertanyaan apakah itu merupakan murni mewakili keinginan rakyat, atau semata hanya merupakan hasrat politik di DPR? Maka untuk mengantisipasi hal tersebut perlu dijelaskan secara detail makna dari pemberian pertimbangan atas pelaksanaan hak prerogatif Presiden.

Perwujudan demokrasi di Indonesia, tidak elok jika justru merusak sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia yang didasarkan atas permusyawaratan dalam perwakilan, artinya kehendak tidak dapat dipaksakan begitu saja tetapi harus dicari dasar penyampaian kehendak itu dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, karena Indonesia bukan bersistem parlementer yang memberikan kuasa mayoritas atau kuasa penuh kepada parlemen.

Daftar Pustaka

Artikel

- Alrasyid, Harun. Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya, *Majalah Basement*, Vol. 3 No. III, Juni 2002.
- Luthan, Salman. Dialektika Hukum dan Kekuasaan, *Jurnal Hukum* No. 14 Vol. 7, Agustus 2008.
- Maryam, Neneng Siti. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Volume VI No. 1, Juni 2016.

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Atmadja, I Dewa Gede, dkk. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press, 2015.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan Amandemen UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Indrayana, Denny. *Indonesia Optimis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2011.
- Isra, Saldi. *Menguatnya Fungsi Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kantaprawira, Rusdi. *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998.

- Kelsen, Hans. Teori Umum tentang Hukum dan Negara, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. Ilmu Negara, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: PSHTN FHUI, 1983.
- Lijphart, Arend. Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- MD, Moh. Mahfud. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- MD, Moh. Mahfud. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Mulyosudarmo, Suwoto. Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, Jakarta: Universitas Airlangga, 1990.
- Sarbaini dan Muhammad Elmy. Negara Hukum dan Demokrasi, Banjarmasin: P3AI, 2013.
- Setiardi, A. Gunawan. Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Soehino. Ilmu Negara, Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Soekanto, Soerjono. Sosiologi Suatu Pengantar, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- Sumali. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang, Malang: UMM Press, 2002.
- Suny, Ismail. Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta: Aksara Baru, 1987.
- Thaib, Dahlan. Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Utrecht, E. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Pustaka Tinta Emas, 1982.

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen).
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen).

Majalah dan Media Cetak

- Majalah Figur Edisi IX, 2017.
- Harian Umum Pelita, 22 Agustus 2011.
- Kompas, 25 Agustus 2011.

Kamus

- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 3 (September 2021) 1485-1498

e-ISSN: xxxx-xxxx; p-ISSN: xxxx-xxxx