

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prerogatif berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Hak prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan prerogatif.¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hak diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan sesuatu. Sementara itu prerogatif didefinisikan sebagai hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.²

Dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945, menyebutkan bahwa Presiden memiliki Hak Prerogatif, yang dimana pengertian Hak Prerogatif adalah hak yang melekat pada seorang pemimpin suatu Negera yakni Presiden, yang dapat menetapkan sesuatu tanpa adanya urusan campur tangan dari lembaga lain.³ Salah satu tuntutan reformasi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah diamandemennya UUD 1945. Dengan mengamandemen Undang-undang Dasar 1945 Indonesia diharapkan mampu mewujudkan sistem ketatanegaraan yang baru menuju Indonesia yang menghormati hak-hak rakyat sipil. Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam UUD 1945. berdasarkan kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara, harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945.

Secara historis, hak prerogatif ini muncul pertama kali di Inggris, yang dimiliki oleh raja/ratu, yang tidak termuat dalam peraturan negara, karena itu hak tersebut dianggap sebagai hak sisa (residu) dari keseluruhan hak-hak yang telah termuat dalam

¹ <http://diy4h.wordpress.com/2009/10/17/hak-prerogatif-presiden>, diakses jam 20.15 WIB, tanggal 02 Juni 2022,

² KBBI,

³ Undang-undang Dasar Tahun 1945

peraturan negara, sehingga hak prerogatif ini biasa disebut sebagai *residual power*. Secara berangsur-angsur kemudian berpindah kepada parlemen sejak penandatanganan Magna Charta (1215) sampai dengan pengundangan Statute of Westminster 1931. Di Indonesia hak prerogatif tersebut tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, namun dalam prakteknya hak prerogatif tersebut seolah-olah dianggap ada terutama pada UUD 1945 (sebelum amandemen).

UUD 1945 menganut asas kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya didasarkan pada UUD, dengan sistem pemerintahan Presidensial. Dalam pemerintahan Presidensial, Presiden disertai mandat untuk memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan dan bertanggungjawabkan pelaksanaan kekuasaan itu kepada MPR. Kedaulatan merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara. Mengenai kedaulatan rakyat itu diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dalam pelaksanaan kedaulatan ini didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara, yaitu : Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara RI (POLRI).⁴

Disamping kedudukan dan tugas sebagai Kepala Negara, Presiden juga adalah Kepala Pemerintahan yang memimpin dan bertanggungjawabkan. Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan mempunyai kedudukan sebagai Pimpinan Nasional, dan kepemimpinannya mempunyai jalur perwujudan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam UUD 1945. Berdasarkan kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai Kepala

⁴ H.Marshaal, *Amandemen UUD 1945 Dalam Sorotan*, UMP, Palembang, 2003, hal. 24.

Negara, harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945.

Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan Presiden. Pemberhentian maupun pengangkatan menteri yang telah terjadi selama ini merupakan salah satu contoh yang menyebabkan timbulnya permasalahan mengenai hak prerogatif. Secara hukum pemberhentian dan penggantian itu merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak prerogatif tersebut. Peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak prerogatif bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban Konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politik berjasa kepada Presiden, karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan Presiden.

Berdasarkan catatan Johansyah dalam "Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945" (2018:200-203), dijabarkan ada 9 pasal dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyebutkan contoh hak prerogatif presiden. Di antaranya terlampir dalam poin-poin yang tertulis, yaitu :

1. Menerapkan Peraturan Pemerintah Melalui UUD 1945, terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) tertulis bahwa "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya." Fungsi Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) yang dimaksud ini adalah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah lebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Tegasnya PP ini dibuat oleh pihak eksekutif yaitu Presiden. Mungkin dalam suatu undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama pemerintah sesuatu hal tidak secara terperinci diatur, sehingga untuk pelaksanaannya harus diatur dan diperinci lagi di dalam PP tersebut.
2. Pemegang Kekuasaan Tertinggi TNI (Tentara Nasional Indonesia) Dalam UUD 1945, yakni Pasal 10, disebutkan "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara." Menurut penjelasan UUD 1945, kekuasaan yang tersebut dalam Pasal 10 UUD 1945

tersebut termasuk konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Kedudukan Presiden di dalam Pasal ini bukan sebagai Commander in Chief melainkan sebagai konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan yang dimaksud dengan kekuasaan tersebut di atas adalah bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang komando atas angkatan perang Indonesia, melainkan wewenang menentukan hal-hal yang strategis saja.

3. Menyatakan Perang, Perdamaian, dan Perjanjian dengan Negara Lain Tertulis dalam Pasal 11 UUD 1945, “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.” Dari ketentuan Pasal 11 UUD 1945, diketahui apakah akan perang ataupun damai dengan negara lain, rakyat turut menentukannya lewat perwakilannya di DPR. Ini sesuai dengan asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengingat pula bahwa resiko perang maupun damai pada hakikatnya terpikul dipundak rakyat. Perang, damai dan membuat perjanjian adalah tindakan yang menyangkut pergaulan dan politik nasional. Maka ketiga macam tindakan ini selain berpedoman kepada hukum dan politik nasional juga berpedoman kepada hukum internasional dan dilakukan oleh Presiden dengan bantuan organ politik luar negeri. Mengenai perjanjian dengan negara lain, persetujuan dari DPR biasanya harus diperoleh pada waktu akan diadakan pengesahan atau ratifikasi dari suatu perjanjian internasional, yang sebelumnya sudah ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri atau seorang Duta Besar dari masing-masing pihak dan suatu negara baru terikat oleh suatu perjanjian setelah perjanjian itu diratifikasi.
4. Menyatakan Keadaan Bahaya Melalui Pasal 12 UUD 1945, diberitahukan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dalam undang-undang.” Di antaranya ada keadaan darurat sipil, darurat militer, dan perang. Yang berwenang menyatakan keadaan bahaya adalah Presiden, yang berarti melalui suatu keputusan Presiden. Akibat dari keadaan bahaya yang diumumkan itu diatur dalam suatu

undang-undang, demikian juga perihal syarat-syarat untuk menyatakan bahaya sebelum Presiden menyatakan keadaan bahaya, lebih dulu memperhatikan situasi dan memperhatikan pedoman yang mengatur persyaratan keadaan bahaya ataupun Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Dalam ketentuan Perpu yang pernah ada yaitu Perpu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-undang No.74 Tahun 1957 (Lembaran Negara N0. 160 Tahun 1957) dan penetapan Keadaan Bahaya, maka dikeluarkan Keppres No. 315 Tahun 1959 yang menyatakan seluruh wilayah Indonesia dalam keadaan perang dan berlaku mulai tanggal 16 Desember 1959.

5. Mengangkat Duta dan Konsul Serta Menerima Duta dari Negara Lain Masih berpedoman UUD 1945, tepatnya melalui Pasal 13, disebutkan bahwa “(1) Presiden mengangkat duta dan konsul; (2) Presiden menerima duta negara lain.”Pengangkatan duta dan konsul oleh Presiden ini berarti bahwa duta dan konsul merupakan pegawai negeri istimewa, yang pengangkatannya tidak diserahkan kepada seorang menteri. Pengangkatan ini dapat dimengerti oleh karena mereka mewakili resmi negara dalam hubungan internasional dengan pemerintah negara asing dimana mereka ditempatkan. Seluruh tindakan dan kebijaksanaan tentang pengangkatan dan penerimaan wakilwakil negara lain adalah termasuk kebijaksanaan mengatur relasi internasional. Selain terikat oleh norma-norma hukum nasional juga terikat oleh norma-norma hukum internasional. Setiap negara berhak mengirimkan wakilnya, tidak berarti wajib mengirimnya. Jadi boleh tidak mempergunakan hak itu, jika dipandang tidak perlu. Tetapi setiap negara dalam keadaan normal berkewajiban menerima wakil diplomatik dari negara lain dan seharusnya mengirim wakilnya pula ke negara yang bersangkutan.
6. Memberikan Hak Grasi, Rehabilitasi, Abolisi, dan Amnesti Hak ini terlampir dalam Pasal 14 UUD 1945, bunyinya “Presiden member grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.” *Grasi* adalah hak Kepala Negara untuk menghapuskan hukuman keseluruhannya ataupun sebagian yang dijatuhkan oleh hakim dengan keputusan yang tidak dapat diubah lagi kepada seseorang

ataupun menukar hukuman itu dengan yang lebih ringan menurut urutan tersebut dalam Pasal 10 KUHP. Grasi diberikan kepada seseorang atas permohonan kepada Kepala Negara. Grasi diberikan dalam hal kejahatan biasa dan diberikan setelah selesainya penuntutan dan telah dijatuhkan hukuman. Jika kepada seseorang telah diberikan grasi, kejahatan yang telah dilakukannya dan telah dijatuhkan hukuman itu dipandang masih ada, sehingga kalau ia mengulang berbuat kejahatan lagi, maka dalam hal ini dipandang ada pengulangan sehingga berakibat memberatkan hukuman. *Amnesti* adalah hak Kepala Negara untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Amnesti diberikan secara massal terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Dalam hal ini kejahatan yang dimaksud seolah-olah dilupakan dan dipandang tidak ada, sehingga tidak berakibat hukum apa-apa. Amnesti lahir atas inisiatif Kepala Negara sendiri, bukan dimohon. Dalam hal amnesti, andaikata orang yang bersangkutan berbuat jahat lagi setelah adanya amnesti, disini kejahatan yang pertama yang diberi amnesti dipandang tidak ada lagi, sehingga kejahatan yang berikutnya tidak dipandang sebagai pengulangan dan tidak berakibat memberatkan hukuman. *Abolisi* adalah hak Kepala Negara untuk menggugurkan hak penuntutan umum buat menuntut seseorang. Abolisi berlaku dalam hak kejahatan politik seperti amnesti dan abolisi diberikan secara massal ataupun satu orang pada saat sebelum adanya penuntutan. *Rehabilitasi* adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan seseorang kepada kedudukan dan nama baiknya yang semula tercemar oleh karena suatu keputusan hakim yang tidak benar.

7. Memberi Gelar dan Tanda Jasa terhadap Seseorang Lanjut terkait hak yang tidak dapat diganggu, presiden ternyata mendapatkan juga hak untuk “memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan” (Pasal 15, UUD 1945). Pemberian gelar dan tanda jasa ini tidak hanya diberikan kepada warga negara Indonesia, melainkan juga kepada pejabat-pejabat dari negara asing yang dianggap oleh Indonesia telah berjasa. Pemberian tanda-tanda ini kepada

warga negara Indonesia ada yang disertai peraturan bahwa si penerima tanda-tanda itu mendapat perlakuan istimewa.

8. Mengangkat dan Memberhentikan Menteri Hal terkait poin ini disebut dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, yakni “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”Menteri-menteri ini sebagai pembantu Presiden bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR atau MPR. Presidenlah yang mempertanggungjawabkan segala tindakan pemerintah kepada MPR. Menurut sistem Presidensil ini, dengan adanya Presiden saja telah ada pemerintahan. Kedudukan menteri itu tergantung pada Presiden. Presiden berhak penuh mengangkat, memberhentikan, menggantikan menteri dan tidak lagi diperlukan adanya badan sebagai formatur yang berhak menyusun komposisi dan personalia kabinet, berpedoman kepada efisiensi kerja. Menteri-menteri negara adalah pemimpin departemen. Dalam praktek menterimenteri inilah yang terutama menjalankan kekuasaan eksekutif. Merekalah yang lebih mengerti tentang seluk beluk departemennya dan pada hakikatnya mereka berpengaruh pada Presiden dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah dalam lingkungan departemen masing-masing.
9. Menetapkan Peraturan Pemerintah Dalam Keadaan Darurat, yang Terlampir melalui UUD 1945, yakni di Pasal 22 ayat (1), “Dalam hal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”.Dalam Pasal ini memberikan hak kepada pemerintah (Presiden) untuk membuat peraturan darurat. Peraturan darurat yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Hak membuat peraturan darurat ini hanya boleh digunakan bila ada hal kegentingan yang memaksa. Di negara yang aktif menyelenggarakan kesejahteraan umum yakni di negara hukum yang modern, pemerintah sebagai organ eksekutif diikursertakan aktif bahkan untuk menetapkan kebijaksanaan dan langkah-langkah tertentu secara tegas dan cepat, apalagi dalam keadaan mendesak buat menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Jadi sebagian daripada kekuasaan legislatif dari DPR dialihkan kepada pemerintah sepihak.

Untuk pelaksanaannya pemerintah dalam Pasal ini diberikan fungsi legislatif yaitu suatu kekuasaan perundang-undangan dalam membuat Perpu. Kekuasaan undang-undang atas inisiatif sendiri itu, hanya diberikan kepada pemerintah dalam hal adanya keadaan yang memaksa atau mendesak, yaitu pemerintah harus bertindak cepat dan tegas yang penyelenggaraannya tidak dapat ditunda lagi dan tidak dapat ditunggu lagi tersusunnya suatu undang-undang sebagai hasil kompromi antara DPR dan pemerintah. Dalam pembuatan Perpu, memang hak inisiatif diberikan sepenuhnya di tangan pemerintah yang diberikan oleh UUD.⁵

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan, yaitu :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD Tahun 1945 Amandemen Satu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden di Indonesia mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD Tahun 1945 Amandemen Satu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden di Indonesia mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan mampu memberikan manfaat, baik manfaat teoritis, praktis, akademis, dan bagi penulis, yaitu sebagai berikut:

⁵ M. Solly Lubis, *Ketatanegaraan RI*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hal. 192.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan dan pengetahuan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya pengetahuan tentang Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengangti Undang-undang.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penulis mengharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada aparat penegak hukum, baik Polisi, Jaksa, Pengacara, Hakim, maupun aparat penegak hukum lainnya dalam menyelesaikan permasalahan hukum, khususnya dalam kasus Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengangti Undang-undang.

3. Manfaat Bagi Penulis

- a. Bahwa penelitian ini dapat memberi manfaat dalam mengembangkan wawasan penulis khususnya berkaitan dengan Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengangti Undang-undang.
- b. Mengharapkan dengan selesainya hasil penelitian ini dapat menjadi syarat untuk menyelesaikan tugas mata kuliah penulisan hukum dan sebagai salah satu syarat dalam meraih gelar Sarjana Hukum (S-1).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Pemerintahan Presidensial

1. Defenisi Sistem Pemerintahan

Istilah System Pemerintah merupakan gabungan dari dua kata yang berbeda, yaitu “system” dan “pemerintah”. Yang dimana kata “system” artinya adalah susunan dan tatanan. Sedangkan “pemerintahan” berasal dari kata : perintah adalah menyuruh untuk melakukan sesuatu; pemerintah adalah yang berkuasa untuk memimpin suatu wilayah misalnya kabupaten, provinsi dan bahkan Negara.⁶ Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Dan Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Jadi, yang dimaksud dengan Sistem Pemerintahan adalah susunan atau tatanan komponen yang saling berhubungan antara fungsi di dalam suatu Negara, yang dipimpin oleh penguasa Negara tersebut.⁷

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik.

Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang

⁶ Sukarna. 1981. *Sistem Politik*. Bandung. Penerbit Alumni. hal. 13.

⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hal. 171.

Dasar.” Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (founding father) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) pada 29 Mei- 1 Juni dan 10-17 Juli 1945. Sistem pemerintahan presidensial itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat menyatakan it is based upon the separation of power principle. Yang kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden. Yang ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan yang keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilih.

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia sebelumnya telah menunjukkan adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan, dimana terlihat kekuasaan yang terpusat pada satu tangan atau satu lembaga saja, sehingga menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga Negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik, karena ”terkooptasi” oleh kekuasaan eksekutif. Lembaga legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, tetapi pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengambil tindakan dengan kehendaknya. Sehingga lembaga-lembaga negara lainnya seperti kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan eksekutif.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme checks and balances. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden

juga menjadi ketua legislative.⁸ Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa” tersebut. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme judicial review, padahal seringkali lahir produk legislative yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.

Salah satu yang menilai perlunya perubahan UUD 1945 adalah hasil penelitian yang dilaksanakan LIPI (Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia) di tahun 1999 menyimpulkan perlunya perubahan terhadap UUD 1945. LIPI menganggap adanya cacat bawaan dalam UUD 1945, seperti minimnya pengaturan terhadap muatan Pasal menyangkut HAM, tiadanya mekanisme check and balance, lemahnya sistem distribution of power antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahkan UUD 1945 menempatkan eksekutif sebagai pengendali utama jalannya pemerintahan atau executive heavy dan UUD 1945 selama diberlakukan oleh dua pemerintahan sebelumnya (Order Lama dan Order Baru) tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis.

Berbeda dengan umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. UUDS 1950 merupakan undangundang dasar transisi yang dimaksudkan untuk kembali pada bentuk negara kesatuan. Sehubungan dengan itu dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan tentang Konstituante sebagai lembaga yang dibentuk atas dasar Pemilu dan bertugas untuk membentuk undang-undang dasar yang baru. Berbeda ketika praktek sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 Hasil perubahan. mendasar antara lain perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945; sebelum perubahan menetapkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

⁸ Saldi Isra. 2010. Pergeseran Fungsi Legislatif : *Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta. Rajawali Pers. hal. 2.

Rakyat” menjadi rumusan baru yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini menegaskan asas kedaulatan rakyat, akan tetapi sekaligus juga meneguhkan asas negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. UUD 1945 sebagai pencerminan kehendak rakyat yang tertinggi menetapkan berlakunya kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga negara sesuai prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan penerapan mekanisme checks and balances, disebutkan bahwa prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) yang lebih ketat dan transparan. Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, system saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balances) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

MPR yang ditetapkan terdiri atas DPR dan DPD yang masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu. Kemudian Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara struktural sistem pemerintahan secara ketatanegaraan sangat berbeda dengan UUD 1945sebelum perubahan. Banyak perbaikan dan penegasan fungsi serta kewenangan dari lembaga tertentu, perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga negara baru yang secara kelembagaan tergolong lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.

Posisi kedudukan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD secara konseptual maupun struktural bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara setelah kewenangan dan komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan. MPR seperti sebuah forum,

forum antara DPR dan DPD. Ketika DPD dan DPR itu berkumpul itu sebenarnya ada sebuah institusi yang berbentuk secara insidental. Atas dasar itulah, kemudian bisa mengeluarkan suatu produk hukum, karena kalau tidak akhirnya tidak ada produk hukum. Meskipun masih mempertahankan eksistensi MPR. Tetapi untuk memahami MPR itu bukan sebuah lembaga yang punya otoritas seperti masa yang lalu, untuk itulah kalau saya katakan ini adalah sebuah badan kenegaraan yang sifatnya sangat insidental. Dengan demikian, perubahan MPR sejak perumusan, perubahan dan ke depan keberadaan MPR memerlukan pemikiran lebih modern dalam konsep yang akan datang. Meskipun mengalami berbagai perubahan, untuk mencapai suatu tujuan negara modern secara konstitusi masih memerlukan berbagai perbaikan kembali untuk mencapai suatu kesempurnaan sistem pemerintahan baik secara konseptual maupun secara praktek ketatanegaraan. Bahkan seorang Adnan Buyung Nasution mensistematisasikan kelemahan-kelemahan tersebut menjadi dua jenis, yaitu kelemahan konseptual dan kelemahan dari segi konstruksi hukumnya. Kelemahan dari segi konseptual di antaranya adalah konsep Negara yang dipersepsikan oleh UUD 1945, yaitu konsep Negara integralistik sementara kelemahan dari segi konstruksi hukumnya adalah kesederhanaan UUD 1945. Dengan adanya kesederhanaan ini, pelaksanaan dari UUD 1945 diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kondisi ini membuka peluang akan terjadinya penyelewengan-penyelewengan oleh pembuat undang-undang, sebagaimana yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, perubahan UUD 1945 yang telah menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang, secara konseptual sangatlah ideal, karena memang lembaga perwakilan merupakan lembaga legislatif, ini berlaku tidak saja dalam sistem pemerintahan presidensial, namun juga pada sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi pada level pengajuan undang-undang, eksekutif (Presiden) diberikan haknya untuk bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Selain itu saat pembahasan, Presiden dan DPR harus melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama untuk suatu rancangan undang-undang. Kemudian dalam mekanisme pembahasan, persetujuan sampai penetapan

harus melalui mekanisme yang kemudian diatur dalam undang-undang. Hal ini memberikan kerancuan, karena secara substantive kekuasaan pembentukan undang-undang masih di tangan eksekutif dan legislative secara bersama-sama. Dengan demikian, hubungan antara DPR dan Presiden ini tidak menunjukkan adanya sistem check and balances, yang terjadi adalah pembagian kekuasaan dan kewenangan Presiden dapat dipastikan lebih besar daripada DPR.

Berdasarkan dari penjelasan di atas, beberapa ahli mengemukakan definisi tentang system pemerintahan, diantaranya adalah :

1. Hamid S Attamimi

Sistem pemerintahan adalah sistem kerja pemerintahan yang dilakukan oleh presiden dalam hubungannya dengan sistem kerja fungsi lembaga-lembaga tinggi negara.

2. Ismail Sunny

Sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan hubungan antar alat kelengkapan negara tertinggi di sebuah negara.

3. I Gedhe Pantja Astawa

Mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai hubungan kekuasaan, wewenang, dan fungsi antara dua atau lebih organ negara maupun pemerintahan secara timbal balik. Khususnya hubungan antara legislatif atau badan pembuat undang-undang dan eksekutif atau pelaksana undang-undang.

4. Ernst Utrecht

Mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai sistem yang mengatur hubungan antara semua badan kenegaraan yang memiliki kekuasaan untuk memerintah. Badan kenegaraan yang dimaksud adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

5. Austin Ranney

Sistem pemerintahan adalah sistem di mana terjadi proses kegiatan pemerintah dalam membuat dan menegakkan hukum dalam sebuah negara.

6. **WS Sayre**

Sistem pemerintahan adalah organisasi dalam tingkatan negara di mana terdapat pembagian tugas serta peran yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Menurut Sayre, sistem pemerintahan akan menimbulkan pola keterkaitan dan saling mengawasi antarlembaga negara.

7. **Haryanto**

Sistem pemerintahan adalah pembagian tugas secara fungsional di dalam organisasi kenegaraan yang memiliki fungsi dan wewenang berbeda. Akan tetapi, dalam sistem pemerintahan tetap ada keterkaitan antara satu organ dengan organ negara yang lain.

8. **David Apter**

Mengartikan sistem pemerintahan sebagai peran dan tanggung jawab anggota untuk mempertahankan semua kebudayaan yang meliputi kenegaraan dan pemerintahannya. David Apter menekankan bahwa sistem pemerintahan memiliki monopoli praktis tentang kekuasaan yang sifatnya memaksa.

2. **Kewenangan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Presiden adalah jabatan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan Indonesia. Sebagai kepala negara, Presiden adalah salah satu simbol resmi dan identitas nasional Indonesia di mata dunia. Sementara sebagai kepala pemerintahan, Presiden, yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri-menteri dalam kabinet, memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan rumah tangga pemerintahan sehari-hari.

Presiden Republik Indonesia merupakan kepala pemerintahan sekaligus kepala negara di Indonesia. Presiden juga menjalankan fungsi legislatif terbatas (bersama Dewan Perwakilan Rakyat) dalam pemerintahan Indonesia.

Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan oleh badan terkait, serta menjabat selama 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan. Sebelum adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam periode waktu 5 tahun dan setelahnya dapat terpilih lagi (tanpa batas).

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia sebagai suatu lembaga kepresidenan Indonesia disusun melalui rancangan UUD 1945 yang dibahas oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam beberapa sidangnya.⁹ Pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang merupakan badan penerus dari BPUPKI menetapkan pemberlakuan UUD 1945, yang dengan demikian mengesahkan lembaga kepresidenan di Indonesia, dan memilih Soekarno sebagai presiden pertama Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (chief of executive), tetapi juga sebagai kepala negara (chief of state). Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk "The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government". Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berisi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan kepala negara sekaligus kekuasaan kepala pemerintahan.¹⁰

Kedudukan kuat Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial salah satu faktornya adalah karena Presiden berkedudukan sebagai kepala negara. Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan yang tidak dimiliki oleh lembaga negara

⁹ Kusuma, A.B.; Elson, R.E. (2011), "A note on the sources for the 1945 constitutional debates in Indonesia"

¹⁰ Rett R. Ludwikowski. *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29

lain, meskipun lembaga tersebut juga mendapat mandat langsung dari rakyat, semisal Parlemen. Kepala negara melahirkan konsekuensi filosofis, bahwa dialah yang berkedudukan sebagai kepalanya negara yang memegang sepenuhnya seluruh kekuasaan negara. Sebelum kelahiran negara republik, awalnya hanya satu sistem yang dikenal di seluruh dunia yaitu monarki yang dikepalai seorang raja. Di tangan seorang raja, seluruh kekuasaan negara berdiam, sehingga raja dikenal sebagai kepala negara yaitu orang yang mengepalai seluruh kekuasaan negara. Dalam negara republik, kepala negara berada di tangan seorang Presiden, secara filosofis maka Presiden yang memegang seluruh kekuasaan negara. Inilah yang disebut dengan kekuasaan asli kepala negara (*inherent power of head of state*). Namun, dalam negara konstitusional, baik dalam sistem monarki konstitusional atau republik, kekuasaan asli kepala negara bersifat laten (*tersembunyi*) oleh batasan-batasan yang ada dalam konstitusi untuk menghindari terjadinya penyelewengan kekuasaan negara. Sifat laten (*tersembunyi*) kekuasaan asli kepala negara tidak menghilangkan kekuasaan itu sendiri.

Kekuasaan asli kepala negara dapat muncul lagi dan dapat dipergunakan kembali oleh Presiden apabila negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*). Dalam keadaan normal pelaksanaan hukum tata negara di dasarkan atas ketentuan konstitusional yang normal sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar maupun dalam konstitusi tidak tertulis. Keadaan darurat merupakan pengecualian, komando dan penggunaan kekuatan memaksa (*publik force*) untuk mengatasi keadaan darurat merupakan kekuasaan yang menurut sifatnya termasuk dalam kekuasaan asli kepala negara. Segala tindakan penyimpangan di masa pengecualian diperbolehkan untuk dilakukan sekedar untuk mengembalikan keadaan pada keadaan normal.¹¹

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua Pasal yaitu Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 ayat (1)

¹¹ Jimly Assididqie. *Hukum Tata Negara Darurat...* Op. cit, hal. 227

menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari kedua ketentuan tersebut, dapat diketahui adanya dua katagori keadaan darurat menurut UUD NRI Tahun 1945 yaitu keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

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

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

Pemberlakuan ketentuan Pasal 22 ayat (1) hanya menekankan pada aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan unsur keterbatasan waktu yang diperlukan, tanpa menekankan sifat ancaman yang membahayakan. Presiden dapat menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat kegentingan yang memaksa untuk diterapkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (*perpu*).

¹² Ibid, hal. 207-208

Dengan demikian deklarasi keadaan bahaya sesuai Pasal 12 mengharuskan penilaian secara objektif berdasarkan undang-undang, sedangkan penerapan Pasal 22 ayat (1) tidak berdasarkan penilaian objektif berdasarkan undang-undang melainkan secara subjektif Presiden dapat menilai secara pribadi. Ketentuan ini jelas menjadi sumber kewenangan yang luar biasa besar bagi Presiden, sehingga kewenangan ini juga menjadi faktor yang memperkuat kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Ismail Sunny memberikan penilaiannya mengenai ketentuan ini :¹³ Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, tetapi peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan yang berikut. Bila tidak mendapat persetujuan, maka peraturan tersebut harus dicabut. Teranglah Pasal ini dapat merupakan sumber kekuasaan yang bukan main besarnya, apalagi diingat bahwa masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang berikutnya mungkin selamalamanya 1 tahun.

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

Kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berisi “Presiden menetapkan peraturan

¹³ Ismail Sunny. *Pergeseran kekuasaan eksekutif, suatu penyelidikan dalam hukum tata negara*. (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 19

pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,¹⁴ kemudian dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi “materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Dari ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Jimly Assiddiqie mengatakan : Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan “delegated legislations” sebagai “subordinate legislations”, karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (legislature).¹⁵

Pada umumnya sebuah undang-undang hanya mengatur yang bersifat umum, sehingga perlu peraturan pemerintah yang lebih teknis untuk melaksanakannya. Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah sepenuhnya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden memiliki kebebasan dalam membuat peraturan pemerintah sesuai dengan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan

¹⁴ Pasal 7 mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

¹⁵ Jimly Assiddiqie. *Perihal Undang-undang. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006, hal. 275

legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung. Demikian halnya juga dengan peraturan Presiden, peraturan ini juga dimaksudkan sebagai peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Presiden. Berdasarkan Pasal 13 UU No 12 Tahun 2011 dinyatakan “materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka menyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan.¹⁶

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

Selain itu, secara eksplisit kewenangan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah memegang kekuasaan legislatif. Memegang kekuasaan legislatif berada dalam tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Apabila dipahami secara harfiah, jelas DPR lah satu-satunya yang memiliki dan memegang kekuasaan legislatif. Sehingga dengan adanya ketentuan

¹⁶ Bagir Manan. Op.cit, hal. 149

Pasal tersebut banyak ahli yang berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran substantif kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR, sebagai pendapat Jimly Assiddiqie yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1) telah mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ketangan Dewan perwakilan Rakyat (DPR), sehingga telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁷ Demikian juga pendapat Saldi Isra dengan menyoroti ketentuan Pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa perubahan radikal bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR telah mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang.¹⁸

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pembuatan undang-undang tidak benar-benar berada ditangan DPR, karena dalam setiap proses pembuatan undang-undang tersebut harus melibatkan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tidak berdiri sendiri melainkan masih terdapat ayat selanjutnya yang juga mengatur pembuatan undang-undang, yaitu Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ketentuan ayat ini paling tidak mengandung dua hal yang mengaruskan keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang yaitu pembahasan dan persetujuan. Sebuah rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden baik inisiatif rancangan undang-undang tersebut datang dari DPR maupun datang dari Presiden, hingga kedua lembaga tersebut bersepakat untuk menyetujui rancangan undang-undang yang dibahas menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang tidak akan pernah menjadi undang-undang apabila DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi tidak melibatkan Presiden dalam pembahasan dan pengambilan keputusan. Jadi, meskipun secara

¹⁷ Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi....*op. cit, hlm 134

¹⁸ Saldi Isra, dalam Soewoto Mulyosudarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. InTrans, Malang, 2004, hal. 327

eksplisit disebutkan kekuasaan legislatif ditangan DPR, namun kekuasaan tersebut justru bersifat semu karena tidak akan berarti tanpa keterlibatan Presiden. Apalagi dikuatkan dengan adanya ayat (3) yang berbunyi “Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undangundang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Dengan demikian, Presiden dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sistem pemerintahan Presidensial mengedepankan konsepsi separation of power, yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan antar keduanya hanya dimungkinkan dalam bingkai checks and balances. Adanya ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” dalam proses legislasi mengindikasikan bahwa Presiden masih memegang kekuasaan legislatif. Hal ini justru lebih mendekati pelaksanaan fungsi legislasi kepada sistem dan model legislasi yang dianut dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cabang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama (the President has not formal relationship with the legislature) termasuk dalam proses legislasi, namun ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” memposisikan legislatif tergantung dari eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tergantung dari legislatif (a system of mutual dependence). Sehingga meminjam istilah Saldi Isra, purifikasi sistem pemerintahan Presidensial tidak terjadi pada fungsi legislasi.¹⁹

Keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sudah keluar dari bingkai checks and balances. Hubungan checks and balances menghindari adanya perambahan kewenangan antar lembaga negara, karena tidak sejalan dengan konsep separation of power, hubungan saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan dalam ranah kewenangan masing-masing lembaga yang bersangkutan. Dalam artian, DPR

¹⁹ Saldi Isra. Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hal. 224

mengawasi dan mengimbangi Presiden dengan kewenangan legislatifnya, sedangkan Presiden mengawasi dan mengimbangi DPR sesuai dengan kewenangan eksekutifnya. Sehingga apabila ditelaah dalam perspektif kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Defenisi Sistem Ketatanegaraan

Kata sistem berasal dari bahasa Latin, yaitu *systēma*. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Kata sistem banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka. Sedangkan kata ketatanegaraan berasal dari gabungan 2 (dua) kata, yaitu tata dan negara. Kata tata mempunyai makna, yaitu mengatur dan Negara mempunyai arti, yaitu suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diaturoleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut.

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Undang Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli Undang Undang Dasar 1945.²⁰ Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah :²¹

- a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “checks and balances”
- c. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem konstitusional Undang-undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (constitutional democracy). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (democratie) dan kedaulatan hukum (nomocratie) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Komstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 5

²¹ *Ibid*, hal. 16

sama. Untuk itu, Undang Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (democratische rechtstaat) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (constitutional democracy) yang tidak terpisahkan satu sama lain.²²

Kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; presiden dan wakil presiden ; dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (direct democracy) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil presiden. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-undang Dasar.²³ Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (procedural democracy). Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas. Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (Rechtstaat), bukan Negara Kekuasaan (Machtstaat). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas

²² Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan RI*, Makalah : Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 2003, hal 8.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hal. 10

dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi 4 setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (nomcrasy) dan doktrin „the Rule of Law, and not of Man“. Dalam kerangka „the rule of Law“ itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (supremacy of law), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (equality before the law), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (due process of law).

Namun demikian, harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (democratische rechtsstaat). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (Machtstaat). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (symbolic head of state), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau “the guardian of the Indonesian constitution”.²⁴

2. Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan dan Prinsip Check and Balances

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti

²⁴ Jimly Asshidique, Ibid, hal. 10.

perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.²⁵

Pembagian atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya the rule of law, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta check and balance.

Dilihat dari konsep Jhon Locke yaitu membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Menurut pandangan Jhon Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang sesuai dengan undang-undang yang berlaku.²⁶ Supremasi yang dimaksud di sini ialah merupakan akibat dari revolusi Perancis pada tahun 1688, dimana parlemen mencapai supremasi atas raja. Dalam hal ini adanya suatu pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak hanya dikaji oleh Jhon Locke, tetapi ada dari seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama Montesquieu. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan yang ketiga, kekuasaan yudikatif yang bertugas untuk menjalankan kehakiman.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama.

²⁵ <https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/26/180000169/pembagian-kekuasaan-di-indonesia?page=all>, diakses jam 18.30 WIB, tanggal 18 Juni 2022.

²⁶ La Ode Husen, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Ctk. Pertama, CV. Utomo, Bandung, 2005, hal. 80.

Montesquieu mengikuti pemikiran Jhon Locke, menyerahkan berbagai fungsi negara kepada fungsi pembuatan undang-undang, fungsi membuat keputusan dan pelaksanaan undang-undang serta yang terakhir apa yang telah dikemukakan Jhon Locke yaitu disebut kekuasaan eksekutif dan federatif. Dalam teori yang dikemukakan Montesquieu, beliau berkesimpulan bahwa untuk menjamin suatu kebebasan, ketiga dari fungsi negara janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, Montesquieu mengungkapkan pikirannya sebagai berikut : “Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan ... namun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif ... Semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga yang sama, atau rakyat yang menjalankan ketiga kekuasaan ini: dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi public dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu.”²⁷

Sedangkan menurut Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum.”²⁸

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.

Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-undang dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat

²⁷ Ibid., hal. 83-84.

²⁸ Ibid., hal. 85.

tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (separation of power) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip “checks and balaces” dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasehat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, dibentuk pula Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemlakan ke dalam Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu itu adalah sederjad dengan Presiden dan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu samasama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip “Check and Balences”.

Dengan adanya prinsip “Check and Balences”, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sesebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya, Pasal-pasal yang dapat dianggap mencerminkan perubahan tersebut antara lain adalah perubahan

ketentuan pasal 5, terutama ayat (1) Juncto pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) yang secara jelas menentukan bahwa fungsi legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Disamping itu, ada pula ketentuan mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) yang tidak lagi dijadikan tempat kemana presiden harus bertanggungjawab atau menyampaikan pertanggungjawaban jabatannya.

Selain itu, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi (MK) yang diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar (UUD) seperti ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) juga mencerminkan dianutnya asas pemisahan kekuasaan dan prinsip “check and balances” antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan itu memastikan tafsir berkenaan dengan terjadinya pergeseran MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip “check and balances”.²⁹

C. Hak Prerogatif Presiden

1. Pengertian Hak Prerogatif

Presiden Republik Indonesia memiliki beberapa hak prerogatif yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Arti dari istilah “hak prerogatif” untuk presiden itu sendiri adalah hak yang melekat pada pemimpin negara untuk menetapkan sesuatu tanpa campur tangan lembaga lain. Lantaran sudah diatur dalam pedoman hukum bernegara, hak prerogatif akhirnya melekat dalam diri seseorang, tepatnya yang menjadi presiden. Terkadang, prerogatif ini disebut juga sebagai kekuasaan yang sifatnya atribut (menempel di seorang pemimpin negara). Seperti layaknya HAM (hak asasi manusia), hak prerogatif juga memiliki kadar yang sama

²⁹ <https://media.neliti.com/media/publications/315952-konstruksi-kelembagaan-perwakilan-dalam-36158e4c.pdf>, diakses pada jam 20.39, tanggal 30 Juni 2022.

dan perbedaannya hanya dimiliki oleh seorang pemimpin negara. jika berbicara mengenai Indonesia, maka orang tersebut adalah presiden.³⁰

Prerogatif berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Dalam bahasa Inggris hak prerogatif disebut dengan *prerogative*, dalam bahasa Jerman: *das Vorrecht*; artinya adalah "hak istimewa". Hak prerogatif Presiden ini merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lainnya.³¹ Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat membangun kesejahteraan masyarakat. Dalam bidang hukum, hak prerogatif adalah hak khusus atau istimewa yang diberikan kepada pemerintah atau penguasa suatu negara dan diberikan kepada seorang atau sekelompok orang, yang terpisah dari hak-hak masyarakat menurut hukum yang berlaku. Hal ini merupakan aspek umum dari hukum feodal atau kerajaan. Hak Prerogatif terdiri dari dua suku kata, *hak* dan *prerogatif*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *hak* adalah sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan sesuatu.³²

Sementara prerogatif itu adalah hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.³³ Lebih lanjut disebutkan dalam KBBI bahwa hak prerogatif adalah hak khusus atau hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara, misalnya memberi tanda jasa, gelar, grasi, amnesti.³⁴ Secara teoritis, hak prerogatif dalam berbagai literatur umumnya diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara

³⁰ <https://tirto.id/pengertian-hak-prerogatif-presiden-dalam-uud-1945-dan-contohnya-gmUu>, diakses pada jam 10.08 WIB, tanggal 2 Juli 2022.

³¹ Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

³² KBBI

³³ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php>, diakses pada jam 10.45 WIB, tanggal 2 Juli 2022.

³⁴ *Ibid.*

yang lain. Dalam Blacks Law Dictionary, prerogative diartikan sebagai: “An exclusive or peculiar privilege. The special power, privilege, immunity, or advantage vested in an official person, either generally, or in respect to the things of his office, or in an official body, as a court or legislature. In English law. A power or will which is discretionary, and above and uncontrolled by any other will. That special pre-eminence which the king (or queen) has over and above all other persons, in right of his (or her) regal dignity. A term used to denote those rights and capacities which the sovereign enjoys alone, in contradistinction to others.” Apabila definisi tersebut diterjemahkan secara bebas, prerogatif mengandung makna “sebuah keistimewaan eksklusif atau hak istimewa (privilege) yang khas. Berupa kekuatan khusus, hak istimewa, kekebalan, atau keuntungan yang berada di tangan orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan hal-hal berkaitan kantornya, atau badan resmi, sebagai pengadilan atau legislatif. Dalam hukum Inggris, merupakan sebuah kekuasaan atau kehendak yang memiliki sifat diskresi, dan yang tertinggi (di atas) dan tidak terkendali oleh kehendak lain. Dimana dikhususkan bagi keunggulan raja/ratu yang lebih dari dan di atas semua orang lain, merupakan hak dan martabatnya yang agung. Sebuah istilah yang digunakan untuk menunjukkan hak-hak dan kapasitas yang berdaulat sendiri, bertentangan dengan orang lain.”

Menurut Oksep Adhayanto, Hak Prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepalanegara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Oleh karenanya, hak prerogatif itudikatakan sebagai hak privilege atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya. Definisi tersebut menunjukkan bahwa prerogatif merupakan hak istimewa bagi pemegang kekuasaan untuk menentukan sesuatu tanpa dapat diawasi atau dihilangkan oleh orang lain karena kedudukannya yang agung dan berdaulat.³⁵

2. Ruang Lingkup Hak Prerogatif Presiden

³⁵ Oksep Adhayanto, “Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Fisip Umrah* Vol. 2, No. 2, (2011), hal. 163

Hak Prerogatif Presiden Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen UUD 1945

Dalam batang tubuh UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang hak prerogatif atau setidaknya dapat dianggap sebagai pasal-pasal yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden, yaitu: Hak prerogatif Presiden sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Itu terlihat dengan dimilikinya sebagai kepala negara, kekuasaan tersebut akan dijelaskan satu persatu, yaitu:

- a. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945:³⁶ “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.
- b. Pasal 10 UUD 1945: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”. Menurut penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), kekuasaan yang dimaksud dalam Pasal 10 UUD 1945 tersebut termasuk konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara.
- c. Pasal 11 : “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.³⁷
- d. Pasal 12 UUD 1945: “Presiden menyatakan keadaan bahaya”.³⁸ Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dalam Undang-undang”. Yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 di atas pada pokoknya adalah bahwa yang berwenang menyatakan keadaan bahaya adalah Presiden, melalui suatu

³⁶ Pasal 5 ayat (2) UUD 1945

³⁷ Pasal 11

³⁸ Pasal 12 UUD 1945

keputusan Presiden. Adapun akibat dan syarat-syarat dari keadaan bahaya tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan.³⁹

- e. Pasal 13 UUD 1945: (1) “Presiden mengangkat duta dan konsul”; dan ayat (2) “Presiden menerima duta negara lain”.⁴⁰
- f. Pasal 14 UUD 1945: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.⁴¹ Grasi adalah hak Kepala Negara untuk menghapuskan hukuman keseluruhannya ataupun sebagian yang dijatuhkan oleh hakim dengan keputusan yang tidak dapat diubah lagi kepada seseorang ataupun menukar hukuman itu dengan yang lebih ringan menurut urutan dalam Pasal 10 KUHP. Amnesti adalah hak Kepala Negara untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Amnesti diberikan secara massal terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Abolisi adalah hak Kepala Negara untuk menggugurkan hak penuntutan umum buat menuntut seseorang Abolisi berlaku dalam hak kejahatan politik seperti amnesti dan abolisi diberikan secara massal ataupun satu orang pada saat sebelum adanya penuntutan. Rehabilitasi adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan seseorang kepada kedudukan dan nama baiknya yang semula tercemar oleh karena suatu keputusan hakim yang tidak benar.
- g. Pasal 15 UUD 1945: “Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan”.⁴² Pemberian gelar dan tanda jasa ini tidak hanya diberikan kepada warga negara Indonesia, melainkan juga kepada pejabat-pejabat dari negara asing yang dianggap oleh Indonesia telah berjasa.

³⁹ Pasal 12 UUD 1945, Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya.

⁴⁰ Pasal 13 UUD ayat (1) dan ayat (2)

⁴¹ Pasal 14 UUD 1945: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

⁴² Pasal 15 UUD 1945: “Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan”

- h. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.⁴³ Menteri-menteri ini sebagai pembantu Presiden bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR atau MPR. Presidenlah yang mempertanggungjawabkan segala tindakan pemerintah kepada MPR.
- i. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945: “Dalam hal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”.⁴⁴

Pasal ini memberikan hak kepada pemerintah Presiden untuk membuat peraturan darurat. Peraturan darurat yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Hak membuat peraturan darurat ini hanya boleh digunakan bila ada hal kegentingan yang memaksa.

Hak Prerogatif Presiden dalam UUD 1945 Setelah Amandemen UUD 1945

Undang-Undang Dasar (UUD) sebelum amandemen memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden RI, besarnya kekuasaan tersebut dalam kenyataannya ternyata disalahgunakan sehingga muncul pemerintahan yang otoriter, sentralistik, tertutup dan penuh dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), baik pada masa pemerintahan Soekarno maupun pada masa pemerintahan Soeharto, kenyataan inilah yang menyebabkan terjadinya perubahan UUD 1945. Pada tahun 1999, bangsa Indonesia dapat melakukan perubahan (amandemen) atas UUD 1945. Kemajuan besar dalam sistem ketatanegaraan telah dapat dilihat dari hasil perubahan tersebut, terutama dengan menguatnya format dan mekanisme checks and balances dan pengaturan secara lebih rinci tentang perlindungan Hak Asasi Manusia. Reformasi yang terjadi di Indonesia menghendaki adanya perubahan di segala bidang, dan salah satu perubahan yang terpenting dalam bidang ketatanegaraan adalah dengan melakukan perubahan dalam bidang konstitusi. Karena itu perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia (NRI) adalah menjadikan sebuah

⁴³ Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri-menteri oleh Presiden

⁴⁴ Pasal 22 ayat (1) UUD 1945

keharusan. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) mempunyai banyak arti. Dalam konteks itu, Sri Soemantri mengatakan, bahwa amandemen tidak saja memiliki arti menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya. Dalam UUD NRI 1945 tersebut terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan hak prerogatif Presiden, antara lain yaitu:

- a) Pasal 11 ayat (2) : “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR”.
- b) Pasal 13 ayat (2): “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat” Pasal 13 ayat (3): “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.
- c) Pasal 14 ayat (1): “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Pasal 14 ayat (2): “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.
- d) Pasal 15: “Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain- lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang- undang”.
- e) Pasal 17 ayat (2): “Mentri-mentri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.
- f) Pasal 23F ayat (1): “Anggota badan pemeriksa keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan diresmikan oleh Presiden”.

- g) Pasal 24 A ayat (3): “Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden”.
- h) Pasal 24 B ayat (3): “Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)”.
- i) Pasal 24 C ayat (3): “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung (MA), tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tiga orang oleh Presiden.

Sebelum amandemen UUD 1945, beberapa di antara kewenangan presiden yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan hak prerogatif presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, hampir tidak ada kewenangan presiden yang dapat dilakukan sendiri tanpa meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, kecuali pengangkatan menteri-menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun itupun dalam prakteknya masih sangat terikat dengan partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen politik dengan presiden ketika sukses pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini di dalam UUD NRI 1945 tidak ada lagi yang benar-benar menjadi hak prerogatif presiden yang dapat dilakukan tanpa mendapat persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, terutama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan/atau lembaga lainnya. Hak prerogatif presiden memberi grasi dan rehabilitasi dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung sesuai pasal 14 ayat. Di samping itu, hak memberi amnesti dan abolisi diselenggarakan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai pasal 14 ayat 2.

Grasi

Grasi diatur dalam pasal 14 ayat 1 UUD 1945 dan Undang-undang nomor 22 tahun 2002 (UU Grasi). Presiden memberi grasi dengan memperhatikan pertimbangan MA. Grasi adalah pengampunan yang diberikan presiden berupa perubahan, pemberian keringanan, pengurangan, atau penghapusan pidana pada narapidana. Apabila presiden mengabulkan permohonan grasi seseorang, maka presiden mengampuni permohonan orang tersebut. Kesalahan orang itu tetap ada, tetapi hukuman pidananya dihilangkan.

Amnesti

Amnesti adalah pengampunan atau penghapusan hukuman pada seseorang atau sekelompok orang yang melakukan tindak pidana tertentu. Hal ini juga dilakukan oleh kepala negara. Amnesti yang diberikan pada banyak orang dinamakan amnesti umum. Dalam Undang-undang Darurat nomor 11 tahun 1954, disebutkan bahwa akibat pemberian amnesti adalah, semua akibat hukum pidana terhadap orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Artinya, sifat kesalahan orang yang mendapat amnesti tersebut juga hilang. Presiden memberikan amnesti dengan memperhatikan pertimbangan MA dan DPR. Amnesti dapat diberikan tanpa pengajuan permohonan terlebih dulu.

Abolisi

Abolisi adalah penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan. Abolisi ini diberikan pada perseorangan dan diberikan saat proses pengadilan sedang berlangsung atau baru akan berlangsung. Presiden juga perlu memperhatikan pertimbangan DPR terkait pemberian abolisi.

Rehabilitasi

Adalah tindakan pemenuhan hak seseorang untuk mendapat pemulihan haknya terkait kemampuan, kedudukan, harkat, serta martabat yang diberikan dalam tingkat penyidikan, penuntutan, atau peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut, atau diadili tanpa alasan yang merujuk pada undang-undang atau karena kesalahan mengenai orang tersebut atau hukum yang diterapkan. Rehabilitasi diberikan pada seseorang yang sudah mendapat kepastian hukuman atau menjalani masa pidana, tapi

kemudian ternyata dinyatakan tidak bersalah. Presiden wajib memperhatikan pertimbangan DPR dalam memberi rehabilitasi.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian dapat diartikan sebagai batasan masalah yang diangkat dan jumlah subjek yang diteliti dalam penelitian tersebut, sehingga sangatlah perlu ditegaskan mengenai batasan atau ruang lingkup penelitian dalam skripsi ini. Ruang lingkup dalam penulisan ini bertujuan untuk membatasi masalah yang dibahas, sehingga tidak melebar kepada hal yang tidak berkaitan dan tidak perlu, namun lebih terarah pada sasaran serta tidak mengambang dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Adapun yang menjadi ruang lingkup yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu : Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

B. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder⁴⁵, disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁴⁶ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴⁷

Penelitian yuridis normatif ini juga menggunakan penelitian dengan data kualitatif yang menjelaskan data-data dengan tulisan kata-kata atau narasi (rangkaian kalimat) dan tidak berupa angka-angka atau bukan menggunakan pengukuran,

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013) hal.13.

⁴⁶ Amiruddin dan H Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006), hal.118.

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2015), hal.35.

berdasarkan sudut pandang penelitian hukum yang peneliti mengumpulkan data yang tertuang dalam penelitian ini dan menggunakan data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui bahan pustaka.⁴⁸

C. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu digunakan untuk mengkaji/menganalisis data yang berupa bahan hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan sebagai berikut :⁴⁹

- Pendekatan Perundang-undangan (Statue Approach), Pendekatan Perundang-undangan ialah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan Perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang penulis teliti. Adapun undang-undang yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu : Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- Pendekatan Kasus (Case Approach), Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang penulis teliti yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah ratio decidendi atau reasoning yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai pada suatu putusan.

D. Sumber Bahan Hukum

⁴⁸ Burhan Ashsofa, *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta : Rinerka Cipta, 1996), hal.14.

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cip.*, hal 136-158.

Dalam penulisan penelitian ini yang pada dasarnya merupakan penelitian yuridis normatif, sumber bahan hukum yang terdapat didalamnya diambil dari data-data sekunder. Adapun data data sekunder yang dimaksud adalah sebagai berikut :⁵⁰

- Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Putusan Pengadilan, risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi sumber bahan hukum primer yang akan digunakan oleh penulis dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan penelitian hukum ini yaitu : Tinjauan Yuridis Prerogatif Presiden Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, literatur, jurnal-jurnal hukum, pendapat para ahli, tulisan tulisan hukum, dan hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan yang dibahas oleh peneliti.
- Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yakni Kamus Hukum, serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti. Adapun bahan hukum tersier yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Hukum.
- Sejarah ketatanegaraan di Indonesia sebelumnya telah menunjukkan adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan, dimana terlihat kekuasaan yang terpusat pada satu tangan atau satu lembaga saja, sehingga menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga Negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik, karena "terkooptasi" oleh kekuasaan eksekutif. Lembaga legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, tetapi pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya,

⁵⁰ Jhony Ibrahim, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hal 294.

sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengambil tindakan dengan kehendaknya. Sehingga lembaga-lembaga negara lainnya seperti kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan eksekutif.

- Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme checks and balances. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislative.⁵¹ Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa” tersebut. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme judicial review, padahal seringkali lahir produk legislative yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.
- Salah satu yang menilai perlunya perubahan UUD 1945 adalah hasil penelitian yang dilaksanakan LIPI (Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia) di tahun 1999 menyimpulkan perlunya perubahan terhadap UUD 1945. LIPI menganggap adanya cacat bawaan dalam UUD 1945, seperti minimnya pengaturan terhadap muatan Pasal menyangkut HAM, tiadanya mekanisme check and balance, lemahnya sistem distribution of power antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahkan UUD 1945 menempatkan eksekutif sebagai pengendali utama jalannya pemerintahan atau executive heavy dan UUD 1945 selama diberlakukan oleh dua pemerintah sebelumnya (Order Lama dan Order Baru) tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis.
- Berbeda dengan umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara,

⁵¹ Saldi Isra. 2010. Pergeseran Fungsi Legislatif : *Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta. Rajawali Pers. hal. 2.

undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. UUDS 1950 merupakan undang-undang dasar transisi yang dimaksudkan untuk kembali pada bentuk negara kesatuan. Sehubungan dengan itu dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan tentang Konstituante sebagai lembaga yang dibentuk atas dasar Pemilu dan bertugas untuk membentuk undang-undang dasar yang baru. Berbeda ketika praktek sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 Hasil perubahan. mendasar antara lain perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945; sebelum perubahan menetapkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi rumusan baru yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini menegaskan asas kedaulatan rakyat, akan tetapi sekaligus juga menegaskan asas negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. UUD 1945 sebagai pencerminan kehendak rakyat yang tertinggi menetapkan berlakunya kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga negara sesuai prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan penerapan mekanisme checks and balances, disebutkan bahwa prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) yang lebih ketat dan transparan. Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, system saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balances) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

E. Metode Penelitian

Teknik pengumpulan bahan hukum atau data sekunder dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun penelusuran bahan hukum melalui media internet atau website⁵². Sehingga metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode studi kepustakaan yaitu dengan cara meneliti Hak Prerogatif Presiden, yang dikaitkan dengan perundang-undangan, berbagai literatur, jurnal, dan beberapa pendapat sarjana yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.

F. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam proses pengumpulan data-data dan dokumen-dokumen terkait penulisan penelitian hukum ini dilakukan secara kualitatif, yang menggambarkan fenomena atau fakta penelitian secara apa adanya yaitu melakukan analisis yuridis. Dimana pengertian dari analisis yuridis adalah serangkaian perilaku mengamati, mendeskripsikan, dan/atau menyusun kembali suatu objek dengan menggunakan parameter hukum sebagai standar guna menarik suatu kesimpulan terhadap objek tersebut terhadap hukum.

Penulis melakukan analisis terhadap permasalahan atau perkara yang terjadi melalui pendekatan terhadap prinsip-prinsip hukum, yang menitikberatkan pada aturan hukum yang berlaku sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, yang selanjutnya diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang tersusun secara sistematis, dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan dan saran tentang masalah-masalah yang diteliti.

⁵² Muhaemin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram : Mataram University Press, 2020), hal. 65

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia sebelumnya telah menunjukkan adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan, dimana terlihat kekuasaan yang terpusat pada satu tangan atau satu lembaga saja, sehingga menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga Negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik, karena ”terkooptasi” oleh kekuasaan eksekutif. Lembaga legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, tetapi pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengambil tindakan dengan kehendaknya. Sehingga lembaga-lembaga negara lainnya seperti kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan eksekutif.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amendemen adalah tidak adanya mekanisme checks and balances. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislative.⁵³ Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa” tersebut. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme judicial review, padahal seringkali lahir produk legislative yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.

Salah satu yang menilai perlunya perubahan UUD 1945 adalah hasil penelitian yang dilaksanakan LIPI (Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia) di tahun 1999 menyimpulkan perlunya perubahan terhadap UUD 1945. LIPI menganggap adanya cacat bawaan dalam UUD 1945, seperti minimnya pengaturan terhadap muatan Pasal menyangkut HAM, tiadanya mekanisme check and balance, lemahnya sistem distribution of power antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahkan UUD 1945 menempatkan eksekutif sebagai pengendali utama jalannya pemerintahan atau

⁵³ Saldi Isra. 2010. Pergeseran Fungsi Legislatif : *Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta. Rajawali Pers. hal. 2.

executive heavy dan UUD 1945 selama diberlakukan oleh dua pemerintah sebelumnya (Order Lama dan Order Baru) tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis.

Berbeda dengan umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. UUDS 1950 merupakan undang-undang dasar transisi yang dimaksudkan untuk kembali pada bentuk negara kesatuan. Sehubungan dengan itu dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan tentang Konstituante sebagai lembaga yang dibentuk atas dasar Pemilu dan bertugas untuk membentuk undang-undang dasar yang baru. Berbeda ketika praktek sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 Hasil perubahan. mendasar antara lain perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945; sebelum perubahan menetapkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi rumusan baru yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini menegaskan asas kedaulatan rakyat, akan tetapi sekaligus juga meneguhkan asas negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. UUD 1945 sebagai pencerminan kehendak rakyat yang tertinggi menetapkan berlakunya kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga negara sesuai prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan penerapan mekanisme checks and balances, disebutkan bahwa prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) yang lebih ketat dan transparan. Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, system saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balances) yang lebih

ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

