

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai pejabat publik yang mempunyai kekuasaan eksekutif paling besar dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden serta lembaga kepresidenan memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Tidaklah demikian jelas mengapa para Pendiri Negara memilih sistem pemerintahan presidensial ini, khususnya jika diingat bahwa hampir seluruhnya mereka mempunyai latar belakang pendidikan Eropa Barat, yang lazimnya menganut sistem pemerintahan parlementer. Padahal sistem pemerintahan presidensial adalah produk khas sejarah Amerika Serikat, yang mungkin sekali tidak mereka pahami dengan baik. Bagir Manan (1999:33) menduga bahwa pemilihan sistem pemerintahan presidensial dalam tahun 1945 lebih banyak karena faktor pragmatik belaka, bukan oleh karena pertimbangan idealisme.¹

Pada tataran yang lebih pragmatik, besar kemungkinan bahwa pemilihan sistem pemerintahan presidensial tersebut disebabkan oleh dua pertimbangan. Pertama, oleh karena para pendiri negara umumnya mempunyai penilaian yang bersifat negatif terhadap kemampuan sistem pemerintahan parlementer, khususnya dalam menegakkan keadilan dalam bidang sosial ekonomi. Kedua, oleh karena tersedianya sistem pemerintahan alternatif, yaitu sistem pemerintahan presidensial, yang dianggap selain akan lebih mampu dalam mewujudkan keadilan sosial, juga secara konseptual dipandang lebih sesuai dengan wawasan tradisional tentang pemimpin dan kepemimpinan.

¹ Bambang Hermanto, *Presiden dan Pemerintahan Presidensial*, Vol.3 No.2 Desember 2010, hal 2

Di tengah dinamika perubahan sistem ketatanegaraan yang melaju begitu cepat, khususnya sejak era reformasi, maka pembahasan tentang persoalan-persoalan ketatanegaraan menjadi suatu topik yang sangat urgen untuk mendapatkan perhatian khusus saat ini. Kalau pada masa kekuasaan orde baru, sistem ketatanegaraan Indonesia hampir mengalami kondisi stagnan, namun situasi dan kondisi itu berubah 180 derajat pada era reformasi. Sejak digulirkannya reformasi pada tahun 1997-1998, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan dalam waktu yang cukup singkat. Dinamika ketatanegaraan Indonesia pun benar-benar mengalami perubahan yang sangat mendasar.²

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.

Pensakralan UUD 1945 itu sudah mulai sejak Orde Lama dan dilanjutkan bahkan diperkuat di era Orde Baru untuk pelanggaran kekuasaan, terutama kekuasaan Presiden. Memang ada pasal-pasal UUD 1945 yang cenderung memberikan kekuasaan cukup besar kepada Presiden. Oleh karena itu selama kurun waktu tertentu pembicaraan mengenai amandemen UUD 1945 tidak pernah secara terang-terangan muncul kepermukaan, sebab pemikiran semacam itu tidak populer dan dianggap hanya mengganggu kehidupan ketatanegaraan.

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.

² Haposan Sialagan & Janpatar Simamora, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UD. Sabar, Medan, hal 1

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 (KY), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara RI (POLRI).

Disamping kedudukan dan tugas sebagai Kepala Negara, Presiden juga adalah Kepala Pemerintahan yang memimpin dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas-tugas eksekutif. 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.³

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.

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

³ http://johanunpal.blogspot.co.id/2014/04/hak-prerogatif-presiden-menurut-uud-1945_4.html/diakses pada hari selasa 2 bulan agustus 2016 pukul 22:47.wib

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.

Dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara itu setelah dilakukan amandemen UUD 1945 tidak menjadi kewenangan penuh Presiden, semuanya itu harus didasarkan pada undang-undang (Pasal 17 ayat (4) UUD 1945). Sehingga tidak terjadi lagi pembubaran suatu kementerian negara secara sepihak oleh Presiden.

Dalam sejarah ketatanegaraan suatu negara, umumnya konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara, termasuk di dalamnya adalah penyelenggaraan kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden dalam suatu negara sangat penting, sehingga kekuasaan Presiden harus diatur secara jelas di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Besar tidaknya kekuasaan Presiden bergantung kepada kedudukan, tugas dan wewenang yang diberikan konstitusi kepadanya. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah menggariskan bahwa *“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.”* Artinya, kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan satu orang yaitu dipegang oleh Presiden. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan dianutnya sistem presidensial, sistem pemerintahan terpusat pada jabatan Presiden sebagai

kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena dalam jabatan presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Didalam pasal 15 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dikatakan bahwa presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang, pengaturan undang-undang tersebut di tuangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2009 tentang gelar, tanda jasa dan gelar kehormatan. Secara prosedural, mekanisme pemberian gelar pahlawan nasional pada seseorang harus melalui beberapa prosedur yang panjang. Secara teknis mekanisme pemberian gelar pahlawan bisa diusulkan oleh masyarakat atau institusi dengan mengajukan sosok tertentu untuk memperoleh gelar Calon Pahlawan Nasional (CPN).

Permohonan usul pemberian gelar sebagaimana dimaksud diajukan melalui bupati/walikota atau gubernur kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang social/instansi sosial. Lalu dilanjutkan ke Tim Peneliti Pengkaji Gelar Daerah (TP2GD) untuk diadakan penelitian dan pengkajian melalui proses seminar, diskusi maupun sarasehan yang diselenggarakan oleh Instansi Sosial Provinsi. Setelah dianggap lengkap, disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial sebagai bahan pertimbangan untuk menerbitkan rekomendasi. Setelah itu diserahkan pada Presiden yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Presiden. Berbagai prosedur yang harus ditempuh tersebut, tentu tidak semua orang bisa langsung dengan mudah mengajukan seseorang

⁴ Bacthiar Baital, *Pertanggungjawaban penggunaan Hak Prerogatif Presiden di bidang yudikatif dalam menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman*, vol.I No.1 Juni 2014 hal 2

untuk mendapat gelar pahlawan nasional, walaupun sang tokoh yang bersangkutan sudah dikenal dan dianggap layak mendapatkannya.

Hal ini berkaitan erat dengan beberapa faktor penting yang mengiringi perjalanan hidup tokoh yang bersangkutan baik dalam bidang sosial, budaya, politik, pendidikan ataupun gerakan keagamaan. Belum lagi faktor ideologis dan politik pencitraan baik langsung maupun tak langsung turun mengiringinya dalam kepentingan lokal, nasional maupun global.

Mengingat kata yang sering kita dengar dikatakan seseorang untuk membangun rasa nasionalisme dan kebangsaan bahwa "Bangsa yang besar adalah bangsa yang mau dan mampu menghargai sejarah perjuangan para pendahulunya, maka apabila negara memberikan penghargaan kepada seseorang yang semasa hidupnya melakukan tindakan kepahlawanan atau membuat suatu prestasi yang membanggakan guna pembangunan bangsa dan negara, apabila tanda kehormatan diberikan kepada orang tersebut hal tersebut juga tidak akan mempengaruhi ketatanegaraan suatu negara.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah penulis paparkan diatas maka dapastlah dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah syarat-syarat dalam pemberian tanda pahlawan?
2. Bagaimanakah hak prerogatif presiden dalam pemberian tanda pahlawan ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam setiap penulisan atau penelitian tentu saja mempunyai tujuan tertentu sehubungan dengan pencarian penyelesaian dari masalah-masalah yang dihadapi (diteliti).

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui sejauh mana hak prerogatif presiden dalam pemberian tanda pahlawan yang diatur oleh undang-undang.
- b. Untuk mengetahui bagaimana syarat-syarat dan kriteria yang harus dipenuhi agar seseorang tersebut dapat diberikan tanda pahlawan.
- c. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat khususnya pada mahasiswa yang mengambil konsentrasi Hukum Tata Negara mengenai hak prerogatif presiden dalam pemberian tanda pahlawan.

D. Mamfaat Penelitian

1. Mamfaat Praktis

Untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan menambah wawasan bagi masyarakat secara umum serta memberikan kontribusi pemikiran bagi yang menyoroti hak prerogatif presiden.

2. Mamfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermamfaat sebagai informasi dan menjadi referensi bagi pihak lain dalam menunjang ilmu pengetahuan maupun untuk penelitian yang lain.

3. Mamfaat Akademis

Untuk memenuhi persyaratan meraih gelar Strata-1 (satu) Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Jabatan Presiden dan Peran Utama Seorang Presiden

1. Jabatan Presiden

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Presiden diartikan sebagai unsur organ negara dan unsur fungsi atau jabatan negara, yang memegang kekuasaan pemerintahan negara (administrasi negara). Susunan atau organisasi kekuasaan pemerintahan negara (administrasi negara) terdiri dari pemimpin dan pembantu. Sesuai konvensi ketatanegaraan, Presiden adalah kepala negara sebagaimana penjelasan Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 yang berbunyi “kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara.”⁵

Menurut tata bahasa, kata “Presiden” adalah *derivative* dari *to preside (verbum)* yang artinya memimpin atau tampil di depan dan dicermati dari bahasa latin, yaitu *prae* yang artinya di depan dan *sedere* yang berarti menduduki. Lembaga Kepresidenan adalah bagian dari lembaga negara. Lembaga Negara secara definitif bermakna alat-alat kelengkapan suatu negara atau lazimnya disebut sebagai lembaga negara yaitu institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara (M. Kusnardi dan Bintang Siragih, 2000:24). Lembaga negara atau bisa disebut sebagai alat-alat kelengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan alat kelengkapan negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Lembaga negara sendiri merupakan manifestasi dari mekanisme perwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan, tapi kemudian secara umum berkembang menjadi istilah untuk seseorang yang memiliki kekuasaan

⁵ Abdullah Zaini, 1991, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal 21

eksekutif.⁶ Lebih spesifiknya istilah "Presiden" terutama untuk kepala negara bagi negara yang berbentuk republik, baik dipilih secara langsung, ataupun tidak langsung.

Sejarah mencatat, untuk pertama kalinya di dunia, jabatan presiden di Eropa berasal dari negara Perancis yang dibentuk pada era Republik Kedua Perancis (1848-1851), ketika itu yang menjabat sebagai presiden adalah Louis Napoleon Bonaparte, tetapi masa jabatan ini hanya bertahan setahun kemudian diubah statusnya menjadi Kaisar Napoleon III (1852), jabatan presiden baru kembali muncul pada era Republik Ketiga Perancis. Namun, presiden pertama yang diakui oleh masyarakat internasional adalah Presiden Amerika Serikat sewaktu revolusi Amerika yaitu George Washington yang menjabat pada 30 April 1789 sampai 3 Maret 1797. Sementara di Asia, jabatan "ditularkan" oleh Amerika Serikat ketika memberikan kemerdekaan yang terbatas kepada Filipina pada 1935. Sedangkan di Afrika, Presiden Liberia yang hadir pada 1848 adalah presiden pertama yang diakui dunia internasional.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, kata "Presiden" di Indonesia adalah gelar bagi kepala negara. Selain itu, presiden juga sebagai kepala pemerintahan. Posisi presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan secara otomatis didapatkan oleh seorang presiden di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia dan Amerika Serikat (A. Hamid. S. Attamimi, 1990 : 139-140).

Kepala negara adalah sebuah jabatan individual atau kolektif yang mempunyai peranan sebagai wakil tertinggi daripada sebuah negara seperti republik, monarki, federasi, persekutuan atau bentuk-bentuk lainnya. Negara dengan sistem presidentil biasanya berbentuk republik dengan presiden sebagai kepala negara merupakan pemimpin dari perangkat negara pada kementerian-kementerian pada negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan merupakan

⁶ Shandi Prakoso, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dengan Kekuasaan Presiden Amerika Serikat*, 2011 Universitas Sebelas Maret Surakarta, hal 18

pemimpin dari perangkat pemerintahan yang direpresentasi pada bagian dari kementerian negara kepada kementerian-kementerian yang ada pada kabinet. Di sini, presiden mempunyai hak yang lebih luas sebagai kepala birokrasi/ aparaturnegara, mewakili negara ke luar negeri dan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagaimana diatur berdasarkan konstitusi negara dan perundang-undangan negara menjalankan kebijakan dalam negeri. Namun tentunya ada pengecualian bagi beberapa negara berbentuk monarki absolut seperti Arab Saudi, di mana raja biasanya merangkap sebagai kepala pemerintahan.

2. Peran Utama Seorang Presiden

Dalam kaitannya dengan peran utama seorang presiden, penulis mencoba untuk melihat bagaimana peran utama seorang presiden di Amerika Serikat, sebuah negara yang pertama kali memperkenalkan jabatan presiden kepada dunia. Clinton Rossiter mencatat sedikitnya ada empat peran utama presiden di Amerika Serikat yang dalam perkembangannya diadopsi oleh negara-negara yang memiliki jabatan presiden di negaranya. *Pertama*, presiden adalah kepala negara. posisi kepala negara adalah lambang dari sebuah negara. *Kedua*, posisi presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif. ⁷Dia memegang mahkota, akan tetapi dia juga memerintah. Dia menjadi lambang rakyat, tetapi dia juga memimpin pemerintahan rakyat. Hanya presiden yang berhak mengangkat dan memberhentikan jutaan pegawai pemerintah, kekuasaan ini adalah lambang dari kekuasaan tertinggi dari kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. *Ketiga*, presiden sebagai diplomat utama. Peran ini sebagai wujud dari tugas presiden dalam melakukan fungsi sebagai perwakilan negaranya. dalam melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara asing. Biasanya presiden menjalankan fungsi ini dengan dibantu oleh menteri luar negeri, namun dalam hal-hal tertentu presiden mengambil peranan ini sendiri. *Keempat*, presiden

⁷ Abdull Ghoffar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, hal 14

sebagai legislator utama, peranan seorang presiden yang selalu mengesahkan sebuah undang-undang. Dalam praktiknya di Amerika Serikat, seorang presiden dianggap sebagai pemimpin kongres dalam pembuatan sebuah undang-undang. *Kelima*, presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata, dalam masa damai maupun masa perang seorang presiden adalah panglima tertinggi angkatan perang, ini adalah merupakan jaminan yang hidup dari kepercayaan Amerika Serikat dalam keutamaan kekuasaan sipil atas kekuasaan militer.⁸Selain kelima peran utama tersebut, Clinton Rossiter juga mencatat ada beberapa peran lagi yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat. *Pertama*, presiden sebagai pemimpin partai politik. *Kedua*, presiden sebagai ”suara rakyat” yang menjelaskan pendapat umum di Amerika Serikat. *Ketiga*, presiden bertindak atas dasar kemauan umum. *Keempat*, presiden berperan sebagai pelindung perdamaian, dan *Kelima*, presiden berperan sebagai manajer kemakmuran. Dalam hal ini yaitu peran utama seorang presiden, setelah melihat peran utama Presiden Amerika diatas, maka penulis juga melihat peran presiden di Indonesia khususnya setelah amandemen UUD 1945, kalau diteliti hasil amandemen UUD 1945 maka dapat dikatakan bahwa MPR hasil pemilu tahun 1999 sudah berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidensial di dalam UUD 1945, hal ini dapat dilihat dari dihapusnya beberapa ketentuan-ketentuan UUD 1945 lama yang memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer, dipertegasnya lima prinsip sistem pemerintahan presidensial seperti yang dibuat oleh Jimly Asshiddiqie diatas diantaranya (Jimly Asshiddiqie, 2006: 60):

- a. Walaupun pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menyebutkan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh presiden, tetapi berdasarkan pasal 4 ayat (2) UUD 1945 dapat dilihat bahwa presiden dan wakil presiden merupakan institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD 1945, karena apabila presiden berhalangan, baik berhalangan tetap maupun sementara, maka kekuasaan presiden dijalankan oleh wakil presiden;

⁸ Ibid hal 15

b. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dalam pemilu oleh rakyat ini menurut Jimly Asshiddiqie sesuai dengan prinsip presidensial, karena itu secara politik presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya.

c. Presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Presiden dan/atau wakil presiden hanya dapat diminta pertanggung jawabannya secara hukum dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum berat, perbuatan tercela dan mengalami perubahan sehingga tidak dapat lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden;⁹

d. Para menteri merupakan pembantu presiden, menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, oleh karena itu menteri bertanggung jawab kepada presiden bukan bertanggung jawab kepada parlemen.

e. Ditentukannya masa jabatan presiden selama lima tahun, dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Dengan demikian, sistem pemerintahan Indonesia dibawah UUD 1945 hasil amandemen dapat disebut dengan sistem pemerintahan presidensial.

Selanjutnya kalau kita teliti hasil sidang panitia *Ad Hoc* MPR dan risalah sidang tahunan MPR, maka kita tidak akan menemukan mengapa MPR lebih cenderung memilih memperkuat sistem pemerintahan presidensial hal ini menurut penulis sudah tepat dan benar karena: *Pertama*, Masyarakat Indonesia menganut paham politik aliran sehingga terbentuk multi partai berdasarkan aliran yang ada dalam masyarakat, kemudian setelah diadakan pemilu maka

⁹ Shandi Prakoso, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dengan Kekuasaan Presiden Amerika Serikat*, 2011 Universitas Sebelas Maret Surakarta, hal 22

terbentuklah parlemen berdasarkan aliran politik yang ada dalam masyarakat, konsekuensinya tidak ada partai politik yang dominan bisa menguasai kursi parlemen. *Kedua*, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia multi partai tidak pernah menghasilkan pemenang mayoritas yang dapat menguasai kursi parlemen, karena tidak ada satupun partai yang dapat menguasai mayoritas kursi parlemen, jika tidak ada koalisi yang kuat ditambah pemerintahan yang kuat maka instabilitas pemerintahan akan terjadi seperti pada tahun 50-an dan 2001. Koalisi antar partai tampaknya merupakan sesuatu hal yang rapuh karena masing-masing partai politik mempunyai *ideologi* dan *platform* yang berbeda-beda antara satu sama lain. ¹⁰*Ketiga*, untuk kondisi seperti di atas sistem pemerintahan presidential lebih tepat karena ada jaminan masa jabatan presiden sehingga stabilitas pemerintahan lebih terjamin. Seperti disebutkan di atas, ketika UUD 1945 diterapkan baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun pada masa Orde Baru stabilitas pemerintahan terjadi, namun itu bukanlah semata-mata karena UUD 1945 tetapi ditopang oleh rezim yang berkuasa saat itu maupun menguasai DPR/MPR. Berbeda halnya dengan masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), walaupun yang berlaku pada masa itu juga UUD 1945 lama (dalam proses amandemen), tetapi karena Presiden Abdurrahman Wahid tidak bisa mempengaruhi atau menguasai DPR/MPR dan karena terjadi pertentangan antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR maka jalannya pemerintahan tidak stabil, dan bahkan Presiden Abdurrahman Wahid dijatuhkan dalam masa jabatannya oleh DPR/MPR melalui sidang istimewa MPR pada tanggal 23 Agustus 2001, kemudian MPR mengangkat Megawati Soekarno Putri yang saat itu menjabat sebagai Wakil Presiden menjadi Presiden sampai habis masa jabatannya. Belajar dari pengalaman tersebut, melalui proses amandemen UUD 1945, MPR berkeinginan memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945 dan sekarang sudah empat kali dilaksanakan amandemen UUD 1945 yaitu

¹⁰ Ibid hal 23

pada 1999, 2000, 2001, 2002.

3. Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan

Menurut aturan UUD 1945, kedaulatan yaitu kekuasaan tertinggi dan lazimnya disebut “kekuasaan negara” berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dengan demikian UUD 1945-lah yang menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat itu diserahkan pelaksanaannya kepada “badan atau lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan atau lembaga manapun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu melalui pemilu.¹¹

Sebagai kedaulatan yang oleh UUD 1945 diserahkan kepada Presiden RI antara lain ialah fungsi Kepala Pemerintahan dan fungsi Kepala Negara. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, mempunyai kekuasaan sebagai berikut:

1. Pasal 4 ayat 1, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Yang dimaksud dengan pemerintahan ialah segala urusan dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara sendiri.
2. Pasal 5 ayat 1, presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR, baik Rancangan UU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN, maupun APBN, untuk dibahas bersama oleh DPR dan Presiden yang selanjutnya untuk disetujui bersama.
3. Pasal 5 ayat 2, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU.
4. Pasal 17 ayat 2, Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri negara.
5. Pasal 20 ayat 4, Presiden mengesahkan rancangan Uuyang telah disepakati bersama oleh

¹¹ Susilo Suharto, 2006, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal 52

Presiden dan DPR.

6. Pasal 22 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3, dalam hal ikwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU, ayat 2-nya menetapkan bahwa Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut, dan menurut ayat 3-nya, jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.
7. Pasal 23 ayat 3, apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh presiden, maka pemerintahan menjalankan anggaran tahun yang lalu.

Hal-hal yang dapat dicatat ialah bahwa pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 setelah perubahan keempat menetapkan bahwa UUD 1945 terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal. Ini berarti bahwa sejak mulai berlakunya perubahan keempat yaitu 10 agustus 2002, Penjelasan UUD 1945 diakhiri keberadaannya. Didalam pasal-pasal UUD 1945 setelah perubahan, tidak terdapat istilah “Kepala Pemerintahan”. Istilah ini terdapat di dalam Penjelasan UUD 1945 yang sudah tidak berlaku tersebut. Dalam penjelasan UUD 1945 di bawah Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, terdapat penjelasan tentang pasal 4 dan pasal 5 ayat 3 yang berbunyi: “Presiden ialah Kepala Kekuasaan Eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan UU, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintahan atau *pouvoir reglementair*”. Jadi yang terumus dalam penjelasan pasal 4 dan 5 ayat 2 ialah istilah “Kepala Kekuasaan Eksekutif” yang berarti kepala Kekuasaan Pelaksana Undang-Undang”, atau Kepala Pemerintahan. Terpengaruh oleh judul bab III tersebut diatas, maka digunakanlah istilah “Kepala Pemerintahan”. Penjelasan pasal 5 ayat 1 menyatakan: kecuali executive power, Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara.¹² Jadi inti pengertian ialah istilah kepala Pemerintahan itu sendiri tidak terdapat di dalam pasal-pasal

¹² Ibid hal 54

UUD 1945 sebelum perubahan, melainkan tertulis di dalam Penjelasan UUD 1945 pasal 4 dan pasal 5 ayat 2. Inipun istilahnya Kepala Kekuasaan Eksekutif.

4. Presiden Sebagai Kepala Negara

Untuk mengetahui perkembangan sistem pemerintahan parlementer, sebelum membahas tentang Presiden sebagai Kepala Negara, perlu diuraikan terlebih dahulu sistem pemerintahan negara-negara demokrasi berikut ini.

Secara garis besar, sistem pemerintahan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil. Disebabkan oleh situasi dan kondisi yang berbeda, di antara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi yang melahirkan bentuk semu atau quasi, misalnya quasi presidensiil. Pada sistem parlementer, hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan bahwa setiap kabinet yang dibentuk, harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen, yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen. Sistem parlementer di Inggris telah terjadi sejak permulaan Abad ke-18.

Thomas Wentworth, salah seorang Menteri pada masa Raja Karel I dituduh melakukan tindak pidana oleh mejelis rendah, dan kemudian dijatuhi hukuman mati oleh majelis tinggi. “ Dari pertanggungjawaban pidana ini, dalam perkembangannya, lahirlah pertanggungjawaban politik , para Menteri harus bertanggungjawab terhadap seluruh kebijaksanaan pemerintah kepada parlemen.

Dari sejarah ketatanegaraan dapat dikatakan bahwa sistem parlementer merupakan kelanjutan dari bentuk negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh konstitusi, dan oleh karena itu dalam sistem parlementer, Raja atau Ratu, presiden,

kedudukannya sebagai Kepala Negara. ¹³Contohnya ialah kedudukan Ratu Inggris, Raja di Muangthai dan Presiden di India, semuanya sebagai kepala negara. Dalam sistem parlementer, yang disebut Eksekutif ialah kabinet, yang terdiri dari Perdana Menteri dan Menteri-menteri, yang bertanggungjawab sendiri-sendiri atau bersama-sama kepada parlemen. Kesalahan yang dilakukan kabinet tidak dapat melibatkan Kepala Negara, dan oleh karena itu di Inggris dikenal istilah “The King Can do no wrong”. Arti menurut kata-katanya ialah “Raja tidak dapat berbuat salah”. “Pengertian adagium di kerajaan Inggris ini ialah kalau ada perbuatan yang keliru, meskipun perbuatan itu perbuatan raja sendiri, bukanlah raja yang harus bertanggungjawab, akan tetapi yang harus bertanggungjawab ialah kabinet, atau salah seorang Menteri yang bersangkutan.

Adagium The King Can do no Wrong pernah berlaku di tanah air kita, pada waktu berlakunya konstitusi RIS, pasal 118 ayat 1, dari tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, dan pada waktu berlakunya UUDS, pasal 83 ayat 1, dari tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959.

Sebagai kepala Negara, dasar hukum kekuasaannya ialah UUD 1945 khususnya beberapa pasal yaitu pasal 10, pasal 11 ayat 1 dan ayat 2, pasal 12, pasal 13 ayat 2 dan ayat 3, pasal 14 ayat 1, ayat 2, dan pasal 15 dengan rincian sebagai berikut.

Berlandaskan aturan dalam UUD 1945 setelah perubahan, Presiden sebagai Kepala Negara, mempunyai kekuasaan sebagai berikut:

1. Pasal 10, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
2. Pasal 11 ayat 1, Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

¹³ Ibid hal 55

3. Pasal 11 ayat 2, juga harus dengan persetujuan DPR, apabila presiden membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan beban keuangan negara atau berakibat perubahan atau pembentukan Undang-Undang.
4. Pasal 12, Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibat ditetapkan dengan UU. Pasal 12 UUD 1945 ini memberi beban kewajiban kepada presiden untuk membentuk UU tentang syarat-syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya.
5. Pasal 13 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3, presiden mengangkat duta dan konsul. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR; juga dalam menerima duta negara lain, presiden memperhatikan pertimbangan DPR.

Sebelum ada perubahan atas UUD 1945, presiden selaku Kepala Negara mempunyai wewenang menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya kedudukan duta dan konsul bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa, maka Presiden perlu pertimbangan DPR yang tidak bersifat mengikat secara yuridis formal, dan agar Presiden tidak disalahkan, apabila menolak duta asing untuk Indonesia.

6. Pasal 14 ayat 1, ayat 2, Presiden memberi grasi yaitu penghapusan atau pengurangan hukuman atau rehabilitasi atau pemulihan nama baik atas seseorang atau badan yang telah dicemarkan nama baiknya, dengan memperhatikan pertimbangan MA. Dalam hal memberi amnesti yaitu penghapusan semua penuntutan terhadap seorang atau segolongan orang yang telah melakukan tindak pidana, dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Maksud diadakannya perubahan ini ialah agar "Presiden sebagai kepala Negara dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi mendapat masukan dari lembaga yang tepat sesuai fungsinya, yaitu MA bagi pemberian grasi dan rehabilitasi, serta DPR untuk pemberian

amnesti dan abolisi, dan

7. Pasal 15, Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU. Perubahan pasal 15 ini, akan lebih menjamin obyektivitas pertimbangan presiden sebelum mengambil keputusan mengenai hal ini dan lebih transparan.

Catatan yang dapat dikemukakan ialah di dalam Pasal-pasal UUD 1945 setelah perubahan, tidak terdapat istilah “Kepala Negara”. Istilah ini dapat ditemukan dalam penjelasan UUD 1945 yang sudah tidak berlaku.

Dalam penjelasan UUD 1945 yang sudah tidak berlaku itu, di bawah bab III tentang kekuasaan Pemerintahan Negara, terdapat penjelasan Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 yang berbunyi “Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam Pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala Negara”. Berbeda dengan kekuasaan Presiden sebagai kepala Pemerintahan yang dirumuskan di dalam beberapa pasal yang tidak berurutan, maka kekuasaan Kepala Negara ini dirumuskan dalam enam Pasal secara berurutan yaitu Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15.

Di samping tugas-tugas atau kekuasaan yang diatur di dalam Pasal-pasal UUD 1945, menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim:

Sebagai Kepala Negara, Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa. Ia bertanggungjawab atas segala suka dan duka, pasang dan surut yang dialami oleh rakyat, bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan dan ketentraman, keadilan dan kebenaran, serta kemajuan dan kecerdasannya.

Untuk maksud di atas, Presiden harus memiliki legitimasi yang kuat, dan legitimasi kuat itu hanya dapat diperoleh apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

5. Beberapa Model Lembaga Kepresidenan

Bagir Manan dalam bukunya lembaga kepresidenan , menyajikan secara komparatif beberapa model kelembagaan Kepresidenan, antara lain model Amerika Serikat, model dalam sistem pemerintahan parlementer, dan model Prancis, yang secara garis besar sebagai berikut:

a. Model Amerika Serikat dalam Sistem Presidensiil

Model ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Presiden ialah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab, di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara atau head of state.
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat atau kongres, oleh karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh kongres.
4. Presiden tidak di pilih dan tidak diangkat oleh kongres. Dalam praktek, dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih atau Electoral College.
5. Presiden memegang jabatan empat tahun, fixed, dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut, 8 tahun. Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui “impeachment” karena alasan tersangkut: melakukan “pengkhianatan atau treason, menerima suap atau bribery, kejahatan berat atau High Crime, dan perbuatan tercela atau misdemeanors”.

b. Model Republik Indonesia setelah Perubahan UUD 1945

Model Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945, terdapat ciri-ciri sebagai berikut:

1. Presiden ialah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab, di samping berbagai wewenang konstitusioanl yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara atau head of state.
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Rakyat.
4. Presiden tidak dapat dipilih dan tidak diangkat oleh badan perwakilan rakyat, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat
5. Presiden memangku jabatan lima tahun, fixed, dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui impeachment, apabila terbukti melanggar hukum berupa: (1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela; (6) terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden. Impeachment dapat terwujudkan hanya melalui Mahkamah Konstitusi dan DPR.

Mengenai perbedaan antara model Amerika Serikat dengan model Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945, penulis mencatat antara lain sebagai berikut:

1. Masa jabatan: Presiden Amerika serikat menjabat paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (2 x 4 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, paling lama sepuluh tahun. Presiden menjabat paling lama dua kali lima tahun.
2. Alasan impeachment, Presiden Amerika Serikat di impeachment dengan empat alasan: (1)

pengkhianatan atau treason; (2) penyuapan atau bribery; (3) kejahatan berat lainnya atau other high crimes; (4) dan perbuatan tercela atau misdemeanors. Sedangkan Presiden RI dengan enam alasan : (1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela; dan (6) terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau wakil Presiden.

3. Pemilih Presiden: Presiden Amerika Serikat secara formal dipilih oleh badan pemilih atau Electoral College; dalam praktek, dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan Presiden RI dipilih langsung oleh rakyat.

Adapun persamaan kedua model tersebut di atas, di antaranya ialah:

1. Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal: baik Presiden Amerika Serikat maupun Presiden RI, masing-masing sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2. Penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab: baik Presiden Amerika Serikat maupun Presiden RI, masing-masing sebagai penyelenggara negara yang bertanggungjawab.
3. Dapat diperhatikan dalam masa jabatan; baik Presiden Amerika Serikat maupun Presiden RI, masing-masing dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui Impeachment.

6. Tinjauan Umum tentang Hak Prerogatif Presiden

1. Pengertian Hak Prerogatif Presiden

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 yang lain.¹⁴ Menurut Oksep Adhayanto, hak

¹⁴ Bacthiar Baital, *pertanggungjawaban penggunaan hak prerogatif presiden di bidang yudikatif dalam menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman*, Vol. I No. 1 Juni 2014, hal 24

prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Oleh karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak *privilege* atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia hak adalah benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan dan sebagainya, kekuasaan yang benar atas sesuatu untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Prerogatif adalah hak istimewa yang dimiliki kepala negara mengenai hukum dan undang-undang diluar kekuasaan badan-badan perwakilan. Hak Prerogatif adalah hak khusus atau hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara, misalnya dalam memberi tanda jasa, gelar, abolisi, dan amnesti.¹⁵

Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah hak prerogatif presiden merupakan istilah yang masih diperdebatkan. Istilah hak prerogatif sama sekali tidak pernah dinyatakan dalam UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan Indonesia. Namun dalam praktik politik dan ketatanegaraan selama masa orde baru, hak ini secara nyata dipraktikkan, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam hal-hal pengangkatan pejabat negara. Hal tersebut dapat dilihat dari Penjelasan Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 pra amandemen yang menyebutkan bahwa kekuasaan presiden di dalam pasal-pasal tersebut adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara.

Hal ini berangkat dari pemikiran sebagaimana yang dikemukakan M. Laica Marzuki bahwa meskipun UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial namun memberikan

¹⁵Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia

kedudukan dikotomis kepada Presiden selaku kepala pemerintahan (diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) dan selaku kepala negara (diatur dalam Penjelasan UUD 1945). Oleh beberapa ahli tata negara di Indonesia penegasan dalam Penjelasan UUD 1945 inilah yang dijadikan rujukan dikenalnya istilah hak prerogatif presiden. Para ahli menterjemahkan kekuasaan presiden dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 pra amandemen sebagai hak prerogatif yang melekat pada diri seorang presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara.

Hanya saja jika dikaitkan dengan pengertian dari hak prerogatif itu sendiri, nampak adanya ketidakkonsistenan karena kekuasaan presiden yang ditentukan dalam pasal-pasal tersebut kerap dalam pelaksanaannya membutuhkan keterlibatan lembaga lain. Sebagai contoh, berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, presiden memiliki hak prerogatif untuk memberikan atau menolak permohonan grasi dan rehabilitasi dari terpidana dengan terlebih dahulu meminta dan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Artinya, hak presiden untuk memberikan grasi maupun rehabilitasi tidak dapat lagi dikatakan sebagai hak prerogatif, karena dalam pelaksanaannya melibatkan lembaga lain yaitu Mahkamah Agung.¹⁶

Padahal hak prerogatif terkandung arti sebagai hak mutlak dari seorang presiden tanpa campur tangan dari pihak lain. Terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa setelah dihapusnya penjelasan dan dipertegasnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen, maka Presiden hanyalah dapat dikatakan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dalam arti presiden bertindak selaku kepala pemerintahan, yang harus dibedakan sebagai kepala negara yang hanya berfungsi sebagai simbol negara. Karena pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menegaskan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, maka Presiden tidak dapat lagi dikatakan memiliki hak prerogatif, melainkan presiden diposisikan sebagai pemimpin tertinggi administrasi negara. Dengan demikian, bagi mereka pasca amandemen tidak

¹⁶ Ibid hal 26

ada lagi kekuasaan Presiden sebagai kepala negara, karena dasar konstitusional presiden sebagai kepala negara yang diatur dalam penjelasan UUD 1945 telah ditiadakan, sehingga tidak tepat jika presiden dikatakan memiliki hak prerogatif.

Adapula pendapat lain yang mengatakan bahwa konstruksi yang dibangun UUD 1945 sesungguhnya tidak mengenal hak prerogatif presiden, baik dalam kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan, melainkan lebih tepat disebut dengan hak konstitusional Presiden. Hal ini dengan jelas dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa sumber kekuasaan tertinggi dalam negara hukum adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Oleh karena itu, sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, presiden memiliki seperangkat kekuasaan yang bersumber dari UUD 1945. Lagi pula menurutnya rumusan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 merupakan rumusan asli dari *founding fathers* yang tidak mengalami perubahan hingga saat ini. Rumusan inilah yang disebut sebagai prinsip *constitutional government*. Di sini tampaknya Jimly ingin menegaskan bahwa lebih tepat menggunakan istilah hak konstitusional Presiden ketimbang hak prerogatif Presiden, yang istilah itu sendiri awalnya dipraktikkan dalam sistem pemerintahan kerajaan, yang tentu berbeda dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, penggunaan istilah hak prerogatif Presiden sesungguhnya tidak dikenal dalam konstruksi UUD 1945, hanya saja diakui dalam praktik masih kerap digunakan. Karenanya perlu dipertegas bahwa istilah yang paling dapat diterima berdasarkan bangunan teori hukum konstitusi adalah hak konstitusional Presiden, karena memang kekuasaan Presiden itu bersumber dari UUD dan Undang-Undang. Ismail Suny menyatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan umum dari eksekutif berasal dari UUD dan Undang-Undang termasuk: (a) kekuasaan administratif, yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administrasi; (b) kekuasaan legislatif, yaitu memajukan rencana undang-undang dan

mengesahkan undang-undang; (c) kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan rehabilitasi; (d) kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan; dan (e) kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan hubungan luar negeri. Dengan demikian, nampaklah bahwa konstitusi itu sendiri pada dasarnya telah secara jelas menegaskan apa-apa saja yang menjadi kekuasaan Presiden.¹⁷ Selain itu, sebagai negara yang menganut sistem presidensial, sesungguhnya tidak ada perbedaan antara presiden sebagai kepala negara dan presiden sebagai kepala pemerintahan, justru kedua fungsinya itu melebur pada diri seorang presiden.

Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 itu terkandung pula status kepala negara, sehingga kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan eksekutif menyatu secara tidak terpisahkan dalam jabatan presiden. Perbedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun sistem pemerintahan presidensiil cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Meskipun tidak adanya pasal yang menunjukkan siapa kepala negara dalam UUD 1945, tidak berarti bahwa di Indonesia tidak dikenal adanya kepala negara. Walaupun hal ini tidak ditegaskan dalam UUD 1945, dengan sendirinya presiden adalah kepala negara karena presiden baik dalam sistem pemerintahan apapun adalah pencerminan atau lambang suatu bangsa yang berstatus merdeka. Bahkan dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain, presiden mencerminkan kedaulatan bangsa tersebut. Dengan demikian, kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan bersifat inheren, artinya menyatu dalam jabatan presiden. Bahkan dalam pandangan Jimly, dalam konteks pengertian negara hukum dan prinsip

¹⁷ Ibid hal 27

the rule of law, dapat dikatakan bahwa secara simbolik yang dinamakan kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD, sedangkan presiden dan wakil presiden beserta semua lembaga negara atau subjek hukum tata negara lain seharusnya tunduk kepada konstitusi sebagai *the symbolic head of state* itu. Karena itu, dengan menggunakan pendekatan teori hukum konstitusi yang mengemukakan bahwa dalam sistem presidensial sebagaimana yang dianut bangsa Indonesia tidak mengenal adanya pembedaan antara presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, maka penggunaan istilah hak konstitusional presiden menjadi relevan untuk menunjukkan eksistensi presiden selaku kepala pemerintahan negara di mana di dalamnya terdapat dua fungsi yang menyatu pada diri seorang presiden, sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Pada lazimnya jabatan kepala negara lebih bersifat simbolis daripada substansial, tetapi dalam praktik justru bersifat substansial. Hal ini disebabkan DPR sebagai mitra presiden senyatanya tidak dapat menjalankan fungsi legislasinya dengan baik, sebagai akibat konfigurasi kepentingan dari partai politik yang ada didalamnya. Terlepas dari berbagai hal tersebut, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan kekuasaannya, maka penggunaan kekuasaan presiden tersebut harus dibatasi, karena kekuasaan yang terlalu besar akan membuka peluang bagi penyalahgunaannya secara lebih besar lagi. Hal ini pernah didalilkan oleh Lord Acton bahwa “kekuasaan itu cenderung korup.” Karena itu, kekuasaan yang demikian harus dibatasi dan konstitusilah merupakan media yang tepat dalam membatasi kekuasaan dalam suatu negara.¹⁸

Konstitusi berfungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang. Dalam suatu negara hukum yang demokratis, konstitusi harus

¹⁸ Ibid hal 28

berfungsi menjadi *leading constitution* agar tidak hanya dijadikan simbol ketatanegaraan yang tidak bergigi sama sekali akibat banyaknya undang-undang yang tidak sejalan dengan substansi konstitusi, atau ditafsirkan berdasarkan kepentingan sesaat untuk mempertahankan kekuasaan.

Untuk itu, setiap undang-undang yang dibuat dalam rangka memberikan pengaturan hukum bagi masyarakat tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi negara. Termasuk juga penyelenggaraan negara yang didelegasikan kepada organ negara harus berjalan sesuai dengan koridor hukum yang ditentukan oleh konstitusi. Dengan demikian, kekuasaan presiden sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang diwujudkan dalam bentuk penggunaan hak-hak konstitusional hendaknya hanya digunakan dalam kapasitas sebagai kekuasaan administratif, simbolis dan terbatas yang merupakan suatu kekuasaan di samping kekuasaan utamanya sebagai kepala pemerintahan. Penggunaan hak konstitusional presiden selaku kepala negara selayaknya diartikan sebagai kekuasaan yang tidak lepas dari kontrol lembaga lain, karena sesungguhnya pasca amandemen UUD 1945 telah menganut sistem *check and balance*, sebagai konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensial yang dengan jelas memisahkan cabang-cabang kekuasaan sebagai alat-alat kelengkapan negara. Selain itu, sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam prakteknya sulit mendapat tempat, sehingga dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak konstitusional ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Sejarah Hak Prerogatif Presiden

Secara historis, hak prerogatif merupakan hak istimewa seorang raja, yang pertama kali

diterapkan dalam konteks ketatanegaraan di kerajaan Inggris. Hak ini memberikan keistimewaan bagi penguasa politik untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri, uniknya putusan itu bisa dilakukan tanpa alasan apapun, kecuali kehendak pribadi dari sang pemimpin itu sendiri. Hak prerogatif raja dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, hak dalam memberikan tanda kehormatan, maupun hak untuk memberikan gelar tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada parlemen pada waktu itu, sehingga hak tersebut memang mutlak berasal dari raja. Raja memiliki kuasa melawan hak inisiatif, yang berarti "hak untuk membuat peraturan" yang dimiliki oleh parlemen. Lebih jauh, ia juga memiliki hak sanksi atas keputusan parlemen, berkaitan dengan kekuasaan publikasi hukum berdasarkan keputusan parlemen, dimana pelaksanaan suatu undang-undang dapat dibatalkan dengan veto olehnya. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern hak prerogatif dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Contoh dari pelaksanaan hak ini yaitu Perancis yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden untuk memecat kepala pemerintahan dan membubarkan *National Assembly* setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri dan Ketua-ketua *National Assembly*. Contoh lainnya adalah hak Presiden Amerika Serikat yang dapat memveto undang-undang yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, misalnya Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

7. Pengertian Pahlawan Nasional

Pahlawan Nasional adalah gelar penghargaan tingkat tertinggi di Indonesia. Gelar anumerta ini diberikan oleh Pemerintahan Indonesia atas tindakan yang dianggap heroik – didefinisikan sebagai "perbuatan nyata yang dapat dikenang dan diteladani sepanjang masa bagi warga masyarakat lainnya." – atau "berjasa sangat luar biasa bagi kepentingan bangsa dan negara.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pahlawan nasional terdiri dari dua kata yaitu pahlawan adalah orang yang berkorban karena keberanian dan pengorbanannya dalam membela kebenaran. Dan nasional adalah bersifat kebangsaan, berkenaan atau berasal dari bangsa sendiri atau meliputi suatu bangsa, berdasarkan pengertian diatas pahlawan nasional adalah orang yang berkorban karena keberanian dan pengorbanannya dalam membela kebenaran demi bangsa dan negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Gelar Kehormatan Pahlawan Nasional adalah gelar yang diberikan kepada warga negara Indonesia atau seseorang yang berjuang melawan penjajahan di wilayah yang sekarang menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang gugur atau meninggal dunia demi membela bangsa dan negara, atau yang semasa hidupnya melakukan tindakan kepahlawanan atau menghasilkan prestasi dan karya yang luar biasa bagi pembangunan dan kemajuan bangsa dan negara Republik Indonesia.¹⁹

BAB III

METODE PENELITIAN

¹⁹ Lihat Undang-Undang Nomor Tahun 2009 Tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Gelar Kehormatan

A. Ruang Lingkup Penelitian

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, penelitian akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan didalam penelitian adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Berdasarkan judul skripsi ini, penelitian yang dilaksanakan adalah pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*) dipergunakan untuk meneliti, dan menelaah tentang eksistensi hak prerogatif presiden dalam pemberian tanda pahlawan. Dan peneliti juga menggunakan pendekatan Konseptual (*conseptual approach*) dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum terhadap isu yang dihadapi.

B. Jenis Metode Penelitian

Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditunjukkan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.²⁰ Sebagai penelitian perpustakaan ataupun studi dokumen disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian perpustakaan demikian dapat dikatakan pula sebagai lawan dari penelitian empiris (penelitian lapangan).

Termasuk dalam data sekunder meliputi buku-buku, buku-buku harian, surat-surat pribadi dan dokumen-dokumen resmi dari pemerintah. Data sekunder ini dapat bersifat pribadi dan

²⁰ Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, jakarta, hal 13

bersifat publik yang bersifat pribadi misalnya surat-surat, sejarah kehidupan seseorang, buku-buku harian dan lain-lain. Sedang yang bersifat publik meliputi data resmi pada instansi pemerintahan, data arsip, yurisprudensi Mahkamah Agung.

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hal ini di sebabkan penulis menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama dalam menganalisa permasalahan.

C. Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini bahan penelitian yang digunakan meliputi yaitu:

1. Bahan hukum primer: bahan hukum primer adalah merupakan bahan hukum bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Gelar Kehormatan.
2. Bahan hukum sekunder: bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu: bahan hukum yang sudah ada relevansinya dengan masalah-masalah yang akan diteliti misalnya: berupa buku-buku yang berkaitan dengan hak prerogatif presiden, media cetak maupun media elektronik.
Data sekunder merupakan data yang bersumber dari bahan kepustakaan maupun Peraturan Perundang-undangan dimana bahan-bahan tersebut sudah dilakukan pengolahan terlebih dahulu.
3. Bahan hukum tertier: bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa: kamus umum, kamus hukum, majalah/jurnal, artikel-artikel ilmiah, baik dari surat kabar maupun internet yang relevan dengan penelitian.

D. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview. Ketiga alat tersebut dapat dipergunakan masing-masing atau secara bersama-sama. ²¹Teknik pengumpulan data tersebut sebagai berikut:

1. Wawancara

wawancara adalah proses tanya-jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Wawancara dilakukan dengan sistem wawancara bebas terpimpin artinya wawancara ini merupakan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin. Pewawancara hanya membuat pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi. Pedoman interview berfungsi sebagai pengendali jangan sampai proses wawancara kehilangan arah.

2. observasi

observasi adalah proses pengamatan dan pencatatan secara sistematis mengenai gejala-gejala yang diteliti. Observasi ini menjadi salah satu dari teknik pengumpulan data apabila sesuai dengan tujuan penelitian, yang direncanakan dan dicatat secara sistematis, serta dapat dikontrol keandalan (reliabilitas) dan kesahihannya (validitasnya).

3. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan suatu bentuk pengumpulan data dengan cara membaca buku literatur, hasil penelitian terdahulu, dan membaca dokumen, peraturan perundang-

²¹ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hal 21

undangan, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan

E. Teknik Analisis Data

Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang memerlukan ketelitian, dan penerapan daya pikir secara optimal. Pada tahap analisa data secara nyata kemampuan metodologis peneliti diuji. Dengan membaca data yang telah terkumpul dan melalui proses pengolahan data akhirnya peneliti menentukan analisis yang bagaimana yang diterapkannya. Sebenarnya dari hasil pengolahan data yang ada sudah tersimpul ke arah mana analisa data yang seharusnya dilakukan.²² Analisis data merupakan proses pengumpulan dan mengolah data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dengan analisis akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif adalah analisis data yang bisa dikategorikan secara statistik. Dalam analisis kualitatif ini, maka penginterpretasian terhadap apa yang ditemukan dan pengambilan kesimpulan akhir menggunakan logika atau penalaran sistematis.

²² Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 77