

SKRIPSI

HERU WAHYUDI

**WEWENANG PRESIDEN
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945
(STUDI PERBANDINGAN KEWENANGAN PRESIDEN SEBELUM DAN
SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 YANG KEDUA)**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2002

**WEWENANG PRESIDEN
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945
(STUDI PERBANDINGAN KEWENANGAN PRESIDEN SEBELUM DAN
SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 YANG KEDUA)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan
Memenuhi Syarat untuk Mencapai
Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,



SUKARDI S.H., MH.
NIP. 131855885

Penulis,



HERU WAHYUDI
NIM : 039313849

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

Telah diuji pada tanggal 08 Januari 2002

Tim Penguji Skripsi :

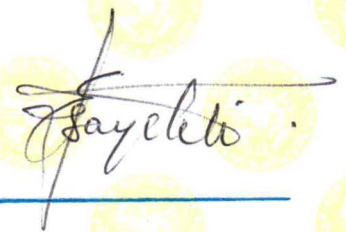
1. Ketua : Hj. Romlah Sartono, S.H., MS.



2. Anggota : 1. Sukardi, S.H., MH.



2. Endang Sayekti, S.H., M.Hum.



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan mengucapkan segala puji syukur kehadiran Allah swt yang telah melimpahkan rahmat, lindungan, bimbingan serta ridhoNya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini disusun untuk melengkapi syarat-syarat dalam memperoleh gelar Sarjana di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan banyak-banyak terima kasih kepada:

1. Bapak (Alm) dan Ibuku serta seluruh keluarga penulis yang banyak memberikan bantuannya baik moril maupun materiil serta do'a-do'anya,
2. Bapak Dekan, Pembantu Dekan, Dosen Wali dan seluruh Dosen Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi bimbingan kepada penulis sejak masuk kuliah pertama kali hingga akhir,
3. Bapak Sukardi S.H., MH., selaku dosen pembimbing penulis yang telah banyak memberikan dorongan maupun petunjuk kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini,
4. Ibu Endang Sayekti S.H., M.Hum., selama dalam perwaliannya banyak memberikan bantuan pada penulis serta tidak henti-hentinya memberi motivasi, meskipun penulis seringkali mengecewakan diantaranya tidak dapat merealisasikan harapan beliau untuk secepatnya menyelesaikan studi,

5. Bapak dan Ibu Hj. Romlah Sartono, S.H., MS., Sukardi S.H., MH., Endang Sayekti S.H., M.Hum., selaku dosen penguji, yang telah memberikan saran serta masukan-masukan sehingga skripsi saya ini menjadi lebih baik,
6. Cak Gianto Ali Imron S.H., yang seringkali memotivasi untuk segera menyelesaikan skripsi ini,
7. Dan kepada semua pihak yang tidak mungkin namanya penulis sebutkan satu persatu, yang kesemuanya itu telah membantu penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, skripsi ini tentu masih banyak kekurangannya dan jauh dari sempurna. Penulis mengharapkan tegur sapa dari pembaca demi perbaikan karya penulis dikemudian hari dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembacanya, Aamiin.

Surabaya, 2 Februari 2002

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. PERMASALAHAN: Latar belakang dan rumusannya	1
2. Penjelasan Judul	7
3. Alasan Pemilihan Judul	8
4. Tujuan Penulisan	9
5. Metodologi	9
5.1. Pendekatan Masalah	9
5.2. Sumber Data	10
5.2.1. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	10
5.2.2. Analisis Data	10
6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	11
BAB II. WEWENANG PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR	
1945 SEBELUM PERUBAHAN	12
1. Wewenang Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan	12
2. Wewenang Presiden Membentuk Undang-Undang	13

3. Wewenang Presiden Sebagai Kepala Negara	18
4. Wewenang Presiden Sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat	34

BAB III. WEWENANG PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR

1945 SETELAH PERUBAHAN

1. Wewenang Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan	41
2. Wewenang Presiden Membentuk Undang-Undang	42
3. Wewenang Presiden Sebagai Kepala Negara	43
4. Wewenang Presiden Sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat	58

BAB IV. PENUTUP

1. Kesimpulan	61
2. Saran	62

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1. PERMASALAHAN: Latar Belakang Dan Rumusannya

Membicarakan sistem pemerintahan negara adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara itu, dalam menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Di dunia barat, khususnya eropa barat sudah menjadi kebiasaan untuk memisahkan tugas pemerintahan negara dalam tiga bidang kekuasaan, yaitu:¹

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat UU,
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan UU,
- c. Kekuasaan yudisiil, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan UU (mengadili).

John Locke (ahli tata negara Inggris) dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) memisahkan kekuasaan setiap negara dalam:²

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membuat Undang-Undang,
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan melaksanakan Undang-Undang,
- c. Kekuasaan Federatif, yaitu kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

¹ Mashuri Maschab, **Kekuasaan Eksekutif di Indonesia**, Bina Aksara, Jakarta 1983, hal 1

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta 1980, hal 130

Montesquieu (1689-1755), dalam bukunya *L'esprit Des Lois* (jiwa Undang-Undang), mengatakan dalam tiap-tiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudisiil) yang harus terpisah, baik fungsi (tugas) maupun alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan, agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindarkan. Ketiga kekuasaan ini dilaksanakan semata dan selengkap-lengkapnyanya wewenang yang ditentukan padanya masing-masing, yaitu:³

1. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat,
2. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah,
3. Kekuasaan yudisiil, dilaksanakan oleh badan peradilan.

Sir Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan (*the separation of powers*) dalam dua macam:⁴

1. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, yaitu pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan, yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudisiil. Disebut dengan "*separation of powers*" (pemisahan kekuasaan),
2. Pemisahan kekuasaan dalam arti formil, ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Disebut dengan "*division of powers*" (pembagian kekuasaan).

³ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta 1978, hal 28

⁴ Ibid, hal 32

Pemisahan ketiga kekuasaan ini, kita dapati dalam sistem ketatanegaraan berbagai negara, walaupun batas pembagian itu tidak selalu sempurna, karena kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan pengaruh mempengaruhi.

Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sangat unik, dalam beberapa hal ada kesamaan dan kemiripannya dengan sistem dan praktek ketatanegaraan di negara lain.⁵ Menganut fungsi pembagian kekuasaan, masing-masing bidang kekuasaan tidak sama sekali terpisah. Bahkan dalam beberapa hal terdapat kerjasama yang erat, misalnya antara Presiden dan DPR dalam pembuatan UU (legislatif).

UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan karena:⁶

1. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan,
2. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan-kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja,
3. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

⁵ Philipus M. Hadjon, **Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan**, Bina Ilmu, Surabaya 1987, hal. IX

⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, Hal 169

Lembaga negara di Indonesia yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat., Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat., Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Namun yang nyata-nyata disebut sebagai pemegang hak menurut Undang-Undang Dasar 1945 hanya dua lembaga yaitu: Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara (Bab III) dan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman (Bab IX).

MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat kedudukannya lebih tinggi dari kelima lembaga negara lainnya, disebut lembaga tertinggi negara, lima lembaga negara yang lain disebut lembaga tinggi negara (Ketetapan MPR No. III/MPR/1978).

Lembaga tinggi negara yang mempunyai wewenang lebih besar dibandingkan dengan lembaga tinggi negara lainnya adalah Presiden, karena Presiden mandataris MPR menjalankan roda pemerintahan dan segala Ketetapan MPR. UUD 1945 juga telah memberikan wewenang yang sangat besar kepada Presiden. Dibandingkan dengan lembaga tinggi negara lainnya, wewenangnya meliputi:⁷

1. Wewenang sebagai Kepala Negara, Pasal 10 sampai Pasal 15 UUD 1945,
2. Wewenang selaku kepala pemerintah Republik Indonesia (eksekutif), yaitu Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945,
3. Wewenang dibidang legislatif, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) UUD 1945,
4. Wewenang sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁷ Philipus M. Hadjon, Op.cit, hal 42

Berbagai sebutan pada jabatan Presiden telah dijadikan kekuasaan baru, misalnya Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden memegang jabatan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, pada akhirnya terjadi pemusatan kekuasaan pada presiden, sehingga Presiden menjadi penguasa yang otoriter.

Orde reformasi ini setelah gerakan mahasiswa berhasil memaksa Soeharto lengser, maka angin keterbukaan dapat dirasakan oleh rakyat Indonesia. Diawali keberhasilan pemilu 1999 yang telah berlangsung relatif bebas fair dan jujur untuk kali pertama setelah pemilu 1955 disambut suka cita karena diasumsikan produk yang dihasilkan bakal lebih bermutu daripada produk pemilu pada masa orde baru.

Terpilihnya Presiden K.H. Abdurrahman Wahid yang telah mendapatkan legitimasi secara demokratis dari rakyat melalui suatu mekanisme perwakilan politik, sehingga memberikan harapan baru terhadap terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagai upaya berputarnya kembali roda perekonomian bangsa secara merata, yang selama orde baru telah mengabaikan aspek pemerataan ekonomi dalam masyarakat. Akibatnya terjadi kesenjangan ekonomi dan KKN yang tumbuh subur di segala bidang.

Di era reformasi masyarakat sangat berharap keadaannya bisa lebih baik sebab pemerintahannya legitimate, ternyata di bidang hukum muncul berbagai kasus akhir-akhir ini berkaitan dengan kebijakan Presiden, diantaranya: keinginan Presiden membuka hubungan dagang dengan Israel, persetujuannya atas referendum aceh, tawaran Presiden kepada Gubernur Bank Indonesia untuk mundur atau menjadi

tersangka kasus Bank Bali, ingin mencabut TAP MPRS No.XXV/MPRS/1966, menuduh Yusuf Kalla dan Laksamana Sukardi terlibat KKN, Kasus Buloggate, Bruneigate, Dan lain-lain.

Penulisan Skripsi ini dilatarbelakangi oleh suatu keprihatinan penulis atas polemik atau perdebatan yang terjadi seputar kebijakan politik maupun hukum dari Presiden K.H. Abdurrahman Wahid di dalam menjalankan wewenangnya di satu sisi.

Pada sisi lain Dewan Perwakilan Rakyat merasa dilangkahi oleh Presiden. Dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dalam menjalankan beberapa wewenangnya senantiasa dibatasi oleh wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung. Hal ini bisa dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan yaitu: Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1), Pasal 11, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 20 dan Pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya keharusan pemerintah termasuk Presiden untuk berkonsultasi, meminta pendapat, atau meminta persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebelum membuat keputusan yang sangat strategis, merupakan era baru bagi bangsa Indonesia yang masih memerlukan penyesuaian sikap dari Presiden yang tadinya cenderung kelihatan bersikap otoriter.

Dari latar belakang tersebut diatas, selanjutnya penulis merumuskan beberapa permasalahan dari tulisan ini, sebagai berikut:

1. Apa wewenang Presiden menurut UUD 1945 sebelum ada perubahan?
2. Apa wewenang Presiden menurut UUD 1945 setelah terjadi perubahan?

2. PENJELASAN JUDUL

Dalam konteks hukum tata negara, Wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmach*), jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁸

Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presidenlah yang menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Presiden yang di angkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah "*Mandataris*" dari Majelis, ia juga berkewajiban menjalankan putusan-putusan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

UUD 1945 adalah hukum dasar tertulis negara Republik Indonesia. Di luar hukum dasar ini masih ada hukum dasar tidak tertulis (*konvensi*) yang dijadikan acuan dalam berbangsa dan bernegara.⁹ Oleh karena UUD 1945 itu bersifat singkat maka Undang-Undang Dasar 1945 dilengkapi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjabaran nilai-nilainya dan Undang-Undang.

Judul wewenang Presiden Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengandung makna bahwa Presiden dalam menjalankan wewenangnya tidak hanya bertumpu kepada Undang-Undang Dasar 1945 namun juga kepada Ketetapan MPR dan konvensi ketatanegaraan yang berlaku serta Undang-Undang.

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah Tanpa Tahun, dalam Abd. Rahman, **Fungsi MA dalam Penyelesaian Keberatan Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah**, Tesis Program Studi Ilmu Hukum Progran Pasca Sarjana Unair, Surabaya 2000, hal. 45

⁹ Penjelasan Umum UUD 1945

3. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Presiden adalah penyelenggara pemerintah Negara tertinggi di bawah MPR. Untuk menjalankan pemerintahan Negara maka Presiden mempunyai kewenangan atau kekuasaan untuk terselenggaranya pemerintahan negara.

Wewenang Presiden yang telah ditentukan dalam UUD 1945 meliputi: Wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan (Eksekutif), Wewenang Presiden didalam membentuk UU (Legislatif), Wewenang Presiden sebagai Kepala Negara serta Wewenang Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Wewenang yang dimiliki Presiden tersebut nampak begitu besar, sehingga di dalam perjalanan pelaksanaan pemerintahan negara selama ini telah menjadikan Presiden sebagai penguasa yang sangat otoriter dapat bertindak sewenang-wenang sebagaimana telah terjadi pada masa sebelum reformasi.

Dengan adanya reformasi maka ada kehendak dari seluruh rakyat untuk menata kembali struktur kenegaraan di Indonesia. Kehendak tersebut antara lain diwujudkan dengan cara mengubah Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut hemat penulis kejadian ini memerlukan kajian yang mendalam mengingat kehendak merubah Undang-Undang Dasar 1945 tidak di dasari oleh kebutuhan hukum semata, namun juga banyak didasari oleh dendam politik masa lalu di mana Presiden terlalu otoriter. Perubahan yang ada sekarang ini mengarah kepada suatu pembatasan kekuasaan Presiden terlalu berlebihan. Yang menjadi keprihatinan penulis adalah kehendak membatasi kekuasaan Presiden tidak cukup hanya di dalam UUD 1945 namun juga dituangkan dalam ketetapan MPR.

4. TUJUAN PENULISAN

Tujuan utama penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi persyaratan kelulusan dalam menempuh pendidikan S-I di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Adapun tujuan lainnya yaitu agar skripsi ini dapat memberikan sumbangan pemikiran hukum dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia dan memberikan manfaat bagi pengembangan wawasan penulis sendiri pada khususnya maupun bagi para pemerhati masalah ketatanegaraan di Indonesia pada umumnya.

5. METODOLOGI

Metode yang penulis pergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum dengan cara melakukan penelitian atas bahan pustaka atau penulisan hukum kepustakaan.

5.1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang penulis gunakan adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan masalah yang mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang masih relevan atau berkaitan dengan permasalahan dalam skripsi ini.

Dalam pemecahan masalah penulis menggunakan metode deskriptif analitis, yuridis sistematis dan perbandingan. Metode ini menitikberatkan pada pemecahan masalah yang ada dengan mengumpulkan dan menyusun data-data, kemudian dijelaskan dan dianalisis dengan menghubungkan antara pasal yang satu dengan yang lain serta membandingkan pasal-pasal sebelum dengan pasal-pasal setelah perubahan UUD 1945 khususnya yang berkait dengan wewenang Presiden.

5.2. Sumber Data

Yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah data sekunder. Data-data tersebut penulis peroleh dari studi-studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan dan membaca literatur-literatur, khususnya buku-buku, majalah, koran dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah wewenang Presiden baik yang secara langsung berkaitan maupun yang tidak secara langsung berkaitan.

5.2.1. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan cara menghimpun data-data berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan serta data lain yang diperlukan dalam rangka menunjang penulisan ini.

Data-data yang telah terkumpul kemudian diolah dengan mengadakan penyeleksian, yaitu mengadakan kutipan-kutipan langsung maupun tidak langsung. disusun secara berurutan disesuaikan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam bagian tersebut. Dari data-data tersebut penulis kemudian mengelompokkan dan menyusunnya. Setelah itu penulis membahas dari segi hukum dengan mencari hubungan antara data-data yang satu dengan data-data yang lain agar sesuai dengan hasil yang diharapkan.

5.2.2. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode historis yuridis, yuridis sistematis, dan metode perbandingan. Dari data-data yang telah penulis peroleh, kemudian data-data tersebut penulis susun dan dianalisa.

6. PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan skripsi ini disusun berdasarkan permasalahan yang ada yang terdiri atas Bab pertama, yaitu pendahuluan, didalamnya diketengahkan latar belakang penulisan, perumusan masalah, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metodologi dan pertanggungjawaban sistematika penulisan sebagai langkah awal untuk mempermudah penulisan.

Bab dua membahas masalah wewenang Presiden sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Bab ini akan dianalisis tentang wewenang Presiden, kecenderungan tindakan Presiden dalam praktek.

Bab tiga membahas masalah wewenang Presiden setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam bab ini akan ditelaah kemungkinan pelaksanaan pemerintahan yang berbasis pada keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara.

Berdasarkan uraian-uraian di dalam bab dua dan bab tiga tersebut, jawaban kedua permasalahan yang telah diketengahkan akan ditarik kesimpulan dalam bab empat sebagai bab terakhir.

BAB II

WEWENANG PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945 SEBELUM PERUBAHAN

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur wewenang Presiden di dalam Bab III yaitu mengenai kekuasaan pemerintahan negara. wewenang Presiden tersebut meliputi wewenang sebagai kepala pemerintahan, wewenang dalam membentuk Undang-Undang; wewenang sebagai Kepala Negara dan wewenang sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

1. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI KEPALA PEMERINTAHAN

Presiden R.I. memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara tertinggi di bawah MPR (Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka IV). Presiden ialah Kepala kekuasaan Executief dalam Negara (Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 UUD 1945). Dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh Wakil Presiden (Pasal 4 (2) UUD 1945) dan menteri negara (Pasal 17 UUD 1945).

Wynes berpendapat bahwa kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan Undang-Undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan, serta mempertahankan tata tertib dan keamanan di dalam maupun diluar negeri.¹⁰

¹⁰ Ismail Suny, **Pergeseran Kekuasaan Eksekutif**, Aksara Baru, Jakarta 1977, hal. 44

Presiden Republik Indonesia selain memegang kekuasaan pemerintahan, ia juga penyelenggara tertinggi Pemerintah Negara. Dengan demikian seluruh tugas dan fungsi pemerintahan negara dari negara Republik Indonesia berada di tangan Presiden dan Presiden jugalah penyelenggara tertinggi pemerintahan negara tersebut, karena itu wewenang Presiden dalam hal ini dapatlah dikatakan sangatlah luas.

Berdasarkan penafsiran sistematis, wewenang Presiden sebagai kepala Pemerintahan amatlah luas meskipun tetap terbatas. Hal ini bisa dilihat dari judul Bab III UUD 1945 mengenai kekuasaan Pemerintahan Negara, tidak hanya dalam Pasal 4 UUD 1945 saja, melainkan meliputi keseluruhan Pasal yang terdapat dalam Bab III UUD 1945, yaitu wewenang kepala pemerintahan, membentuk UU (legislatif), sebagai Kepala Negara dan wewenang sebagai mandataris MPR.

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan maka Presiden mempunyai tugas dan kewenangan untuk menjalankan UU dan kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah/*pouvoir reglementer* (penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Dalam menjalankan UU, Presiden dapat menjalankan sesuai dengan kehendaknya karena Presiden bisa membuat rambu-rambu yang bisa memberi keleluasaan dalam melakukan kebijakan-kebijakan, hal ini disebabkan ia sendiri mempunyai kewenangan untuk membentuk UU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945), meskipun dalam membentuk UU disyaratkan adanya persetujuan DPR namun karena susunan DPR ditetapkan dengan UU (Pasal 19 ayat (1)), maka secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa DPR pada waktu itu merupakan lembaga bentukan Presiden. Dalam menetapkan Peraturan Pemerintah juga demikian.

2. WEWENANG PRESIDEN MEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Wewenang Presiden dalam membentuk UU diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Makna “*memegang kekuasaan*” menurut A. Hamid S. Attamimi haruslah diartikan “*memegang kewenangan*” karena sesuatu kekuasaan (*macht*) dalam hal ini kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang (*wetgevende macht*) memang mengandung kewenangan untuk membentuk Undang-Undang.¹¹

Makna kata “*dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Kata persetujuan mengandung arti menyatakan setuju, kata setuju berarti sepakat dan menyetujui berarti membenarkan, mengiyakan.¹² Dengan demikian kata “*dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*” dapat diartikan dengan kesepakatan atau pembenaran DPR. Menurut Rasji, kata “*dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*” hanya bersifat hak dan bukan ikatan kewajiban DPR membentuk Undang-Undang, artinya Dewan Perwakilan Rakyat boleh menyetujui boleh juga tidak menyetujui atas Rancangan UU yang telah diajukan pemerintah kepadanya.¹³

Kata “*bersama-sama*” dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dalam bahas Indonesia berarti serentak atau berbarengan.¹⁴

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Rangka Penyelenggaraan Negara*, Disertasi Doktor di Universitas Indonesia, Jakarta 1990, hal. 151

¹² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1976, hal. 828

¹³ Rasji, *Kekuasaan-Kekuasaan Presiden di bidang Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Era Hukum, No. 3/th.I/1995, Balai Pustaka, hal. 24

¹⁴ W.J.S. Poerwadarminta, *Loc.cit.*

Menurut Hendra Nurtjahyo, fungsi legislatif dipahami sebagai fungsi membuat yang identik dengan pengertian “membentuk” Undang-Undang dalam arti final (tuntas). Ini merupakan fungsi aktif. Sedangkan “menyetujui” merupakan fungsi pasif berupa diskusi dan legitimasi formalitas semata.¹⁵

Perumusan Pasal 5 ayat (1) penting sekali dalam menentukan wewenang Presiden dalam membentuk UU. Apabila dilihat secara harfiah ketentuan Pasal 5 ayat (1), maka kekuasaan untuk membentuk UU ada pada Presiden. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya mempunyai kewenangan untuk memberi persetujuan atas pelaksanaan kekuasaan Presiden untuk membentuk UU. Agar UU yang diharapkan dapat terbentuk maka Presiden dalam menjalankan kekuasaannya tersebut harus dilaksanakan secara berbarengan, serentak, bersama-sama dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberikan persetujuan.

Kranenberg mengatakan bahwa di Negara modern semakin banyak terjadi penyerahan kekuasaan legislatif atau perundang-undangan kepada pemerintah sebagai eksekutif, gejala ini disebabkan dua hal: Pembentuk Undang-Undang yaitu Kepala Negara plus DPR merasa tidak cakap untuk mengatur segala persoalan sedetail-detailnya, bagi pembentuk Undang-Undang tidak ada waktu cukup terluang untuk memikirkan segala persoalannya sampai kedetail-detailnya. hal ini mendorong timbulnya gejala delegasi kekuasaan legislatif pada badan penguasa lain.¹⁶

¹⁵ Hendra Nurtjahyo, **Posisi Otoritatif Legislatif**, Hukum dan Pembangunan, No.2 tahun XXVII, Jakarta April 1987, hal. 47

¹⁶ Wirjono Prodjodikoro, **Azaz-Azaz Hukum tata Negara di Indonesia**, Dian Rakyat, Jakarta 1983, halaman 74

Presiden dengan kewenangannya yang sangat besar dalam membentuk Undang-Undang tersebut maka ia dapat membuat aturan (Undang-Undang) mengenai lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara lainnya. Presiden dapat membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945), Presiden dapat membentuk Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16 ayat (1) UUD 1945), Presiden dapat membentuk Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 ayat (1) UUD 1945), Presiden dapat membentuk Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945), Presiden dapat membentuk Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945).

Di bidang legislatif Presiden tidak hanya mempunyai fungsi membuat Undang-Undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dalam keadaan mendesak dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945) yang berderajat Undang-Undang. Meskipun dalam penjelasan Pasal 22 disebutkan bahwa peraturan pemerintah dalam Pasal ini harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat namun dengan kewenangan tersebut Presiden dapat membentuk lembaga Negara lainnya.

Berdasarkan kewenangan yang sangat besar mengakibatkan Presiden cenderung otoriter terutama pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang hampir 32 tahun sulit diturunkan karena selalu memakai Undang-Undang Dasar 1945, sesuai doktrin orba yaitu melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen sehingga setiap ada pemikiran atau ide untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dianggap melanggar dan menentang pemerintah.

Dengan kewenangan tersebut sangat sulit diharapkan lembaga tertinggi dan tinggi negara dapat menjalankan fungsinya sesuai yang ditentukan konstitusi, yang seharusnya melakukan mekanisme *chek and balances* untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang dari Presiden. Hal itu dikarenakan Presiden dapat mengontrol orang-orang yang dikehendaki dalam Dewan Perwakilan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Undang-Undang (Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945). Dengan demikian posisi atau kedudukan Presiden sangat kuat, tidak bisa dijatuhkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan pendukung setianya.

Presiden disamping mengepalai fungsi eksekutif, juga memegang kekuasaan legislatif bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa: kecuali "executief power" Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan "legislatief power" dalam Negara. Ini merupakan pertanda bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini teori Trias Politika tidak dilaksanakan secara prinsipil.

Dengan demikian Presiden selain sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan Negara, Presiden Republik Indonesia adalah juga merupakan penyelenggara tertinggi perundang-undangan Negara dengan persetujuan Dewan Permusyawaratan Rakyat.

3. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI KEPALA NEGARA

Dalam UUD 1945 tidak terdapat penjelasan tentang Kepala Negara. Penjelasan mengenai Kepala Negara bisa kita peroleh dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950, bahwa wewenang Kepala Negara adalah wewenang atau kekuasaan simbol dimana dinyatakan bahwa Kepala Negara sebagai *can do no wrong*.¹⁷

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut konsep Kepala Negara sebagai *can do no wrong*, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 angka III.3 menyebutkan Presiden diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah "mandataris" dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis. Angka IV menyebutkan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawahnya Majelis. Presiden harus bertanggung jawab kepada Majelis baik sebagai kepala pemerintahan, sebagai pembentuk Undang-Undang, sebagai Kepala Negara maupun mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Menurut Harjono Pertanggungjawaban Presiden tersebut haruslah dapat dibedakan-bedakan, sebagai Kepala Negara pertanggungjawabannya bersifat moral dalam arti itikad baik menjalankan kekuasaannya sebagai Kepala Negara, sehingga pelaksanaan kekuasaan Kepala Negara mempunyai dasar *accountability*.¹⁸ Wewenang Presiden sebagai Kepala Negara terdapat dalam Pasal 10 sampai Pasal 15 UUD 1945.

¹⁷ Harjono, **Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional Dalam Sistem UUD 1945**, Ringkasan Disertasi Program Pasca Sarjana Unair, Surabaya 1994, hal. 12

¹⁸ Harjono, Loc.cit.

3.1. Pasal 10 UUD 1945

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Berdasarkan Pasal 10 UUD 1945 maka Presiden memegang jabatan sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Pasal 3 UU No. 13 Tahun 1961 menyatakan Kepolisian Negara adalah angkatan bersenjata, lalu disempurnakan Kep.Pres. No. 290 Tahun 1964 Pasal 1, ditentukan bahwa Kepolisian Negara sejajar dan sederajat dengan unsur angkatan bersenjata yang terdiri dari AD, AL dan AU.¹⁹

Pasal 6 UU No. 13 tahun 1961 menyatakan Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara. UU No. 13 tahun 1961 kemudian diganti dengan UU No. 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI, Pasal 8 ayat (1) menyebutkan Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara RI. Pelaksanaan kekuasaan dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 ini diatur dengan UU, hal ini berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.²⁰ Dalam perkembangannya Presiden sebagai Panglima tertinggi ABRI (TNI dan POLRI).

Wewenang dalam Pasal 10 UUD 1945 merupakan hak prerogatif kepala negara yakni hak dan kekuasaan istimewa yang hanya diberikan pada seseorang dalam kedudukan selaku Kepala Negara. Di dalam praktek jika ada perang maka pimpinan pertempuran diserahkan kepada seorang panglima besar, misalnya pada waktu Indonesia berperang dengan Nederland di pimpinan oleh Jendral Sudirman.

¹⁹ R. Wiyono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentari UUD 1945*, Alumni, Bandung 1976, hal. 117

²⁰ Ismail Suny, *Op.cit*, hal. 46

3.2. Pasal 11 UUD 1945

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.

Sebagai Kepala Negara Presiden adalah lambang kesatuan dan persatuan Bangsa. Presiden bertanggungjawab atas kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat. Segala masalah yang menyangkut nasib bangsa dan negara perlu persetujuan DPR.

Presiden tidak dapat menyatakan perang, perdamaian dan membuat perjanjian dengan Negara lain dengan tidak ada persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat karena rakyatlah yang akan terkena akibatnya.²¹ Hal ini sesuai dengan asas kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, mengingat pula risiko perang maupun damai pada hakekatnya terpikul di pundak rakyat.

Perang, damai dan membuat perjanjian dengan Negara lain adalah tindakan yang menyangkut pergaulan dan politik Internasional, maka selain berpedoman pada hukum dan politik nasional juga berpedoman pada hukum Internasional dan dilaksanakan Presiden dengan bantuan organ politik luar negeri.

Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain mutlak diperlukan persetujuan dari DPR. Pasal 11 UUD 1945 Meskipun tidak ditentukan bahwa kesepakatan antara Presiden dan DPR harus dituangkan dalam bentuk apa, tetapi di dalam praktek umumnya dalam bentuk UU.

²¹ R. Wijono, Op.cit, hal. 107

3.3. Pasal 12 UUD 1945

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Menurut R. Wiyono²², wewenang Presiden yang terdapat dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 itu tidak tanpa batas meskipun untuk menyatakan keadaan bahaya tidak perlu untuk meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu, tetapi ada keharusan untuk memperhatikan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Menurut Solly Lubis, Pasal 12 UUD 1945 intinya adalah :²³

- a. Presiden berwenang menyatakan keadaan bahaya melalui Keputusan Presiden.
- b. syarat-syarat untuk menyatakan keadaan bahaya serta akibat-akibat keadaan bahaya diatur dalam suatu Undang-Undang.
- c. Sebelum Presiden menyatakan keadaan bahaya, harus memperhatikan dan berpedoman pada peraturan yang menyatakan tentang persyaratan keadaan bahaya, baik yang melalui suatu Undang-Undang maupun Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

Wewenang Presiden dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 ini berkaitan dengan hukum atau hak darurat, mengenai syarat dan akibatnya keadaan bahaya diatur dengan Undang-Undang.

²² R. Wijono, Loc.cit.

²³ M. Solly Lubis, **Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945**, ALUMNI, Jakarta 1985, hal. 158

Menurut Joeniarto, hukum/hak darurat adalah memberikan hak kepada penguasa negara untuk mengambil suatu tindakan menyimpang dari hukum atau peraturan yang ada, manakala dihadapkan kepada keadaan yang membahayakan keselamatan negara, bangsa, rakyat atau tata hukumnya tergantung daripada sifat bahayanya. Hukum/hak darurat negara ada dua macam, yaitu:²⁴

1. *Hukum/hak darurat yang konstitusional*, didasarkan kepada peraturan yang ada sebelumnya. Disebut hukum/hak darurat obyektif karena syarat dan akibatnya serta tindakannya adalah ukurannya obyektif menurut ketentuan dalam peraturan yang telah ada sebelumnya.
2. *Hukum/hak darurat negara yang ekstra konstitusional*, karena keadaan bahaya tertentu, yang peraturannya belum ada sebelumnya. Disebut juga hukum/hak darurat negara subyektif karena ukuran-ukuran sebenarnya, mengenai syarat dan akibat-akibat keadaan bahaya dan tindakannya adalah tergantung penguasa negara sendiri.

Dekret Presiden 5 juli 1959 merupakan hukum darurat ekstra konstitusional atau subyektif. Dasar dari dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 juli 1959 tersebut dapat dilihat pada isi Dekrit 5 juli 1959 yaitu: "Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

²⁴ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta 1982, hal. 109

Dengan dukungan sebagian terbesar rakyat Republik Indonesia dan di dorong oleh keyakinan kami sendiri. Kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara proklamasi.”

UU yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 yang pertama adalah UU tentang keadaan bahaya yaitu UU No. 6 tahun 1946. Lalu diganti UU No. 74 tahun 1957, tanggal 17 Desember 1957. Peraturan organiknya adalah Kep.Pres. No. 225 tahun 1957 yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Republik Indonesia, termasuk perairan teritorialnya dalam keadaan perang. berakhir tanggal 16 Desember 1956.²⁵

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya. Dilaksanakan dengan Kep.Pres No. 315 tahun 1959, Presiden Republik Indonesia menyatakan seluruh wilayah Republik Indonesia dalam keadaan perang atau bahaya. Undang-undang No. 1 tahun 1961 menyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959 sebagai Undang-Undang No. 23 Prp tahun 1959.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Prp tahun 1959 ada tiga tingkatan "Keadaan bahaya" yaitu.²⁶

1. Keadaan darurat sipil, yaitu apabila keamanan atau ketertiban hukum di seluruh atau sebagian wilayah negara R.I. terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara swasta biasa.

²⁵ Wirjono Prodjodikoro, Op.cit, hal 70

²⁶ M. Solly Lubis, Op.cit, hal. 159

2. Keadaan darurat militer, yaitu apabila timbul perang atau dikhawatirkan akan terjadi perkosaan-perkosaan atas wilayah negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga.
3. Keadaan perang, yaitu apabila kehidupan negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada kerusuhan yang gejala-gejalanya dapat membahayakan kehidupan negara.

Tingkatan bahaya tersebut tergantung intensitas keadaan yang berbahaya bagi kehidupan negara dan masyarakat (Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Prp tahun 1959).

3.4. Pasal 13 UUD 1945

- (1) *Presiden mengangkat Duta dan Konsul.*
- (2) *Presiden menerima Duta Negara lain.*

Salah satu tujuan negara yang terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Apabila kita perhatikan secara seksama dari bunyi penjelasan tersebut dapatlah kita simpulkan bahwasannya Negara Republik Indonesia sangat menghendaki akan adanya suatu persahabatan di antara negara-negara diseluruh dunia, meskipun adanya perwakilan negara itu bukanlah merupakan suatu kelarusan karena merupakan kebutuhan bersama.

Hukum internasional menetapkan bahwa setiap negara yang merdeka dan berdaulat berhak membuka perwakilannya di luar negeri dan hak ini disebut hak membuka perwakilan (*the right of legation*). Hak ini terbagi atas dua macam.²⁷

1. Hak perwakilan aktif (*active right of legation*) yaitu hak suatu negara merdeka untuk mengirimkan wakil diplomatiknya ke suatu negara.
2. Hak perwakilan pasif (*passif right of legation*) yaitu hak suatu negara merdeka untuk menerima perwakilan diplomatik dari negara lain.

Hubungan internasional diselenggarakan oleh Departemen luar negeri dibawah pimpinan Kepala Negara. Deplu mengatur dan memimpin instansi urusan luar negeri dan perwakilan di negara lain, baik corps diplomatik maupun corps consulair dan menjadi perantara bagi pemerintah RI dengan pemerintah negara lain.

Duta dan konsul merupakan pegawai negeri istimewa karena pengangkatannya langsung oleh Presiden. karena duta dan konsul wakil resmi negara dalam hubungan internasional dengan pemerintah negara asing di mana mereka ditempatkan.

Ada dua macam duta yaitu duta besar (*ambassador*) dan duta biasa (*gezant*), dalam prakteknya suatu negara kecilpun banyak yang menamai wakil tetapnya dinegara lain "ambassador". Tentang konsul ada konsul jendral dan konsul biasa. Penyerahan surat kepercayaan (*credentials*) dari seorang Duta Besar di negara asing selalu dilakukan dengan acara yang khidmat dan mengesankan.

²⁷ M. Solly Lubis, Ibid, hal. 161

3.5. Pasal 14 UUD 1945

Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

Di dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 maupun penjelasannya tidak terdapat pengertian mengenai grasi, amnesti, abolisi maupun rehabilitasi. Berikut ini penulis kemukakan pengertian tentang grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi menurut Solly Lubis.²⁸

3.5.1. Grasi

Grasi adalah hak Kepala Negara untuk menghapus atau mengurangi hukuman seluruh atau sebagian yang dijatuhkan oleh hakim dengan keputusan yang tidak dapat di rubah lagi kepada seseorang. Berdasarkan Pasal II aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945, mengenai permohonan grasi yang berlaku sampai sekarang adalah Undang-Undang No. 3 tahun 1950 tentang grasi yang dikeluarkan tanggal 1 Juli 1950, L.N. tahun 1950 No. 4 berlaku tanggal 6 Juli 1950.

Presiden sebelum mengambil putusan terhadap permohonan grasi harus memperhatikan nasehat Jaksa dan hakim pengadilan yang memutuskan perkaranya, serta nasehat dari Mahkamah Agung, berkas perkaranya di kirim pada Menteri Kehakiman sebagai penasehat terakhir. Undang-Undang ini hanya mengatur tata cara permohonan grasi dan tidak mengatur tentang syarat-syaratnya bilamana grasi itu dapat diberikan oleh Presiden.²⁹

²⁸ M. Solly Lubis, Ibid, hal 167

²⁹ R. Wijono, Loc.cit, hal. 117

3.5.2. Amnesti

Amnesti adalah hak Kepala Negara untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan, diberikan secara massal, terutama dalam kejahatan politik. Kejahatan tersebut seolah-olah dilupakan dan dipandang tidak ada, sehingga tidak berakibat hukum apa-apa (*amnescio*; melupakan). Amnesti lahir atas inisiatif Kepala Negara sendiri tidak dimohon.

3.5.3. Abolisi

Abolisi adalah hak Kepala Negara untuk menggugurkan hak Penuntut Umum dalam menuntut seseorang, terutama dalam hal kejahatan politik. Abolisi diberikan secara massal ataupun untuk satu orang dan sebelum adanya penuntutan.

Amnesti dan Abolisi diatur dalam UU Drt tanggal 27 Desember 1954 No. 11, L.N. Tahun 1954 No. 140, mulai berlaku 31 Desember 1954 terdiri atas 4 pasal:³⁰

Pasal 1: Presiden atas kepentingan Negara, dapat memberi Amnesti dan Abolisi

Kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana. Presiden memberi Amnesti dan Abolisi ini setelah mendapat nasehat tertulis dari Mahkamah Agung. yang menyampaikan nasehat itu atas permintaan menteri.

Pasal 2: Amnesti dan Abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27

Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara R.I. (Yogyakarta) dan kerajaan Belanda.

³⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Op.cit*, hal. 105

Pasal 3: Untuk menentukan apakah sesuatu tindak pidana termasuk ketentuan Pasal 2, dapat di minta nasehat dari Mahkamah Agung.

Pasal 4: Dengan pemberian Amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 dihapuskan.

Berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 11 tahun 1954, maka untuk para pelaku tindak pidana setelah tanggal 27 Desember 1949 sampai sekarang belum ada peraturan perundangan yang mengatur tentang amnesti dan abolisi.

3.5.4. Rehabilitasi

Rehabilitasi adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan seseorang kepada kedudukan dan nama baiknya yang semula tercemar karena suatu keputusan hakim yang tidak benar. Mengenai Rehabilitasi sampai sekarang belum ada peraturan perundangan ataupun Undang-Undang yang mengaturnya.

Wewenang "*executive Justice*" tersebut dianggap sebagai penerobosan kebebasan kehakiman dalam arti Presiden sebagai Kepala kekuasaan eksekutif turut campur dalam perkara pidana yang seharusnya melulu termasuk kekuasaan kehakimaan.³¹

Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah ciri khas suatu Negara Hukum. Asas tersebut secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1974 tentang ketentuan pokok kekuasaan kehakiman jo. UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 14 Tahun 1970.

³¹ Ismail Suny, dalam Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, **Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945**, Gramedia, Jakarta 1978, hal. 143

Menurut Philipus M. Hadjon , asas kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah asas yang bertautan dengan "fungsi peradilan" yang dimiliki badan-badan peradilan. Peradilan bebas melaksanakan fungsinya (Pasal 24 UUD 1945) tanpa campur tangan Presiden. Kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi lahir dari tradisi masa lampau pada zaman kerajaan di Eropa, yang merupakan hak prerogatif Kepala Negara.³²

John Locke memasukkan kekuasaan yudisiil dalam kekuasaan eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang pengadilan sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.³³ Walaupun para hakim biasanya diangkat oleh Kepala Negara (eksekutif) tapi mempunyai kedudukan istimewa, karena ia tidak diperintah oleh Kepala Negara, bahkan ia berhak untuk menghukum Kepala Negara bila ia melanggar hukum.

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim tujuan pembagian kekuasaan adalah mencegah bertumpuknya kekuasaan pada satu orang dan menjamin hak asasi manusia, maka adanya badan yudisiil merupakan jaminan pelaksanaan hak asasi manusia tidak boleh ada campur tangan dari lembaga lain baik dari eksekutif maupun legislatif.³⁴

Wewenang tersebut merupakan pelanggaran asas kekuasaan kehakiman yang merdeka yaitu Peradilan bebas melaksanakan fungsinya tanpa campur tangan lembaga lain termasuk pelaksanaan keputusannya demi kepastian hukum.

³² Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, hal 44

³³ C.S.T. Kansil, *Op.cit*, hal 31

³⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit*, hal.13

Penulis berkesimpulan bahwa wewenang Presiden dibidang yudisiil sebagaimana tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertentangan dan melanggar asas kekuasaan peradilan yang merdeka, hal ini mengingat pula beberapa ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat , juga Undang-Undang, yaitu:

1. Telah disebutkan secara tegas di dalam penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam Undang-undang tentang kedudukannya para hakim.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga tertinggi Negara atau antar lembaga-lembaga tinggi Negara, pada Pasal 11 ayat (2) mengatakan bahwa Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.
3. Pasal 1 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Jo. Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

3.6. Pasal 15 UUD 1945

Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

Dalam penjelasan UUD 1945 tidak ada keterangan tentang istilah gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, juga tidak ditentukan dengan UU.

Pasal 15 UUD 1945 tidak ditentukan bahwa gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan itu hanya untuk warga negara RI saja, karenanya dapat diperuntukkan pula kepada warga negara asing. Misalnya: Pasal 3 ayat (3) UU No. 5 tahun 1963 yang menentukan bahwa bintang jasa dapat diberikan kepada warga negara asing yang berjasa besar terhadap negara RI. Pemberian tanda-tanda ini kepada warga negara Indonesia ada yang disertai peraturan bahwa si penerima tanda-tanda itu mendapat perlakuan-perlakuan istimewa. Misalnya bagi seseorang penerima bintang republik dan bintang maha putra biaya penguburannya dipikul oleh negara.³⁵

Menurut penulis Pasal 15 UUD 1945 itu merupakan wewenang Presiden untuk memberikan "tanda kehormatan". Adapun "tanda kehormatan" itu digolongkan menjadi tiga macam, yaitu: gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

1. Gelaran

Dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia. Presiden dalam memberikan gelaran tidak memerlukan Undang-Undang yang mengatur lebih lanjut tentang pemberian gelaran. Misalnya: -Pengangkatan sebagai *pahlawan revolusi* untuk beberapa perwira tinggi TNI-AD yang gugur karena kebangisan G.30.S/PKI.

Pemberian gelaran "*pahlawan ampera*" diberikan berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966, yang menentukan bahwa setiap korban perjuangan menegakkan dan melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat dalam melanjutkan pelaksanaan Revolusi 1945 mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila adalah Pahlawan Ampera.³⁶

2. Tanda Jasa

Adapun macam "Tanda kehormatan" yang berupa tanda jasa ada beberapa macam, yaitu:³⁷

- a. Tanda jasa "*Bintang*" diberikan kepada orang-orang yang berjasa sangat luar biasa kepada negara dan bangsa Indonesia.
- b. Tanda jasa "*Satyalencana*" diberikan kepada orang-orang yang berjasa besar pada bangsa dan negara Indonesia.
- c. Tanda jasa "*Samkaryanugraha*" diberikan kepada kesatuan-kesatuan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (TNI-POLRI) yang telah berhasil memperoleh prestasi yang besar.
- d. Tanda jasa "*Prasamyapurnakaryanugraha*" diberikan kepada daerah-daerah tingkat I yang telah berhasil melaksanakan pembangunan dengan hasil yang luar biasa.

³⁵ Wirjono Prodjodikoro, , Op.cit, hal 69

³⁶ Mashuri Maschab, Op.cit, hal. 9

³⁷ Mashuri Maschab, Loc.cit

Pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menentukan pemberian tanda jasa harus diatur dengan Undang-Undang, namun dalam prakteknya seringkali didahului suatu Undang-Undang, misalnya;³⁸

- a. UU No. 20 tahun 1959 (L.N. No. 64 tahun 1959) tentang penetapan UU Drt No. 6 tahun 1958 sebagai UU (L.N. No. 163 tahun 1958) tentang pemberian tanda kehormatan Bintang Sakti dan Bintang Dharma.
- b. UU No. 21 tahun 1959 (L.N. No. 65 tahun 1959) tentang penetapan UU Drt No. 7 tahun 1958 sebagai UU (L.N. No. 164 tahun 1958) tentang penggantian peraturan bintang gerilya RI (PP No. 8 tahun 1949).
- c. UU No. 14 tahun 1961 (L.N. No. 246 tahun 1961) tentang tanda kehormatan Bintang Bhayangkara.
- d. UU No. 5 tahun 1963 (L.N. No. 78 tahun 1963) tentang tanda kehormatan Bintang Jasa.
- e. UU No. 8 tahun 1964 (L.N. No. 69 tahun 1964) tentang penetapan Perpu No.1 tahun 1964 (L.N. No. 1 tahun 1964) tentang perubahan dan tambahan UU No.21 tahun 1959 menjadi UU (L.N. No. 65 tahun 1959) mengenai peraturan tentang Bintang Gerilya.
- f. UU No. 23 tahun 1968 (L.N. No. 76 tahun 1968) tentang penetapan Perpu No. 1 tahun 1968 (L.N. No. 49 tahun 1968) tentang tanda kehormatan bintang Kartika Eka Paksi tentang tanda kehormatan bintang Swabhuwana Paksa.

³⁸ R. Wijono, Op.cit, hal. 120

3. Lain-lain Tanda Kehormatan

Wewenang pemberian "*lain-lain tanda kehormatan*" oleh Presiden tidak memerlukan terlebih dahulu Undang-Undang yang mengatur tentang pemberian "*lain-lain tanda kehormatan*" tersebut.

Istilah "*lain-lain tanda kehormatan*" ini menurut penulis adalah "tanda kehormatan" dalam bentuk yang lain selain tanda kehormatan yang berupa "*gelaran*" dan selain tanda kehormatan yang berupa "*tanda jasa*".

4. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI MANDATARIS MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang Kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden adalah "Mandataris" Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu orang yang dipercaya MPR memangku jabatan Presiden dengan wewenang yang telah diatribusikan Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Sebutan "*mandataris*" dapat ditemukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945.

Kedaulatan negara dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens der staatsvolues*). Majelis ini menetapkan UUD dan menetapkan GBHN. Majelis ini mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara (wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara

Adapun yang dimaksud dengan “haluan negara” itu sendiri berdasarkan penjelasan UUD 1945 ada dua macam, yaitu:

- Haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD yaitu aturan dalam UUD
- Haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR berupa ketetapan MPR.

Berkaitan dengan besarnya wewenang Presiden selain sebagai kepala pemerintahan, Pembentuk Undang-Undang, kepala negara dan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, timbul pertanyaan bagaimana pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat? apakah secara terpisah-pisah atau secara keseluruhan?.

Menurut penulis jabatan-jabatan tersebut dipegang oleh Presiden sebagai satu kesatuan dan berada pada satu orang yaitu Presiden. Meskipun jabatan atau kedudukan Presiden itu dapat dibeda-bedakan sebagai kepala pemerintahan, pembentuk Undang-Undang, Kepala negara dan mandataris MPR, tetapi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena fungsi-fungsi itu melekat pada satu orang, oleh karenanya maka Presiden adalah jabatan tunggal, jabatan tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai satu kesatuan tidak terpisah-pisah karena berkaitan dengan pelaksanaan haluan negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketentuan mengenai segala wewenang Presiden tersebut diatur dalam haluan negara, sebagaimana penulis jelaskan mengenai haluan negara. Jadi pertanggungjawaban Presiden tidak hanya dalam hal pelaksanaan GBHN melainkan lebih luas dari itu yaitu pelaksanaan haluan negara.

Tidak benar pula pendapat yang menyatakan bahwa tidak ada tolak ukur yang pasti dalam menilai pemerintahan yang telah dijalankan Presiden dapat dikatakan telah dengan sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Tolak ukurnya menurut penulis sudah jelas yaitu apabila Presiden dianggap melanggar peraturan perundang-undangan karena yang dimaksud haluan negara itu secara garis besar adalah peraturan perundang-undangan, yang berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 2 disebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah: Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

Mengingat asas bahwa setiap pemerintahan harus disertai tanggungjawab (*the government should be responsible*), karenanya tidak ada satu jabatanpun yang tidak disertai pertanggungjawaban. Setiap orang dituntut pertanggungjawaban atas segala perbuatannya (*every body should be responsible*) jadi adalah wajar apabila segala tindakan Presiden atas tugas yang dibebankannya (baik tugas menurut Undang-Undang Dasar maupun yang diberikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat) dipertanggungjawabkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.³⁹

³⁹ Rasjidi ranggawidjaya, **Hubungan Tata Kerja MPR, DPR dan Presiden**, Gaya Media Pratama, Jakarta 1991, hal. 28

BAB III

WEWENANG PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

SETELAH PERUBAHAN

Turunnya K.H. Abdurrahman Wahid dari singgasana kepresidenan pada tanggal 23 juli 2001 merupakan tragedi sejarah ketatanegaraan yang ketiga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Tragedi pertama terjadi pada tahun 1966 ketika Soekarno terpaksa menyerahkan kekuasaannya kepada Soeharto melalui Supersemar atas tuntutan rakyat yang kemudian melahirkan orde baru.

Orde baru bertujuan mengoreksi penyelewengan orde lama terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Namun akhirnya orde baru dikoreksi pula oleh sejarah karena menjalankan roda pemerintahan dengan praktek-praktek KKN-nya, sehingga terjadilah tragedi kedua yaitu turunnya Soeharto dari singgasana kepresidenan pada tanggal 21 mei 1998 yang menandai keruntuhan orde baru setelah 32 tahun berkuasa.

K.H. Abdurrahman Wahid yang terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia secara demokratis, yang mendapat legitimasi kuat dari rakyat melalui mekanisme perwakilan politik dan merupakan hasil pemilu 1999 yang telah berlangsung secara demokratis, jujur dan adil pada akhirnya tidak berjalan lama, kurang dari dua tahun tepatnya pada tanggal 23 juli 2001 merupakan tragedi yang ketiga, dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat mencabut mandatnya melalui Sidang Istimewa karena terindikasi KKN.

Tragedi ketatanegaraan yang pertama dan kedua meninggalkan catatan penting yaitu terjadi pada saat kita menggunakan UUD 1945 sebagai hukum dasar (*grund norm*) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Bila dikaji secara seksama maka dapat diketahui bahwa tragedi ketatanegaraan itu terjadi karena mentalitas aparatur negara yang otoriter khususnya Presiden. Mulai orde lama, orde baru maupun orde reformasi (pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid), juga karena kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Khusus pada masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid meskipun telah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masih terkesan otoriter dan syarat KKN.

Undang-Undang Dasar 1945 selama ini telah berperan besar dalam mendukung terciptanya pemerintahan yang otoriter sehingga amandemen/perubahan Undang-Undang Dasar 1945 perlu segera dilakukan.

Menurut Bagir Manan ada empat alasan Undang-Undang Dasar 1945 layak diubah⁴⁰: *Pertama*, bersifat filosofis bahwa tidak ada hukum buatan manusia yang sempurna sehingga tidak bisa diutak-atik secuilpun karena mempunyai sifat statis sehingga sering ketinggalan zaman.

Kedua, bersifat historis bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi yang dibuat dalam kondisi darurat, bersifat sementara, wajar jika memiliki kelemahan yang diakui sendiri oleh Soekarno pada 18 Agustus 1945. Karena itu UUD 1945 membuka diri bagi dilakukannya perubahan. Hal itu diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

⁴⁰ Bagir Manan, dalam *Tekad*, 2-8 Agustus 1999, No. 40/th. I, hal. 21

Ketiga, bersifat sosiologis bahwa selama hampir 50 tahun berlaku Undang-Undang Dasar 1945 dijalankan secara menyimpang sehingga bertentangan dengan maksud Undang-Undang Dasar itu sendiri. Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 membuka peluang untuk melakukan penyelewengan-penyelewengan.

Keempat, bersifat yuridis bahwa pasal-pasal yang mengatur kekuasaan pemerintahan tidak mencerminkan perimbangan.

Selama reformasi ini telah terjadi dua kali amandemen/perubahan, yang pertama melalui keputusan rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 19 Oktober 1999 di Jakarta. Dalam perubahan pertama pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 telah mengalami perubahan berjumlah 10 pasal, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945.

Perubahan kedua atas UUD 1945 terjadi dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Yang digelar tanggal 7-18 Agustus 2000. Perubahannya meliputi 10 Pasal dan Bab-bab Yaitu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20 A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IX A, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A sampai 28J, Babb XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Dalam Bab III ini penulis akan membahas wewenang Presiden setelah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yang sebagian besar terdapat pada perubahan pertama.

1. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI KEPALA PEMERINTAHAN

Wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan diatur dalam Pasal 4 yang tidak mengalami perubahan. Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.” Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem pemerintahan negara dikatakan bahwa di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab ada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the presiden*).

Dalam teori trias politika Presiden adalah lembaga eksekutif yang tugasnya adalah menjalankan UU yang dibuat oleh lembaga legislatif. Pasal 5 ayat (2) menyebutkan :”Presiden menetapkan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.” Penjelasan UUD 1945 Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) disebutkan: “Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan UU ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan PP (*pouvoir reglementair*).”

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan Presiden sebagai kepala pemerintahan mempunyai tugas dan wewenang yaitu menjalankan UU dan membuat PP. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 Presiden mempunyai wewenang pembentukan peraturan yang menjalankan UU, nama peraturan adalah Peraturan Pemerintah. PP dibuat untuk melaksanakan UU, sedangkan UU merupakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan perintah UUD 1945 dan Ketetapan MPR.

2. WEWENANG PRESIDEN UNTUK MEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Wewenang Presiden membentuk UU diatur dalam Pasal 5 UUD 1945.

(1) Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

→ **Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi**

(1) Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum terjadi perubahan UUD 1945 Presiden memiliki otoritas penuh wewenang legislatif untuk membentuk UU, memegang keutamaan kuasa hak legislatif daripada DPR. Setelah perubahan UUD 1945 kekuasaan untuk membentuk UU telah beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

Namun Presiden masih berperan dalam pembentukan Undang-Undang karena setiap RUU harus mendapat persetujuan bersama antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian apabila Presiden tidak memberikan persetujuannya atas suatu RUU maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Pasal 20 ayat (3) UUD 1945), di samping itu Presiden berwenang mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945).

Meskipun demikian menguatnya dominasi DPR dapat dilihat pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden maka dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan..

3. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI KEPALA NEGARA

Wewenang Presiden sebagai kepala negara dalam UUD 1945 meliputi Pasal 10 sampai Pasal 15 sebagaimana menurut penjelasan Pasal 10 sampai Pasal 15 dan yang mengalami perubahan adalah Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15.

3.1 Pasal 10 UUD 1945

“Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.”

Pasal ini tidak mengalami perubahan. Wewenang Presiden berdasarkan Pasal 10 ini telah mengalami perluasan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 28 tahun 1997 yang menyatakan bahwa: “Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas kepolisian Negara.”

Menurut penulis sebaiknya mengenai kepolisian negara ini juga ditegaskan dalam Pasal 10 menjadi: “Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan Darat, angkatan Laut, Angkatan Udara dan Kepolisian Negara.” Apabila tidak, dikhawatirkan oleh TNI (AD, AL, AU) ditafsirkan TNI mempunyai kedudukan lebih tinggi dari POLRI sebab TNI diatur dalam UUD sedangkan POLRI tidak, timbul kebanggaan dari korps TNI seolah-olah dapat bertindak seenaknya sendiri misalnya dengan melanggar peraturan lalu-lintas yang merupakan lingkup kewenangan Kepolisian Negara, meskipun Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) TAP MPR RI NO. VII/MPR/2000 tentang peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI disebutkan bahwa TNI dan POLRI sama-sama berada di bawah Presiden.

Dalam pasal 11 ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VII/MPR/2000 ini disebutkan: *“ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.”*

Kalimat *“diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”* menurut penulis tidak dapat diartikan bahwa pelaksanaannya menunggu adanya Undang-Undang yang dimaksudkan, sepanjang Undang-Undang tersebut belum ada maka pedoman pelaksanaan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini adalah sebatas ketentuan yang telah ada dalam ketetapan tersebut. Sesuai dengan Pasal 12 ketetapan ini.

Pasal 12 yang menyatakan bahwa:

“ketetapan ini berlaku pada tanggal ditetapkan.”

Dalam hal Lembaga Kepolisian Nasional yang tugasnya antara lain: membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara (Pasal 8 ayat (1) Ketetapan Majelis Pernusyawaratan Rakyat Republik Indoneaia No. VII/MPR/2000) dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian kapolri (Pasal 8 ayat (3)) belum terbentuk karena Undang-Undang nya belum ada (Pasal 8 ayat (2)) maka Presiden tetap dapat menjalankan wewenangnya menetapkan arah kebijakan Kepolisian negara karena Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara, termasuk dalam pengangkatan atau pemberhentian kapolri dengan catatatan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7 ayat (3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VII/MPR/2000).

Dalam pasal 11 ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VII/MPR/2000 ini disebutkan: *“ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.”*

Kalimat *“diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”* menurut penulis tidak dapat diartikan bahwa pelaksanaannya menunggu adanya Undang-Undang yang dimaksudkan, sepanjang Undang-Undang tersebut belum ada maka pedoman pelaksanaan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini adalah sebatas ketentuan yang telah ada dalam ketetapan tersebut. Sesuai dengan Pasal 12 ketetapan ini.

Pasal 12 yang menyatakan bahwa:

“ketetapan ini berlaku pada tanggal ditetapkan.”

Dalam hal Lembaga Kepolisian Nasional yang tugasnya antara lain: membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara (Pasal 8 ayat (1) Ketetapan Majelis Pernusyawaratan Rakyat Republik Indoneaia No. VII/MPR/2000) dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian kapolri (Pasal 8 ayat (3)) belum terbentuk karena Undang-Undanganya belum ada (Pasal 8 ayat (2)) maka Presiden tetap dapat menjalankan wewenangnya menetapkan arah kebijakan Kepolisian negara karena Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara, termasuk dalam pengangkatan atau pemberhentian kapolri dengan catatatan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7 ayat (3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VII/MPR/2000).

Rakyat melalui Perwakilannya di Dewan Perwakilan Rakyat harus tahu bahwa akan ada perang dan memulai perang adalah merupakan hal yang sangat penting, oleh karena itu khusus untuk masalah perang ini perlu adanya kerja sama yang baik serta kesadaran dari presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sehingga tidak memerlukan pembahasan yang terlalu lama karena hal ini menyangkut kepentingan dan nasib rakyat, bangsa dan negara. Oleh karena itu perlu diputuskan secara cepat. Hal ini bisa dilihat dari kata “menyatakan” tidak perlu proses yang terlalu lama.

Dalam hal membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, butuh proses yang cukup lama. Hal ini apabila memperhatikan kata “membuat” yang artinya mengadakan, menghasilkan, menjadikan sesuatu, membikin sesuatu.⁴³

Peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut atas ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 hingga sekarang belum ada, namun dalam membuat perjanjian (internasional) pemerintah selama ini berpedoman pada surat Presiden Republik Indonesia No. 2626/HK/1960, tanggal 22 agustus 1960. Dalam surat Presiden itu pemerintah berpendapat bahwa perkataan “perjanjian” di dalam Pasal 11 tidak mengandung arti segala perjanjian dengan negara asing, tetapi hanya perjanjian terpenting saja, yaitu mengandung soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat (treaty). Perjanjian ini harus lebih dahulu mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam prakteknya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang.

⁴³ W.J.S. Poerwadarminta, dalam Padmo Wahjono, Ibid, hal 222

Sedangkan perjanjian lainnya yang tidak penting adalah perjanjian di luar Pasal 11 UUD 1945 dan bentuknya *agreement* (persetujuan) yang akan disampaikan kepada DPR untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden. Dalam prakteknya perjanjian-perjanjian demikian cukup dituangkan dalam bentuk *keppres*.⁴⁴

Sebagai contoh perjanjian yang diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan dituangkan dalam bentuk Undang-Undang yaitu perjanjian RI dengan Malaysia tentang penetapan garis batas laut wilayah kedua negara di selat malaka melalui UU No. 2 tahun 1971. Sedang yang pengesahannya dengan *Keppres* misal persetujuan Republik Indonesia dengan Republik India tentang perpanjangan garis batas landas kontinen tahun 1974 antara kedua negara dilaut andarman dan samudera hindia yang diundangkan dengan *Keppres*.⁴⁵

Selain *treaty* dan *agreement* masih ada bentuk perjanjian lain yang tidak dituangkan dalam bentuk UU maupun *Keppres* namun secara langsung mengikat setelah ditandatangani oleh wakil delegasi Indonesia yang mengadakan perjanjian itu. Meskipun pasal 11 UUD 1945 ini tidak mengharuskan dalam bentuk UU.⁴⁶

Adanya perjanjian Internasional yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden dapat menimbulkan permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum, berkaitan dengan. kekuasaan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian

⁴⁴ Budiman B. Sagala, **Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945**, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982, hal. 44

⁴⁵ Syahmin AK, **Visi dan Persepsi Tentang Perlunya Amandemen Pasal 11 UUD 1945**, Hukum dan Pembangunan, No. 4 th XVIII, Jakarta Juli-Agustus 1998, hal. 241

⁴⁶ Syahmin AK, *ibid*, hal. 242

materiil terhadap semua peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (Pasal 26 UU No. 14 tahun 1970) termasuk perjanjian Internasional yang diwadahi dalam bentuk keputusan Presiden.

Menurut Harjono, perjanjian internasional yang diwadahi dalam bentuk keppres haruslah dikecualikan dari kekuasaan MA untuk melakukan hak uji materiil. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 46 konvensi mengenai the law of treaties bahwa sebuah negara tidak dapat menggunakan alasan bahwa pernyataan kehendak terikat yang telah diberikannya bertentangan dengan hukum nasional sebagai alasan untuk menyatakan tidak sah suatu perjanjian yang telah dibuatnya.⁴⁷

3.3 Pasal 12 UUD 1945

“ Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang. ”

Pasal ini tidak mengalami perubahan tapi apabila dikaitkan dengan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 maka dapatlah diartikan bahwa secara tidak langsung Dewan Perwakilan Rakyat ikut berperan dalam memutuskan suatu pernyataan keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden. Hal ini dikarenakan dalam menyatakan keadaan bahaya harus memenuhi syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya yang ditetapkan dengan Undang-Undang, dimana kekuasaan untuk membentuknya ada pada Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴⁷ Hoarjono, Op.cit, hal 13-14

Kebutuhan adanya peraturan darurat selalu ada karena kemungkinan keadaan luar biasa/bahaya tetap ada. Keadaan darurat/bahaya yang mengancam eksistensi suatu negara mungkin saja terjadi yaitu suatu keadaan ketika hukum-hukum normal tidak bisa langsung mengatasi situasi tersebut. Agar bisa mengatasi keadaan bahaya tersebut dibutuhkan landasan hukum bagi pemerintah untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat. Yang perlu dipahami pemberlakuan hukum keadaan bahaya tidak berjangka waktu lama untuk itu harus ada keseimbangan antara keadaan bahaya yang mengancam dan kewenangan yang diberikan sehingga mencegah penyalahgunaan wewenang tersebut.

Kepentingan negara tertinggi adalah eksistensi negara tersebut, karena itu keberadaan peraturan hukum keadaan bahaya sangat mutlak diperlukan. Penggunaan peraturan hukum darurat/keadaan bahaya harus memenuhi beberapa unsur:⁴⁸

1. Ada bahaya yang mengancam kehidupan negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa,
2. Pranata yang umum dan lazim sudah tidak dapat lagi menanggulangi keadaan bahaya yang mengancam tersebut,
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan oleh hukum kepada pemerintah digunakan untuk mengakhiri keadaan bahaya sehingga situasi normal.
4. Kewenangan luar biasa itu bersifat sementara waktu saja sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

⁴⁸ Jawa Pos, Rabu 25 Agustus 1999, hal. 3

Undang-Undang mengenai keadaan bahaya hingga sekarang masih dipakai adalah Undang-Undang No. 23 Prp/1959, dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden/Panglima tertinggi angkatan perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau darurat militer atau keadaan perang apabila:

- a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah negara RI terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara secara biasa,
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah negara RI dengan cara apapun juga,
- c. Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Pengertian keadaan bahaya juga terdapat dalam Undang-Undang no. 56 tahun 1999 tentang rakyat terlatih yaitu dalam penjelasan Pasal 21, yang dimaksud keadaan bahaya adalah suatu keadaan terganggunya keamanan atau ketertiban umum oleh adanya kerusuhan yang disertai dengan kekerasan, pemberontakan bersenjata atau keinginan untuk memisahkan diri dari wilayah negara dengan kekerasan yang tidak dapat diatasi oleh aparatur negara secara biasa atau adanya ancaman perang dari atau terjadi perang dengan negara lain.

K.H. Abdurrahman Wahid, ingin mengulang sejarah masa lalu dengan mengeluarkan Dekrit/Maklumat Presiden yaitu pada tanggal 23 juli 2001 yang isinya mengenai pembekuan MPR/DPR, Pembubaran partai golkar dan percepatan pemilu,

Saldi Isra berpendapat, posisi ancaman politik tidak dapat dijadikan alasan untuk mengeluarkan/menyatakan keadaan bahaya. Kalau posisi politik dijadikan alasan untuk menyatakan keadaan bahaya berarti Presiden sedang mempersonifikasikan dirinya adalah negara.⁴⁹

M. Khoidun menyatakan, pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat dilakukan presiden karena: *pertama*, secara konstitusi tidak dimungkinkan Presiden membubarkan DPR, Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan Presiden sejajar dengan DPR, *Kedua*, tidak ada keadaan darurat yang memberikan legitimasi kepada Presiden untuk membubarkan DPR, *Ketiga*, anggota DPR dibentuk melalui pemilu secara langsung oleh rakyat tidak dapat dibubarkan Presiden.⁵⁰

Soewoto Moelyosudarmo menyatakan ada 3 kesalahan fatal dalam maklumat Presiden tersebut: *Pertama*, membekukan DPR/MPR bukan kewenangan presiden, *Kedua*, Pembubarab partai golkar merupakan kewenangan Mahkamah Agung, *Ketiga*, Penyerahan kedaulatan rakyat tidak dikenal dalam UUD 1945. Ada 2 faktor yang menyebabkan gagalnya maklumat Presiden, yaitu tidak adanya dukungan TNI dan POLRI serta dukungan politik DPR/MPR.⁵¹

⁴⁹ Saldi Isra, **Dekrit, Wahid dan Louis XIV**, Republika, Sabtu 21 Juli 2001, hal 4

⁵⁰ M.Khoidun, **Dekrit Presiden tentang Pembubaran DPR**, Republika, Senin, 21 Mei 2001, hal. 4

⁵¹ Soewoto Mulyosudarmo, **Pencabutan Mandat Presiden dalam Sidang Istimewa MPR**, Jawa Pos, Selasa 24 Juli 2001, hal.4

Dekrit/Maklumat Presiden tidak sah karena: *pertama*, UUD 1945 menempatkan Presiden sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penjelasan disebutkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh presiden (berlainan dengan sistem parlementer), *Kedua*, Keadaan bahaya yang dimaksudkan maklumat Presiden tidak sesuai dengan UU No. 23 Prp/1959 tentang keadaan bahaya. Dalam UU tersebut tingkatan keadaan bahaya ada tiga yaitu darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Sedangkan keadaan bahaya dalam maklumat Presiden adalah darurat politik yang tidak ada dalam UU tersebut.

3.4. Pasal 13 UUD 1945

(1) Presiden mengangkat Duta dan Konsul

(2) Presiden menerima Duta negara lain

→ **Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 13 ayat (2) diubah dan ditambah satu ayat menjadi**

(2) Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan perwakilan Rakyat.

(3) Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Pasal 13 ayat (1) kepada Presiden diberi kekuasaan untuk mengangkat Duta dan Konsul. Pasal ini membedakan antara Duta dan Konsul. Dalam mengangkat Duta maupun menerima penempatan Duta negara lain Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Meskipun dalam kalimat Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) tidak ada kata "wajib" namun ketentuan ini mengandung makna imperatif (perintah) oleh karena itu bersifat memaksa (*dwingend*), dengan demikian "memperhatikan pertimbangan DPR" merupakan tugas konstitusional Presiden. Jadi dalam mengangkat Duta maupun menerima penempatan Duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR, hal ini mengingat Duta adalah perwakilan diplomatik yang merupakan badan utama yang melakukan hubungan antara negara-negara. Disamping itu seorang Duta (Duta Besar) juga dianggap sebagai wakil-wakil pribadi Kepala Negara atau pemerintah negara tersebut secara lembaga dan berkedudukan di ibu kota negara..⁵²

Dalam hal mengangkat Konsul, berbeda dengan pengangkatan Duta Presiden dalam mengangkat konsul atau menerima konsul negara lain dalam Pasal 13 ini tidak ada keharusan untuk memperhatikan pertimbangan DPR. Hal ini karena konsul bukan perwakilan diplomatik, tugas utamanya yaitu melindungi kepentingan-kepentingan komersil atau perdagangan dari suatu negara, tapi mereka lazim melakukan bermacam-macam tugas lainnya misalnya membuat akte notaris, memberikan paspor dan lain-lain.⁵³ Meskipun tidak ada kewajiban untuk memperhatikan pertimbangan DPR namun tidak ada salahnya apabila Presiden dalam mengangkat Konsul maupun menerima konsul negara lain meminta pertimbangan DPR karena biar bagaimanapun konsul tetap membawa nama bangsa dan negara.

⁵² J.G. Starke, **Pengantar Hukum Internasional**, terjemahan Justitia Study Group, Bandung 1986, hal. 218

⁵³ J.G. Sarke, *Op.cit*, hal.221

Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) sebaiknya juga berlaku bagi pengangkatan dan penerimaan Konsul negara lain dengan menambahkan klausula "dan Konsul". Adanya keharusan untuk memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) membawa konsekwensi apabila tidak memperhatikan maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan fungsi kontrolnya (pengawasan) atas jalannya pemerintahan dengan menggunakan hak-haknya sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 20A.

3.5. Pasal 14 UUD 1945

Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

➔ **Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 14 diubah menjadi**

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan rakyat.

Dalam melaksanakan wewenang ini ada penegasan untuk memperhatikan pertimbangan lembaga tinggi negara lainnya. Dalam memberikan grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan MA karena umumnya berkaitan dengan tindak pidana biasa (kejahatan) yang merupakan wewenang MA sebagai institusi peradilan. Dalam memberikan amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR karena umumnya berkaitan dengan tindak pidana politik yang merupakan wewenang DPR sebagai institusi politik.

Sama halnya uraian penulis atas Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945, maka dalam Pasal 14 inipun demikian juga. Adanya kalimat "dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (untuk amnesti dan abolisi)" dan kalimat "dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (untuk grasi dan rehabilitasi)." Meskipun tidak ada kata "harus/wajib" dalam memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (untuk grasi dan amnesti) dan Dewan Perwakilan Rakyat (amnesti dan abolisi) ketentuan ini mengandung makna imperatif (perintah) oleh karena itu bersifat memaksa (dwingend). Dengan demikian memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan tugas konstitusional yang harus dijalankan Presiden.

Apabila Presiden tidak memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat menjalankan fungsi pengawasan dengan menggunakan hak-hak yang dimilikinya (Pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945). Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat memberikan memorandum I, II serta dapat meminta diadakannya Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Apabila Presiden tidak memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung dapat melakukan uji materil atas keputusan Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi, atau dapat mengajukan keberatan pada DPR sebagai lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan untuk selanjutnya digunakan mekanisme sebagaimana apabila Presiden tidak memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

3.6. Pasal 15 UUD 1945

Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

→ **Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 15 diubah menjadi**

Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang-Undang.

Wewenang Presiden dalam Pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945 ini sebelumnya tidak ada peraturan pelaksana yang bisa dijadikan pedoman dalam memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, sehingga dalam memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan Presiden menggunakan penafsirannya sendiri secara subyektif tanpa ada standart syarat atau kriteria yang baku sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang.

Dengan adanya perubahan Pasal 15 ini, maka dalam memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan harus mengacu pada Undang-Undang yang dimaksudkan Pasal 15 tersebut. Selama ini ada beberapa Undang-Undang yang mengaturnya sebagaimana telah penulis sebutkan dalam Bab II meskipun sebelum perubahan bukan merupakan suatu keharusan.

Untuk pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang belum ada aturannya dan belum diatur dalam bentuk UU hendaknya segera dibuatkan UU. Hal ini dibutuhkan terutama keaktifan dan inisiatif DPR untuk membentuk UU tersebut karena sulit diharapkan inisiatif dari Presiden atau pemerintah untuk mengajukan RUU yang dimaksud sebab hal itu justru akan membatasi kewenangan Presiden dalam memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

4. WEWENANG PRESIDEN SEBAGAI MANDATARIS MPR

Sebagaimana penulis uraikan dalam Bab II bahwa Presiden sebagai "Mandataris MPR" mempunyai kewajiban untuk melaksanakan haluan negara. Adapun yang dimaksud dengan haluan negara ada dua macam, yaitu:

- Yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu norma-norma atau aturan-aturan dalam UUD 1945
- Yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu berupa ketetapan MPR salah satunya adalah GBHN.

Secara garis besar haluan negara itu mencakup segala peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjatuhkan atau memberhentikan Presiden? Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pemegang kedaulatan rakyat tertinggi (Pasal 1 ayat (2) dan penjelasan UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan negara angka III.3). Dalam penjelasan disebutkan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab pada Majelis.

Ada keharusan konstitusional bagi Presiden untuk tunduk dan bertanggungjawab pada Majelis Permusyawaratan Rakyat karena Presiden adalah Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjatuhkan atau memberhentikan Presiden apabila Presiden melanggar haluan negara, yaitu melalui mekanisme pertanggungjawaban Presiden.

Pertanggungjawaban Presiden bisa dilakukan pada Sidang Umum atau Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pertanggungjawaban Presiden dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat terjadi pada akhir masa jabatannya, apabila pertanggungjawaban diterima maka Presiden dapat mencalonkan kembali untuk periode lima tahun kedua, apabila tidak diterima maka tidak dapat mencalonkan lagi. Pertanggungjawaban Presiden yang disampaikan dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diterima maka ia dapat melanjutkan sisa masa jabatannya, namun apabila ditolak maka ia harus berhenti.

Inisiatif untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dengan mengadakan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat bisa datang dari DPR ataupun MPR, meskipun pada akhirnya pertanggungjawaban Presiden hanya disampaikan pada MPR karena wewenang memintapertanggungjawaban Presiden adalah wewenang penuh MPR tidak ada pada DPR.

Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dasar hukumnya terdapat pada: *Pertama*, Undang-Undang Dasar 1945 bagian penjelasan mengenai kedudukan DPR, disebutkan bahwa:.....kecuali itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR. Oleh karena itu anggota-anggota DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan Istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden,

Kedua, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1978 Pasal 7 ayat (4) yaitu: apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tidak diindahkan oleh Presiden maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden,

Ketiga, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/2000 Pasal 50 ayat (3) huruf b, yaitu: Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sidang yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dasar hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengadakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden adalah: *Pertama*, Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: "MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara,"

Kedua, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/1978 Pasal 5 ayat (2): "Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban dihadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau Majelis,

Ketiga, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/2000 Pasal 50 ayat (3) huruf a: Sidang Istimewa Majelis adalah Sidang yang diadakan Majelis selain Sidang Umum dan Sidang Tahunan Majelis.

BAB IV

PENUTUP

1. *Kesimpulan*

Dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka ada beberapa kesimpulan yang bisa ditarik oleh penulis dalam bab terakhir ini, yaitu:

1. UUD 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang yang besar pada Presiden. Selain sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4), menjalankan wewenang pembentuk Undang-Undang (Pasal 5), kepala negara (Pasal 10 sampai Pasal 15), serta Mandataris MPR. Sehingga Presiden penguasa otoriter karena mekanisme *check and balance* antar cabang pemerintahan tidak memadai untuk menghindari penyalahgunaan wewenang.
2. UUD 1945 setelah perubahan justru memberikan kedudukan yang besar pada DPR. Presiden dalam menjalankan wewenangnya harus mendapat persetujuan dari DPR, hal ini menyebabkan perpindahan otoriterisme dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat,
3. Menguatnya DPR dengan sendirinya dapat meningkatkan fungsi lembaga ini sebagai institusi kontrol atas jalannya roda pemerintahan oleh Presiden. Namun di sisi lain DPR mengabaikan fungsi utamanya sebagai lembaga legislatif yaitu membuat UU. Fungsi ini tidak dapat dijalankan secara efektif oleh DPR karena seringkali memusatkan perhatiannya pada jalannya fungsi kontrol, sehingga terkesan DPR dapat menjatuhkan Presiden.

2. *Saran*

DPR maupun Presiden mempunyai legitimasi moral dan konstitusional. UUD 1945 tidak mengatur secara tegas pembagian kekuasaan berikut mekanisme *check and balance*. Karena itu apabila timbul konflik antara Presiden dengan DPR, penyelesaiannya adalah dengan merubah konstitusi khususnya menyangkut wewenang lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Perubahan tersebut mengharuskan beberapa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu:

1. Menyangkut keberadaan MPR, lembaga ini perlu ditata ulang agar tidak menjadi lembaga yang dikendalikan lembaga di bawahnya yaitu DPR,
2. Dalam UUD 1945 perlu ditegaskan sistem pemerintahan kita apa presidensiil atau parlementer. Kalau Presidensiil maka tidak perlu ada pembagian tugas kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden juga harus dipilih secara langsung. Bila parlementer perlu ada pembagian tugas antara kepala negara dan kepala pemerintahan, dalam hal ini kedudukan DPR akan sangat kuat.
3. Jika sistem pemerintahan dalam UUD 1945 dipertahankan (bukan Presidensiil murni). Maka perlu lembaga "wasit" yang akan menilai dan menyelesaikan konflik antar lembaga tinggi negara. Seharusnya ini merupakan tugas MPR namun karena anggota MPR selama ini sebagian besar adalah anggota DPR maka hal itu sulit dilakukan. Dalam hal ini MA dapat dijadikan sebagai lembaga tersebut, tentu dengan catatan lembaga ini harus kuat dan independen serta tidak bergantung pada DPR atau Presiden dimana anggotanya tidak dipilih dan diangkat oleh Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara (Suatu Studi analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Sampai Pelita IV)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Budiman B. Sagala, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Harjono, *Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional Dalam Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Hendro Nurtjahyo, *Posisi Otoritatif Legislatif Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat*, Hukum dan Pembangunan, No. 2 Tahun XXVII, Jakarta, April 1997.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977.
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Justitia Study Group, Bandung, 1986.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- M. Khoidun, *Dekrit Presiden Tentang Pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat*, Republika, Senin 21 Mei 2001.

- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan C.V. Sinar Bhakti, Jakarta, 1980.
- M. Solly Lubis, *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*, ALUMNI, Bandung, 1985.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Negara Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Suatu analisa Hukum Dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1982.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 dan 6 tahun XII, Surabaya. September-Desember 1997.
- Rasji, *Kekuasaan Presiden Dibidang Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Era Hukum, Jakarta, No. 3/Tahun I/Januari 1995.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991.
- R. Wijono, *Garis Besar Pembahasan Dan Komentari Undang-Undang Dasar 1945*, ALUMNI, Bandung, 1976.
- Saldi Isra, *Dekrit, Wahid Dan Louis XIV*, Republika, Sabtu 21 Juli 2001.

Subandi Al Marsudi, *Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Suwoto Mulyosudarmo, *Pencabutan Mandat Presiden Dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jawa Pos, Selasa 24 Juli 2001.

Syahmin A.K., *Visi Dan Persepsi Tentang Perlunya Amandemen Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945*, Hukum Dan Pembangunan, No. 4 Tahun XVIII, Jakarta, Juli-Agustus 1998.

Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, 2000.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983.

Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1978
Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara/ atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VII/MPR/2000
Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Republik Indonesia.

Undang-Undang No. 23 Prp Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.

Undang-Undang No. 56 Tahun 1999 Tentang Rakyat Terlatih.