



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

PENEGASAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Badan Pengkajian MPR RI

2019

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini

Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan.

Pengumpul Bahan : Endang Sapari; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Widhi Aditia Putra; Wafistrietman Corris; Elias Petege; Indra Ardianto; Wasinton Saragih;

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar	III
Sepatah Kata	VII
Sambutan	IX
Hubungan Kekuasaan Presiden Dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet - Khairul Fahmi	1
Peran Presiden Dalam Memegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Bagian Dari Kekuasaan Pemerintahan - Ilhamdi Taufik, Beni Kurnia Illahi	11
Meneguhkan Pancasila Sebagai Fondasi Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia - Charles Simabura	25
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia - Yuliandri, Ari Wirya Dinata	39
Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu Di Dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum - Fadli Ramadhani	57
Konstitusionalitas Kebijakan Hukum Terbuka Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden - Feri Amsari	71
Rekonstruksi Hukum Penguatan Posisi Wakil Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia - Agus Riewanto	83
Peranan Presiden Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang - Bayu Dwi Anggono	103
Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan - Oce Madril	113
Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden - Refly Harun	123
Daftar Penulis	131

Pengantar

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Majelis dengan pokok bahasan “Penegasan Sistem Presidensial Indonesia” dapat diselesaikan tepat waktu. Jurnal ini berisikan hasil penelitian yang dilakukan oleh pakar dan akademisi dari berbagai kalangan. Penelitian salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dengan tema “Penegasan Sistem Presidensial Indonesia” merupakan salah satu varian, dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kumpulan tulisan ini merupakan hasil penelitian dan yang dikaji bersama dengan Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian dalam rangka memperkaya materi kajian tentang penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sedang disusun oleh Badan Pengkajian MPR. Secara simultan, kajian difokuskan pada upaya-upaya melakukan penataan konstitusi agar sesuai dengan tuntutan, kebutuhan, peluang dan tantangan zaman. Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Pertama, Khairul Fahmi, dengan judul tulisan “*Hubungan Kekuasaan dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet*”. Penulis menuturkan bahwa Presiden sebagai bagian dari suprastruktur dan partai politik sebagai infrastruktur kekuasaan, sama-sama memiliki kewenangan konstitusional yang secara eksplisit dimuat dalam UUD 1945. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dengan segala hak prerogatif yang dimilikinya ternyata tidak sepenuhnya dapat dijalankan secara utuh. Hal itu terjadi karena kekuasaan presiden selalu dibayangi oleh kekuasaan partai politik. Kajian ini menelaah bagaimana kekuasaan dua institusi tersebut saling berinteraksi dan saling mempengaruhi sehingga memunculkan anomali sistem presidensial, khususnya dalam pembentukan kabinet. Kajian ini menawarkan agar desain konstitusional pembentukan kabinet disesuaikan dengan sistem demokrasi konsensus yang

menjadi karakter khusus demokrasi Indonesia. Dalam konteks itu, pembentukan kabinet tidak lagi dengan menempatkan kewenangan pengangkatan menteri sebagai hak prerogatif presiden, melainkan dilakukan atas persetujuan partai politik pendukung pemerintah di DPR.

Kedua, Ilhamdi Taufik dan Beni Kurnia Illahi, dengan judul tulisan "*Peran Presiden Dalam Memegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Bagian Dari Kekuasaan Pemerintah*". Penulis menuturkan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) meletakkan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Di mana, Presiden dan Wakil Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus juga bertanggungjawab secara politik (*concentration of power and responsibility upon the President*). Atas dasar itu semua, maka para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*) Indonesia kemudian menukilkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Sebagai kekuasaan yang memegang penuh supremasi pemerintahan, tentu saja Presiden memiliki kewenangan yang sangat besar dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu kewenangan tersebut adalah Presiden memegang kewenangan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Di mana, pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden tersebut meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus sehingga kedudukannya dalam konsep hukum keuangan negara disebut sebagai Chief Financial Officer (CFO).

Ketiga, Charles Simabura dengan judul tulisan "*Meneguhkan Pancasila Sebagai Fondasi Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*". Tulisan ini menjelaskan tentang Pancasila sebagai dasar negara menjadi pondasi utama dalam bangunan sistem pemerintahan Indonesia. Sistem presidensial Indonesia dianggap tidak sesuai dengan Pancasila yang berlandaskan filosofi perwakilan dan musyawarah. Bangunan sistem presidensial sejalan dengan nilai dasar bangsa Indonesia yang menganut demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung secara bersamaan.

Keempat, Yuliandri dan Ari Wirya Dinata, dengan judul tulisan "*Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Presidensial di Indonesia*". Penulis menjelaskan bahwa Konstitusi, UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia, tetapi beberapa norma konstitusi mensinyalkan ciri-ciri sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintah presidensial. Disisi lain, langgam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang

di Indonesia memiliki keunikan jika ditelaah dari model sistem presidensial yang diterapkan. Tidak dapat dipungkiri hubungan relasi antara Presiden dan Parlemen dalam pembentukan undang-undang yang dipraktikkan di Indonesia memiliki perbedaan dengan model yang diaplikasikan di beberapa negara yang menggunakan sistem presidensial. Tulisan ini mengupas mengenai napak tilas pembentukan peraturan perundang-undang khususnya undang-undang berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku dan perbandingan hukum praktek di beberapa negara.

Kelima, Fadli Ramadhani dengan judul tulisan *“Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu di Dalam UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”*. Penulis menjelaskan tentang mewujudkan Dana kampanye adalah salah satu isu krusial dalam setiap pemilu. Salah satu yang paling penting di dalam proses pemilu terkait dengan dana kampanye adalah prinsip kesetaraan dan keadilan di dalam pelaksanaan kampanye. Hal itu hanya bisa terwujud dengan pengaturan dana kampanye yang adil dan setara. Oleh sebab itu, penting untuk dilihat apakah ada persoalan terkait dengan pembatasan belanja kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Kemudian penting pula dilihat, apakah pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017 sudah memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan di dalam pelaksanaan kampanye pemilu. Ternyata, ada tiga persoalan di dalam pengaturan pembatasan belanja kampanye pemilu di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Pertama, pengatutannya menimbulkan ketidakpastian hukum, kedua membuka celah untuk penyumbang melakukan praktik curang, dan ketiga tidak sejalan dengan upaya untuk mewujudkan dana kampanye pemilu yang transparan dan akuntabel. Selain itu, pengaturan dana kampanye pemilu di dalam UU No. 7 Tahun 2017 juga belum mampu membuat regulasi yang menjadikan kompetisi pemilu adil dan setara. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan dan perubahan regulasi untuk mewujudkan pengaturan dana kampanye pemilu yang adil dan setara, paling tidak kepastian batasan sumbangan, dan adanya batasan belanja kampanye pemilu.

Keenam, Feri Amsari dengan judul artikel *“Konstitusionalitas Kebijakan Hukum Terbuka Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden”*. Penulis menjelaskan tentang ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden diperdebatkan. Konstitusionalitasnya dipertanyakan meskipun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa pengaturan mengenai ambang batas merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Namun argumentasi bahwa ambang batas pencalonan presiden sebagai sebuah kebijakan hukum terbuka (open legal policy) terbuka dipertanyakan banyak kalangan. Terutama ketika dibaca ketentuan Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur ambang batas pencalonan berbeda dengan teks ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 yang mengatur siapa yang berwenang mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Perdebatan ilmiah mengenai

itu adalah darimana Mahkamah Konstitusi dapat menilai sebuah ketentuan kebijakan hukum terbuka jika pada dasarnya ketentuan mengenai ambang batas itu diatur secara eksplisit di dalam konstitusi. Tulisan ini menelaah mengenai kebijakan hukum terbuka itu dan bagaimana Mahkamah Konstitusi dapat saja mengalami kealpaan dalam memahami teks ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam UUD 1945.

Ketujuh, Agus Riewanto dengan judul tulisan "*Rekonstruksi Hukum Penguatan Posisi Wakil Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*". Artikel ini bertujuan untuk mengkaji tentang perlunya rekonstruksi hukum penguatan posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial. Karena konstruksi UUD 1945 pascamandemen melalui Pasal 4 Ayat (2), Pasal 6 ayat (2) dan (2), Pasal 6A ayat (1) hingga (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) hingga (6) Pasal 8 ayat (1) hingga (3), dan Pasal 9 menunjukkan secara yuridis posisi jabatan Wakil Presiden hanyalah sebagai orang kedua dan prioritas kedua setelah Presiden. Akibatnya pembagian tugas dan kewenangan pada Wakil Presiden tergantung keinginan dan kebaikan Presiden tidak berdasarkan peraturan yang rigid dan berkepastian hukum. Diperlukan rekonstruksi hukum ketatanegaraan dalam memperkuat posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial dengan melakukan amandemen terhadap ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 guna memperjelas dan merinci arti kata "dibantu". Bantuan Wakil Presiden pada Presiden seharusnya berlandaskan pada prinsip saling bantu fungsional yang proporsional. Substansi hukum rekonstruksi ketatanegaraan dalam penguatan posisi jabatan Wakil Presiden antara lain: memberi kewenangan khusus dan rinci sebagai wakil penyelenggara negara dan sebagai wakil penyelenggara pemerintahan.

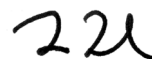
Delapan, Bayu Dwi Anggono, berjudul "*Peranan Presiden Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*". Penulis menjelaskan bahwa Presiden Joko Widodo menyatakan pentingnya dilakukan penataan peraturan perundang-undangan. Melihat ke belakang Presiden sebelum-sebelumnya juga memiliki niatan serupa. Menarik dibahas bagaimana kewenangan Presiden melakukan penataan peraturan perundang-undangan, dan strategi seperti apakah yang dapat efektif mengatasi permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab untuk memastikan hukum yang dibentuknya dan jajarannya yaitu Menteri, LPNK, Badan Hukum Negara dan Pemerintahan Daerah memiliki daya laku dan daya guna. Selain belum terlembagakan, evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga belum memiliki model baku (mekanisme dan metode) yang didesain secara sistematis. Untuk itu kebijakan penataan peraturan perundang-undangan oleh Presiden sudah seharusnya diarahkan kepada tindakan melakukan evaluasi (*executive review*) secara rutin dengan model yang ditentukan terlebih dahulu.

Kesembilan, Oce Madril dengan judul tulisan *“Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan”*. Penulisan menjelaskan bahwa pembahasan mengenai kekuasaan Presiden tentu tidak bisa dilepaskan dari diskursus tentang kekuasaan pemerintahan. Perkembangan mengenai kekuasaan pemerintahan negara Indonesia tidak bisa terlepas dari perkembangan konstitusi dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Presiden, baik sebagai Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan, telah banyak mengalami dinamika seiring perkembangan pengaturan dalam konstitusi. Mulai dari UUD 1945 sebelum perubahan, konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 setelah perubahan. Dinamika konstitusi tersebut turut berimplikasi pada rumusan pengaturan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden memiliki sejumlah wewenang yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan negara. Tulisan ini akan membahas perkembangan pengaturan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan secara lebih khusus, tulisan ini juga membahas mengenai tindakan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahan negara.

Kesepuluh, Refly Harun dengan judul tulisan *“Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden”*. Penulis menjelaskan bahwa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden pada dasarnya telah diatur di dalam Pasal 7 UUD 1945. Secara tekstual, UUD 1945 menghendaki pembatasan baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Dalam perspektif hukum tata negara, perdebatan pembatasan masa jabatan wakil presiden yang muncul dewasa ini menarik untuk dikaji lebih dalam. Sejatinya, wakil presiden bukan merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Ia berkedudukan sebagai pembantu presiden. Pemegang kekuasaan pemerintahan negara dalam sistem pemerintahan presidensial adalah presiden, sehingga pembatasan kekuasaan, dalam hal ini masa jabatan, seharusnya hanya ditujukan kepada empunya kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan cendekiawan.

Pemimpin Redaksi,



YANA INDRAWAN

Sepatah Kata

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidentil dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai *"Penegasan Sistem Presidensial di Indonesia"*. Dalam jurnal ini dibahas antara lain *"Hubungan Kekuasaan dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet"*, *"Peran Presiden Dalam Memegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Bagian Dari Kekuasaan Pemerintah"*, *"Meneguhkan Pancasila Sebagai Fondasi Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia"*, *"Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Presidensial di Indonesia"*, *"Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu di Dalam UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum"*, *"Konstitusionalitas Kebijakan Hukum Terbuka Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden"*, *"Rekonstruksi Hukum Penguatan Posisi Wakil Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia"*, *"Peranan Presiden Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang"*, *"Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan"*, dan *Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden"*.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa, dan Negara Dalam UUD NRI Tahun 1945. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang Pancasila. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang sistem dalam kerangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,



Dr. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.

Sambutan

MPR masa jabatan 2009-2014, telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu muatan rekomendasi itu adalah: "Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karenanya setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut Badan Pengkajian memilih tema jurnal kali ini dengan judul "Penegasan Sistem Presidensial di Indonesia". Menghimpun dan menyusun materi tentang pokok kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian. Tugas Badan Pengkajian termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor

17 Tahun sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Harapannya, dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



Dr. dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,



Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,



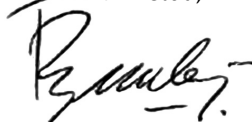
RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.Sc., MM

Wakil Ketua,



MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. TIFATUL SEMBIRING

HUBUNGAN KEKUASAAN PRESIDEN DAN PARTAI POLITIK DALAM PEMBENTUKAN KABINET

Khairul Fahmi *

Abstrak

Presiden sebagai bagian dari suprastruktur dan partai politik sebagai infrastruktur kekuasaan, sama-sama memiliki kewenangan konstitusional yang secara eksplisit dimuat dalam UUD 1945. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dengan segala hak prerogatif yang dimilikinya ternyata tidak sepenuhnya dapat dijalankan secara utuh. Hal itu terjadi karena kekuasaan presiden selalu dibayangi oleh kekuasaan partai politik. Kajian ini menelaah bagaimana kekuasaan dua institusi tersebut saling berinteraksi dan saling mempengaruhi sehingga memunculkan anomali sistem presidensial, khususnya dalam pembentukan kabinet. Kajian ini menawarkan agar desain konstitusional pembentukan kabinet disesuaikan dengan sistem demokrasi konsensus yang menjadi karakter khusus demokrasi Indonesia. Dalam konteks itu, pembentukan kabinet tidak lagi dengan menempatkan kewenangan pengangkatan menteri sebagai hak prerogatif presiden, melainkan dilakukan atas persetujuan partai politik pendukung pemerintah di DPR.

Kata kunci : kekuasaan presiden, partai politik, pembentukan kabinet.

A. Pendahuluan

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga kepresidenan adalah penyelenggara pemerintahan (*chief executive*), di mana Presiden bertindak sebagai eksekutif tunggal.¹ Sebagai eksekutif tunggal, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 meletakkan kekuasaan pemerintahan negara di tangan Presiden. Dengan kekuasaan yang demikian besar, jabatan Presiden pun ditopang dengan legitimasi yang

sangat kuat, di mana ia dipilih secara langsung oleh rakyat.²

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri, dimana menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.³ Sesuai Pasal 17 UUD 1945, pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri merupakan hak mutlak Presiden atau dikenal juga dengan Hak Prerogatif Presiden.⁴ Konsekuensinya,

*) Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, email : fahmihukum@gmail.com

1) Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta, FH UII Press, 2003, h. 56

2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6A ayat (1)

3) Ibid., Pasal 17 ayat (2)

4) Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta, FH UII Press, 2004, h. 75

pengangkatan dan pemberhentian tersebut juga berakibat bahwa menteri-menteri sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden.

Sebagai hak prerogatif, idealnya tidak ada kekuasaan lain yang dapat mengintervensi presiden dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri. Presiden memiliki otoritas penuh dalam menentukan siapa yang menurutnya layak dan dapat dipercaya untuk diangkat sebagai pembantunya. Presiden tidak berbagi kekuasaan dengan siapapun dalam mengangkat pembantu-pembantunya itu.

Pada faktanya, praktik pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet tidaklah sepenuhnya menjadi wewenang presiden. Terdapat kekuatan lain yang memaksa presiden agar berbagi kewenangan dengannya, dalam hal ini partai politik. Partai politik koalisi pendukung pemerintah menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di kabinet.⁵ Pada gilirannya, kewenangan presiden untuk menentukan menteri-menteri pun harus berkompromi dengan realitas politik tersebut.⁶

Dalam konteks ini, desain konstitusi sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 17 UUD 1945 terkait pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet tidak

hanya sebuah kewenangan formal. Adapun secara substantif, tidak ada lagi kewenangan mutlak presiden untuk membentuk kabinet. Padahal, secara teoritik, wewenang mutlak pengangkatan menteri merupakan salah satu karakteristik yang menunjukkan Presiden sebagai eksekutif tunggal.⁷ Sehubungan dengan itu, kajian ini akan menelaah bagaimana relasi antara kekuasaan Presiden dalam pembentukan kabinet sesuai Pasal 17 UUD 1945 dengan kekuasaan partai politik sebagai infrastruktur politik yang berperan besar dalam pelaksanaan kekuasaan presiden dalam pengangkatan menteri-menteri.

B. Pembahasan

1. Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945

Secara istilah, kata *president* merupakan derivatif dari *to preside* yang artinya memimpin atau tampil di depan.⁸ Jabatan presiden erat kaitannya dengan bentuk republik, di mana presiden merupakan kepala negara dari negara yang berbentuk republik.⁹ Dalam konteks Indonesia, sesuai UUD 1945, Indonesia adalah sebuah republik,¹⁰ dimana presiden ditempatkan sebagai jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan

⁵) Hanta Yuda AR., *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 98

⁶) Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jakarta, Rajawali Pers, 2018, h. 252

⁷) Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antar Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta, Mizan, 2007, h. 375

⁸) Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1999, h.

⁹) *Ibid.*, h. 10

¹⁰) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (1)

negara.¹¹ Hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan, *Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*

Apa yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintahan dalam ketentuan UUD 1945 tersebut? Kata “pemerintahan” dalam ketentuan tersebut berhubungan dengan kata “pemerintah” yang menurut Pringgodigdo adalah presiden itu sendiri.¹² Adapun “pemerintahan” adalah kekuasaan eksekutif.¹³ Artinya, presiden sebagai sebuah jabatan memegang jabatan eksekutif secara penuh, dimana tidak ada jabatan lain yang berbagi dengan presiden dalam ranah kekuasaan eksekutif tersebut.

Lebih jauh, Bagir Manan membedakan kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden antara kekuasaan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan pemerintahan yang bersifat khusus.¹⁴ Dalam pelaksanaan kekuasaan yang bersifat umum, Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi pemerintahan,¹⁵ sedangkan dalam pelaksanaan kekuasaan yang bersifat khusus adalah Presiden menyelenggarakan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada pribadi

presiden yang bersifat prerogatif (di bidang pemerintahan).¹⁶ Dengan demikian, presiden ditempatkan sebagai sentral kekuasaan eksekutif. Sebagaimana disinggung sebelumnya, hal itu merupakan konsekuensi bahwa dalam sistem presidensial, kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh satu orang atau eksekutif tunggal (*single executive*).¹⁷

Terkait hal itu, Arendt Lijphart mengemukakan bahwa ketika eksekutif dijalankan oleh satu orang, maka kondisi tersebut menunjukkan karakter sistem pemerintahan presidensial.¹⁸ Lebih jauh, ia mengidentifikasi tiga karakter spesifik sistem presidensial, yaitu : (1) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (2) eksekutif yang dipilih secara langsung oleh rakyat; dan (3) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut oleh sebuah pemungutan suara di parlemen.¹⁹ Terkait karakteristik pertama, dapat dimaknai bahwa antara Presiden dengan Wakil Presiden dan menteri-menteri dalam sistem presidensial tidak bersifat *collegiaal*.²⁰ Wakil Presiden dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Dalam UUD 1945, hal itu secara ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *dalam melakukan kewajibannya Presiden*

11) Ibid., Pasal 4 ayat (1)

12) Harun Alrasid, Op.cit., h. 68

13) Bagir Manan, Op.cit., h. 43

14) Ibid., h. 122

15) Ibid., h. 122

16) Ibid., h. 127

17) Ibid., h. 43

18) Denny Indrayana, Op.cit., h.375

19) Ibid., h. 374-375

20) Bagir Manan, Op.cit., h. 43

dibantu oleh seorang Wakil Presiden; dan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

Khusus kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, Presiden berhak melakukannya tanpa campur tangan pihak lain.²¹ Hal itu memberikan kesempatan luas bagi presiden untuk memilih tokoh-tokoh terbaik untuk mengisi jabatan politik tersebut²² dalam rangka membantunya menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sebagai pembantu sekaligus jabatan yang diangkat oleh presiden, maka presiden tidak berbagi kekuasaan pemerintahan dengan menteri-menterinya. Menteri-menteri adalah bagian dari kekuasaan presiden, di mana tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan oleh menteri tetap ada di tangan Presiden. Oleh karena itu, menteri-menteri seharusnya diangkat dan bekerja berdasarkan pertimbangan profesionalisme²³ dan dalam bekerja ia tunduk pada arahan presiden. Apabila dalam pengangkatan menteri-menteri lebih mengedepankan pertimbangan politik dibanding profesionalitas, maka dapat diartikan bahwa presiden tidak secara sungguh-sungguh memanfaatkan keunggulan sistem presidensial.²⁴

2. Kekuasaan Partai Politik dalam UUD 1945

Secara konseptual, partai politik didefinisikan sebagai suatu kelompok terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita bersama, serta bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional.²⁵ Dengan segala fungsi yang dimilikinya, termasuk fungsi elektoral dan mobilisasi rakyat untuk berpartisipasi dalam pemilu,²⁶ partai politik mendapatkan tempat khusus dalam UUD 1945. Konstitusi negara tersebut memberikan hak atau wewenang strategis kepada partai politik, yaitu mengusulkan calon presiden dan wakil presiden,²⁷ dan menjadi satu-satunya peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD.²⁸

Dalam Pasal 6A ayat (2) dinyatakan, *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.* Sesuai ketentuan tersebut, untuk dapat diajukan sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden, diperlukan dukungan partai politik peserta pemilu.²⁹ Artinya, tanpa

21) Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan AIPI, 2009, h. 39

22) *Ibid.*, h. 39

23) *Ibid.*, h. 39

24) *Ibid.*, 39-40

25) Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 404

26) Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism, 2011, h.

27) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6A ayat (2)

28) *Ibid.*, Pasal 22E ayat (3)

29) Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, h. 8

dukungan partai politik, seseorang tidak dapat diajukan sebagai calon presiden atau wakil presiden. Partai politik menjadi satu-satunya pintu masuk bagi seorang warga negara yang memenuhi syarat untuk menjadi calon Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam konteks ini, sekalipun partai politik bukanlah suprastruktur kekuasaan negara, namun ia memiliki kewenangan sangat kuat dalam menentukan siapa yang akan diajukan sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selain itu, dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan, *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.* Sesuai ketentuan tersebut, pencalonan menjadi anggota DPR dan DPRD dilakukan melalui mekanisme kepartaian.³⁰ Dengan demikian, tanpa melalui partai politik, seseorang tidak dapat menjadi calon anggota DPR maupun DPRD.

Sesuai desain konstitusional ihwal keberadaannya, sangat jelas bahwa institusi partai politik memiliki peran strategis dalam pengisian jabatan presiden dan/atau wakil presiden; dan jabatan anggota DPR dan/atau DPRD. Dengan peran dimaksud, partai politik memiliki kewenangan yang sangat kuat dan berpengaruh terhadap berjalannya kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. Sekalipun konstitusi secara eksplisit hanya menempatkan partai politik pada pintu masuk ke dalam jabatan eksekutif maupun legislatif, namun

posisi tersebut justru mengantarkan partai politik sebagai aktor kunci yang menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan negara.

3. Hubungan Kekuasaan Presiden dan Partai Politik

Secara konstitusional, hubungan kekuasaan presiden dan partai politik dapat terjadi dalam setiap proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Terjalannya hubungan keduanya didorong oleh faktor bahwa proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu dilakukan oleh partai politik. Partai politik begitu berkuasa dalam menentukan siapa yang akan menjadi calon presiden dan wakil presiden. Jadi, sekalipun presiden dipilih secara langsung, namun hubungan partai politik dengan presiden tidak dapat diputus pada saat pencalonan atau pemilu sudah selesai dilaksanakan.

Dalam konteks itu, posisi partai politik sebagai pengusung calon presiden tetap akan selalu membayangi calon Presiden ketika ia sudah terpilih. Jadi, sekalipun konstitusi hanya mengatur bahwa hubungan antara partai politik dan presiden terjadi pada saat pencalonan, namun realitasnya kekuasaan partai politik selalu mengiringi dan mempengaruhi kekuasaan presiden. Hubungan keduanya akan terus terjalin karena proses penyelenggaraan pemerintahan memang didasarkan atas keputusan-keputusan politik di mana partai politik ada di dalamnya.

³⁰) Ibid., h. 35

Selain itu, hubungan keduanya juga terlihat jelas pada saat Presiden akan membentuk kabinet dengan melakukan pengangkatan menteri-menteri.

Sekalipun Presiden ditempatkan sebagai jabatan tunggal,³¹ dipilih secara langsung, dan berwenang sesuai konstitusi untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, namun kekuasaan presiden ternyata tidak utuh. Relasi kekuasaan yang terbangun antara presiden dengan partai politik sejak awal proses pemilu memaksa presiden untuk berbagi kekuasaan dengan partai-partai pendukung. Pada era Presiden Yudhoyono misalnya, sekalipun ia dipilih secara langsung oleh rakyat, namun saat mengangkat menteri-menteri ia sulit dan dilematis untuk mengabaikan kekuatan politik di parlemen demi mengangkat menteri berdasarkan kompetensi dan profesionalisme.³² Ia tetap harus memperhatikan berbagai kehendak partai politik pendukungnya. Bahkan, sekalipun mengangkat menteri merupakan hak prerogatif presiden, Presiden Yudhoyono bahkan terlalu mengkomodasi partai politik dalam perombakan kabinet.³³

Sama dengan apa yang dialami Yudhoyono, Presiden Jokowi juga mengalami masalah yang sama dalam pembentukan kabinet. Jokowi di awal keterpilihannya

telah merancang dan mewacanakan sebuah kabinet ramping, namun untuk mengakomodasi partai politik pendukung, rencana itupun tidak dapat direalisasi. Parahnya lagi, pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, untuk calon menteri yang berasal dari partai politik pendukung koalisi pemerintah, peran ketua umum partai politik lebih dominan dalam menentukan calon menteri.³⁴ Dalam konteks ini, kekuasaan partai politik tampak makin dominan dalam pembentukan kabinet. Pada saat yang sama, kekuasaan presiden makin tereduksi.

Tidak hanya sebatas itu, pada saat telah bertugas membantu presiden menjalankan pemerintahan, menteri-menteri pun tidak sepenuhnya tunduk pada presiden sebagai orang yang mengangkatnya. Pada tahun 2012 misalnya, Presiden Yudhoyono mengeluhkan tidak adanya dukungan memadai dari anggota kabinet ihwal rencana kenaikan harga BBM.³⁵ Bahkan, pada masa Presiden Jokowi, silang pendapat antar-menteri secara terbuka hingga sikap konfrontatif menteri terhadap wakil presiden juga terjadi.³⁶

Hubungan kekuasaan partai politik dan presiden yang kemudian mereduksi sebagian kewenangan konstitusional presiden dinilai oleh sebagian kalangan sebagai praktik presidensial setengah hati

³¹) Harun Alrasid, *Op.cit.*, h. 12

³²) Hanta Yuda AR., *Op.cit.*, h. 154

³³) *Ibid.*, h. 154

³⁴) Saldi Isra, *Op.cit.*, h. 253

³⁵) *Ibid.*, h. 253

³⁶) *Ibid.*, h. 254

(*soft presidentialism-weak president*).³⁷ Saldi Isra menyebutnya sebagai praktik presidensialme minoritas, dimana presiden tidak mungkin lagi menggunakan kewenangan konstitusionalnya secara utuh dalam pengangkatan menteri.³⁸

Dalam batas-batas tertentu, evaluasi teoritik yang dikemukakan Saldi Isra dan Hanta Yuda ihwal disparitas desain konstitusional kekuasaan presiden dalam pembentukan kabinet dengan realitas yang terjadi dapat diterima. Hanya saja, Indonesia dengan segala karakter dan budaya politik yang dimiliki juga memiliki alasan lain untuk membenarkan praktik tersebut. Djayadi Hanan misalnya menilai bahwa dalam konteks hubungan presiden dengan legislatif dapat dijumpai institusi demokrasi konsensus, dimana dalam demokrasi konsensus muncul keharusan untuk merangkul sebanyak mungkin partai dan bekerjasama dengan semua pihak (termasuk oposisi).³⁹ Jika tidak, stabilitas pemerintahan presidensial akan menjadi taruhannya.

Mengamini pandangan Djayadi Hanan, sistem presidensial Indonesia, dimana presiden memiliki kekuasaan menjalankan pemerintahan dan membentuk kabinet, tetap akan selalu berada dalam sistem demokrasi konsensus *ala* Indonesia. Oleh karena itu, sekalipun konstitusi didesain untuk memperkuat sistem presidensial dengan memberikan sejumlah kewenangan yang bersifat

multak bagi presiden seperti untuk mengangkat menteri-menteri, ia tetap saja akan masuk ke ranah demokrasi konsensus. Presiden tidak dapat menafikan dan menghindari dari realitas demokrasi konsensus tersebut, sebab ia merupakan kenyataan politik yang tumbuh dalam dinamika politik Indonesia sejak lama. Sehingga, presiden akan terus secara terpaksa membagi sebagian kekuasaan yang ia memiliki kepada partai politik pendukung ketika sudah terpilih.

Dalam konteks itu dan dengan pengalaman dua orang presiden yang dipilih secara langsung, desain sistem presidensial Indonesia dalam UUD 1945 sudah saatnya untuk dievaluasi, khususnya ihwal pengangkatan menteri-menteri. Evaluasi tersebut diarahkan untuk menyesuikannya dengan karakteristik demokrasi konsensus Indonesia. Sesuai konsep demokrasi konsensus, pengangkatan menteri tidak lagi ditempatkan sebagai hak prerogatif presiden, melainkan dilakukan atas persetujuan partai politik pendukung pemerintah yang ada di DPR.

Dengan cara demikian, hubungan kekuasaan presiden dengan partai politik dalam pengangkatan menteri tidak lagi terjadi secara informal, melainkan diformalisasi menjadi relasi kekuasaan eksekutif dan partai politik di lembaga legislatif. Pada saat yang sama, pola pengangkatan menteri yang demikian akan berkonsekuensi terhadap pertanggungjawaban kinerja

³⁷) Hanta Yuda AR., Op.cit., h. 155

³⁸) Saldi Isra, Op.cit., h. 254

³⁹) Djayadi Hanan, Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dimanis dalam Konteks Indonesia, Bandung, Mizan, 2014, h. 372

menteri yang tidak saja dibebankan kepada presiden, melainkan kepada partai politik yang mendukung dan menyetujuinya. Lebih jauh, konsensus tidak saja akan terjadi antara presiden dengan masing-masing partai pendukung, melainkan juga akan terbangun konsensus bersama antar-partai politik dalam pengangkatan menteri dan dukungan kepada presiden. Selain itu, pola demikian juga akan membuka ruang keterlibatan publik untuk memantau dan mengawasi pola pengangkatan menteri yang dilakukan presiden melalui persetujuan partai politik di DPR.

C. Kesimpulan

Presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan negara. Kekuasaan pemerintahan tersebut mencakup semua urusan pemerintahan yang bersifat umum maupun khusus. Untuk menjalankan pemerintahan, presiden memiliki kekuasaan yang ditentukan secara jelas dalam UUD 1945, termasuk kewenangannya untuk mengangkat menteri-menteri atau membentuk kabinet. Sesuai Pasal 17 UUD 1945, kewenangan mengangkat dan memberhentikan menteri adalah hak prerogatif presiden. Selain Presiden, UUD 1945 juga memberikan kekuasaan kepada partai politik sebagai infrastruktur politik, yaitu kekuasaan untuk mengajukan calon presiden dan/atau wakil presiden serta hak untuk menjadi peserta pemilu dalam pemilihan anggota DPR

dan DPRD.

Kekuasaan presiden dan kekuasaan partai politik selalu berkelindan. Bahkan, kekuasaan yang merupakan hak prerogatif presiden sekalipun dapat dicampuri oleh partai politik. Dalam konteks ini, wewenang mengangkat menteri-menteri sebagai hak prerogatif presiden pun dibagi kepada partai politik pendukung pemerintah. Artinya, desain konstitusional pengangkatan menteri sebagai hak prerogatif presiden tidak implementatif ketika presiden terpaksa harus mengakomodasi partai politik pendukung.

Di satu sisi, realitas tersebut dinilai sebagai kelemahan dalam praktik sistem presidensial Indonesia. Di sisi lain, praktik tersebut dapat diterima sebagai konsekuensi demokrasi konsensus Indonesia. Disparitas kehendak konstitusi dengan praktik demokrasi konsensus tersebut dapat diselesaikan salah satunya melalui penyesuaian terhadap desain pembentukan kabinet dengan tidak lagi menempatkan wewenang pengangkatan menteri sebagai hak prerogatif presiden. Pengangkatan menteri dilakukan oleh presiden atas persetujuan partai politik pendukung pemerintah di DPR. Cara ini merupakan bentuk formalisasi hubungan kekuasaan presiden dan kekuasaan partai politik dalam pembentukan kabinet. Hal itu setidaknya akan dapat membantu meringankan beban presiden dalam mengontrol kinerja menteri melalui komunikasi melalui partai politik yang menyetujui pengangkatan menteri-menteri dimaksud.

DAFTAR PUSTAKA

Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1999

AR., Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

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

Hanan, Djayadi, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dimanis dalam Konteks Indonesia*, Bandung, Mizan, 2014

Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jakarta, Rajawali Pers, 2018

Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945 Antar Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta, Mizan, 2007

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2003

Nurhasim, Moch., dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan AIPI, 2009

Pamungkas, Sigit, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism, 2011

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PERAN PRESIDEN DALAM MEMEGANG KEKUASAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA SEBAGAI BAGIAN DARI KEKUASAAN PEMERINTAHAN

Ilhamdi Taufik ¹

Beni Kurnia Illahi ²

A. PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) meletakkan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Di mana, Presiden dan Wakil Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus juga bertanggungjawab secara politik (*concentration of power and responsibility upon the President*).³ Atas dasar itu semua, maka para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*) Indonesia kemudian menukilkannya di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Sebagai kekuasaan yang memegang penuh supremasi pemerintahan, tentu saja Presiden memiliki kewenangan yang sangat besar dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu kewenangan tersebut adalah Presiden memegang kewenangan tertinggi dalam

pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.⁴ Di mana, pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden tersebut meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus sehingga kedudukannya dalam konsep hukum keuangan negara disebut sebagai *Chief Financial Officer* (CFO).⁵

Meskipun Presiden sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara, akan tetapi secara sumber kewenangan dalam lapangan hukum administrasi serta beban tugas Presiden yang begitu berat di segala bidang, kewenangan tersebut kemudian didelegasikan kepada Menteri Keuangan sebagai bendahara negara. Dalam konsep hukum keuangan negara, Menteri Keuangan disebut dan sekaligus bertindak sebagai *Chief Operational Officer* (COO) berdasarkan delegasi dari Presiden tersebut.

Berdasarkan alurnya Menteri Keuangan kemudian mendistribusi-

1) Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti Senior Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

2) Peneliti dan Koordinator Divisi Lembaga dan Penyelenggara Negara Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

3) Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, h. 75.

4) Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, h. 45.

5) *Ibid.*

kan kepada tiap-tiap kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, dan lembaga negara berdasarkan rencana kegiatan pada tahun anggaran yang bersangkutan. Pelimpahan wewenang pengelolaan keuangan Negara dari Presiden kepada Menteri Keuangan itu didasarkan delegasi yang bersumber dari hukum keuangan Negara.

Sekalipun strategis kedudukannya, Menteri Keuangan sebetulnya tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam pengelolaan keuangan negara termasuk dalam mengeluarkan kebijakan atau peraturan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, memang kehendak konstitusi yang menginginkan agar anggaran dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang kemudian dikemas dalam sebuah struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana

amanat yang tersirat dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.⁶

Itu sebabnya dalam kerangka konstitusi, APBN musti diletakkan sebagai instrumen ideologis dan salah satu alat bernegara dalam mewujudkan cita-cita konstitusi.⁷ Untuk mewujudkan itu semua tentu perlu mekanisme kontrol dari Presiden sebagai CFO dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara tersebut. Sebab, dengan kondisi saat ini banyak sekali kalangan yang mengatakan dan menganggap bahwa APBN itu hanya sekedar angka-angka yang alokasikan dalam undang-undang,⁸ serta APBN juga sering dianggap sebagai alat politik.

Padahal sebetulnya APBN merupakan sebuah kedaulatan⁹ dan seperangkat kaidah hukum atau aturan yang berbentuk undang-undang yang disusun setiap tahunnya oleh Pemerintah dan DPR yang harus dipatuhi dan ditaati oleh setiap elemen penyelenggara

6) Mohammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jakarta, Yayasan Prapantja, 1959, h. 311., dalam Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, Hlm. 5.

7) Bahkan Muhammad Yamin sebagai salah satu tokoh the founding fathers bangsa ini pernah menyampaikan bahwa, pada hakikatnya untuk menjalankan amanah konstitusi perihal keuangan negara diperlukan sebuah norma ataupun kaidah yang bisa menopang dan mengakomodir pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam konstitusi tersebut, sehingga dapat diimplementasikan secara konkret oleh pemerintah. Dikutip dari Mohammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jakarta, Yayasan Prapantja, 1959, h. 311., dalam Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, h. 5.

8) Dalam kajian hukum administrasi negara, perumusan APBN tidak bisa semata-mata hanya membicarakan pada aspek kebijakan, atau dikenal dengan istilah politik anggaran. Misalnya, terkait dengan bagaimana kebijakan anggaran, baik dari sisi pendapatan dan belanja Negara harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang sudah diatur di dalam konstitusi. Karena logika hukumnya kebijakan APBN yang telah memenuhi ketentuan konstitusi sekalipun dapat dikatakan in-konstitusional jika melanggar prosedur-prosedur dan hak-hak konstitusional yang bertentangan dengan konstitusi. Maka dari itu, tidak mungkin menilai konstitusionalitas APBN hanya dari segi prosedur saja. Misalnya, berkenaan dengan transparansi, kontrol, dan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan pelaksanaan APBN. Dikutip dari Makalah Beni Kurnia Illahi pada kegiatan Focus Group Discussion yang membahas tema "Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang diselenggarakan atas kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, pada Senin, 4 September 2017, di Hotel Mercure, Padang.

9) Filosofinya tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourm yang menyatakan, "The constitutional right wick a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The rights is based on a loftier idea. The idea of sovereignty". Hal ini dikemukakan oleh Rene Stourm dalam bukunya The Budget, sebagaimana dikutip oleh Vincent J. Browne, The Control of Public Budget, Public Affairs Press, h. 11.

negara. Artinya, persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR untuk menyusun dan menetapkan APBN memiliki hubungan kontrak sosial dan konsekuensi yang mesti ditaati oleh seluruh elemen bangsa. Karena begitulah cerminan dari sistem pemerintahan presidensial tersebut. Hal ini senafas dalam pandangan Sri Soemantri yang menyarikan pendapat Shepard L. Witman dan John J. Wuest yang menjelaskan bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut :¹⁰

1. Sistem pemerintahan ini berdasarkan asas pemisahan kekuasaan.
2. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Kepala Eksekutif (Presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif.
3. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*).
4. Kepala eksekutif (Presiden) dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) atau dipilih langsung rakyat secara langsung dalam satu Pemilu. Oleh karena Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih atau dipilih langsung oleh rakyat secara langsung sebagai konsekuensinya

Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan mana pun, kecuali melalui *impeachment*.

Meskipun hal ini terkesan sederhana, namun dalam konsepsi negara hukum apalagi Indonesia yang dianggap sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, hal ini akan menjadi sebuah persoalan ketatanegaraan. Sebab, jika kaidah hukum yang terdapat dalam Undang-Undang APBN itu melenceng dari apa yang direncanakan, maka akibat hukum yang timbul justru akan sangat besar. Hal itu dapat saja terjadi seperti ketidaktransparanan pengelolaan keuangan negara, pemborosan dan ketidaktepat sasaran anggaran negara, hingga tumpang-tindih kewenangan antar lembaga pengawas keuangan negara.

Tentu saja Presiden sebagai CFO atau *Otorisatoir* dalam melakukan tindakan hukum yang berakibat pada keuangan Negara harus bertanggungjawab penuh terhadap setiap persoalan yang muncul.¹¹ Karena pada prinsipnya hukum keuangan negara harus diletakkan pada konsep pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara yang tentu saja membawa implikasi yuridis yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Atas dasar dan pertimbangan di atas, maka penulis perlu mengkaji kembali bagaimana sebetulnya peran ideal Presiden dalam memegang

¹⁰⁾ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2014, h. 161-166.

¹¹⁾ W. Ryawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2014, h. 37.

kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, meskipun kewenangan tersebut didelegasikan kepada Menteri Keuangan sebagai bendahara negara. Karena hal ini tentu saja berimplikasi terhadap tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara.

B. PEMBAHASAN

Pemberian kuasa oleh Presiden kepada Menteri Keuangan dan menteri/pimpinan lembaga di bidang kekuasaan dalam rangka mengelola sebagian keuangan negara mengandung konsekuensi bahwa menteri keuangan dan menteri/pimpinan lembaga bertanggung jawab untuk menciptakan sistem pengendalian intern yang efektif dan efisien dalam lingkup kekuasaannya.¹² Sebab, kewenangan untuk mengelola keuangan Negara dari Presiden sebagai bagian dari pemerintahan Negara secara yuridis didasari pada 4 (empat) hal yaitu :¹³

1. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia.
2. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya. Di mana setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian negara. Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.
3. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan tingkatan kewenangan yang dijelaskan di atas, maka dapat dideskripsikan bahwa sesuai dengan asas desentralisasi pun dalam penyelenggaraan pemerintahan

¹²⁾ Hendar Ristriawan dan Dewi Kania Sugiharti, Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Check and Balances Systems, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Volume 14, Nomor 3, September 2017, h. 611.

¹³⁾ Muhammad Djafar Saidi, op.cit., h. 46.

negara sebagian kekuasaan Presiden juga diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah.¹⁴ Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.¹⁵

Prinsip pembagian kekuasaan ini tentu saja perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Sebagaimana diulas sebelumnya, persoalan yang muncul di khalayak saat ini adalah maraknya ketidaktransparanan pengelolaan keuangan negara, pemborosan dan ketidaktepat sasaran anggaran negara, hingga tumpang-tindih kewenangan antar lembaga pengawas keuangan Negara.

Menurut hemat penulis, ada beberapa hal yang perlu ditata untuk mengefektifkan peran Presiden dalam memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan antara lain yaitu :

1. Mengefektifkan proses penyusunan dan penetapan APBN yang konstitusional oleh Presiden bersama DPR serta bebas dari perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme.

2. Melakukan mekanisme kontrol oleh Presiden kepada Menteri Keuangan selau Bendahara Umum Negara (BUN) yang dikuasakan kepada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai lembaga audit internal pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden;
3. Mengidentifikasi dan mereviu kembali setiap peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan yang berhubungan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara, khususnya soal penerimaan dan pengeluaran negara;
4. Mengefektifkan pemberian *reward and punishment* oleh Presiden kepada setiap kementerian/ lembaga dalam mengelola dan bertanggungjawabkan keuangan negara yang sudah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan prinsip *performance budgeting*.

Dengan format kewenangan seperti ini, peran presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara betul-betul mencerminkan prinsip dan ciri dalam sistem presidensial. Disamping itu, campur tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakat pun akan semakin nyata terlihat oleh publik. Sebab, dalam sistem pemerintahan presidensial, sistem yang didesain tersebut memang

¹⁴) Adrian Sutedi, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, h. 108.

¹⁵) Ibid.

didasari akan prinsip pemisahan kekuasaan agar menimbulkan *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶ Selain itu, para menteri pun termasuk Menteri Keuangan juga bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden.¹⁷

Sebetulnya keberadaan posisi Presiden sebagai CFO tersebut jika kita menggunakan konsep dan teori dalam sistem pemerintahan presidensial murni, Presiden selaku kepala pemerintahan sebetulnya memiliki posisi tawar yang kuat dalam menyusun dan menetapkan APBN. Hanya saja karena Indonesia masih menganut sistem pemerintahan semi presidensial dan mengadopsi konsep kedaulatan rakyat sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, penggunaan keuangan negara yang diperoleh harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan melalui DPR.

Tentu saja konsekuensinya adalah pemerintah/Presiden dengan seluruh perangkat kementerian/lembaganya dalam setiap penggunaan keuangan negara harus memperoleh persetujuan DPR. Akibatnya, kedudukan DPR menjadi *powerfull* dan memiliki kewajiban menjalankan kedaulatan rakyat secara efektif dalam hal anggaran negara.¹⁸ Bahkan dalam konstitusi Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa, apabila DPR

tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Meskipun demikian, karena Indonesia sudah terlanjur dengan sistem pemerintahan semi presidensialnya, bagaimanapun kita harus menerima hal itu dan mencari desain alternatif peran ideal Presiden tersebut dalam mewujudkan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang baik (*good financial governance*). Sebab, dalam prospek hukum keuangan negara bagi Indonesia, proses penyusunan kebijakan keuangan negara harus betul-betul diarahkan sebagai pedoman kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang ingin dilaksanakan negara dan sesuai dengan alat-alat politik ekonomi yang ingin dipergunakan negara untuk mencapai tujuan nasional dan kepentingan rakyat.¹⁹

Jika diintegrasikan dalam ilmu ekonomi, karena hukum keuangan negara lebih dekat disiplin ilmu ekonomi, sebetulnya ada 3 (tiga) fungsi yang harus dijalankan secara maksimal oleh Presiden selaku CFO agar desain tersebut sesuai dengan tujuan konstitusi yaitu fungsi politik (otorisasi), fungsi pengawasan, dan fungsi mikro ekonomi.²⁰ Ketiga fungsi

16) Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, Depok, Rajawali Pers, 2018, h. 1.

17) Syamsuddin Haris, Sistem Presidensial Indonesia, 2018, dalam Sarag Nuraini Siregar (ed), Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2018 h. 6.

18) Beni Kurnia Illahi, op.cit., h. 2.

19) Ariefin P. Soeria Atmadja, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis, Jakarta, PT. Gramedia, 1986, h. 11.

20) Beni Kurnia Illahi, Op.cit., h. 3.

tersebut pada dasarnya menguatkan struktur dan tujuan hukum keuangan negara yang lazimnya menentukan kelangsungan pertumbuhan pembangunan suatu negara.

Disamping itu, pijakan hukum keuangan Negara juga harus mampu direfleksikan dalam Pancasila dan konstitusi sesuai dengan konsepsi teori hukum yang ada. Apabila penyusunannya mengabaikan teori hukum dan mengutamakan kepentingan politik pihak tertentu, hakikat kedaulatan rakyat sebagai instrumen penting tidak akan terwujud dalam keuangan negara.²¹ Artinya keterbukaan informasi bagi publik terhadap seluruh proses dan dokumen anggaran pun menjadi tidak transparan dan akuntabel.

Menurut *Open Budget Index* (OBI) yang dirilis oleh *International*

Budget Partnership (IBP), terdapat 8 dokumen kunci anggaran yang harus tersedia bagi publik,²² seperti dideskripsikan dalam Tabel 1. Selain itu, perlunya peran serta masyarakat dalam proses penyusunan anggaran di Pemerintah dan DPR, serta audit yang dilakukan BPK. Untuk memastikan anggaran yang disusun setiap tahun memiliki semangat konstitusional, sebagai aturan yang mengkooptasi seluruh persoalan keuangan negara melalui UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, seyogyanya pemerintah perlu memberikan ruang bagi publik melakukan uji publik terhadap UU APBN sebelum diberlakukan, sehingga APBN yang di desain untuk satu anggaran mendapat legitimasi yang kuat bagi seluruh masyarakat.²³

Tabel 1.
 Delapan Dokumen Kunci Anggaran yang Harus Terbuka Bagi Publik

No.	Dokumen	Keterangan
1	<i>Pre Budget Statement</i>	Berisi proyeksi anggaran dan indikator ekonomi makro atau dikenal dengan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Ekonomi Makro
2	<i>Citizen Budget</i>	Versi sederhana dari RAPBN dan APBN untuk memudahkan publik membaca
3	<i>Executive's Budget Proposal</i>	Nota Keuangan, RAPBN, RKA-KL beserta dokumen pendukung lainnya
4	<i>Enacted Budget</i>	UU APBN dan DIPA
5	<i>In-Year Reports</i>	Laporan realisasi anggaran bulanan atau tiga bulanan
6	<i>Mid Year Review</i>	Laporan semester anggaran
7	<i>Year End Report</i>	Laporan Akhir Anggaran atau LKPP
8	<i>Audit Report</i>	Laporan Hasil Audit BPK

21) Yenny Supriyanto, Dani Setiawan, Abdul Waidil, dan Ah Maftuchan, *Anggaran Pendapatan Belanja Negara Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta, Galang Pustaka, 2014, h. 96.

22) Lebih jauh mengenai Open Budget Index dapat dilihat pada link berikut <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/> Diakses pada tanggal 5 Januari 2019, pukul. 09.23 wib.

23) Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran, *Reformasi Penganggaran di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran, 2012, h. 2.

Berdasarkan rujukan kebijakan strategis R-APBN 2019, untuk belanja negara saja pemerintah menargetkan sebesar Rp. 2.204,4 triliun yang terdiri dari Belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp 1.443,3 triliun, serta transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp 761,1 triliun. Dimana anggaran tersebut direncanakan akan diarahkan utamanya untuk pengurangan kemiskinan dan kesenjangan guna menciptakan keadilan dan perlindungan sosial pada masyarakat, yang akan dilakukan melalui peningkatan efektivitas program perlindungan sosial dan penajaman pada belanja pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Artinya kesempatan masyarakat untuk turut serta dalam penganggaran sangatlah besar. Di samping belanja negara, pendapatan negara dalam R-APBN 2019 diproyeksikan sebesar Rp 1.878,4 triliun. Dari jumlah tersebut, penerimaan perpajakan direncanakan sebesar Rp 1.609,4 triliun dan penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp 267,9 triliun. Dengan begitu, pemerintah mesti bekerja keras dan berupaya secara maksimal untuk dapat mencapai target penerimaan tersebut dengan pelbagai langkah perbaikan serta memanfaatkan semua potensi ekonomi nasional, namun dengan tetap menjaga iklim investasi dan stabilitas dunia usaha.

Kedua, Presiden perlu secara berkala melakukan mekanisme kontrol terhadap Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) yang dikuasakan kepada Badan Pengawas Keuangan dan

Pembangunan (BPKP). Karena, dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan bahwa, dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa Menteri Keuangan selaku BUN menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan.

Ternyata jika kita coba mengulas norma yang termaktub dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan sebetulnya mempunyai *dual functions* yaitu sebagai: (1) selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; dan (2) selaku pengguna anggaran/pengguna barang di kementerian yang dipimpinya.²⁴ Berdasarkan muatan pasal di atas, meskipun menurut Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa Menteri Keuangan selaku BUN harus menyelenggarakan sistem pengendalian intern termasuk membentuk aparat pengawasan intern. Akan tetapi selaku pengguna anggaran/pengguna barang di kementerian yang dipimpinya, Menteri Keuangan juga harus menyelenggarakan sistem pengendalian intern termasuk

²⁴) Hendar Ristriawan dan Dewi Kania Sugiharti, *Op.cit.*, 613.

membentuk aparat pengawasan internnya.²⁵

Persoalan yang terjadi saat ini adalah aparat pengawasan intern bagi Menteri Keuangan selaku BUN, sampai saat ini belum dibentuk. *Dual functions* Menteri Keuangan sebagaimana diuraikan di atas, perlu ada pemisahan yang jelas antara aparat pengawasan intern Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal (BUN) dan aparat pengawasan intern Menteri Keuangan sebagai menteri teknis (pengguna anggaran/barang).²⁶ Pemisahan fungsi yang jelas ini diperlukan untuk membangun sistem pengendalian intern yang handal bagi Menteri Keuangan dalam rangka menjalankan delegasi dari Presiden.

Sebab, hal ini berhubungan juga dalam konteks ketika Menteri Keuangan sebagai COO mengeluarkan peraturan dan kebijakan dalam pengelolaan keuangan Negara misalnya dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan. Hal ini bukan dalam rangka menafikan setiap peraturan/kebijakan yang dikeluarkan oleh menteri keuangan, akan tetapi karena produk hukum yang dilahirkan dalam bentuk peraturan/kebijakan tersebut lebih banyak bersifat teknis maka terlebih dahulu Presiden bersama dengan tim harmonisasi dan sinkronisasi norma harus melakukan identifikasi dan mereviu kembali setiap peraturan/kebijakan yang akan diberlakukan.

Tindakan ini perlu dilakukan karena hakikat dari seluruh keuangan negara itu terletak pada APBN yang

disusun dan dikemas dengan produk hukum undang-undang. Oleh karena itu, penyesuaian dan harmonisasi setiap norma yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan wajib untuk direviu kembali oleh tim harmonisasi dan sinkronisasi dengan melibatkan para ahli hukum keuangan Negara dan hukum tata Negara.

Itu sebabnya, perumusan APBN tidak bisa semata-mata hanya membicarakan pada aspek matematis dan politik saja, atau dikenal dengan istilah politik anggaran. Melainkan dengan mendesain bagaimana setiap kebijakan anggaran, baik dari sisi pendapatan dan belanja negara harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang sudah diatur di dalam konstitusi dan undang-undang. Karena logika hukumnya kebijakan APBN yang telah memenuhi ketentuan konstitusi sekalipun dapat dikatakan in-konstitusional jika melanggar prosedur-prosedur dan hak-hak konstitusional yang bertentangan dengan konstitusi.

Maka dari itu, tidak mungkin menilai konstitusionalitas APBN hanya dari segi prosedur saja, tetapi kemudian melihat seberapa besar peraturan-peraturan yang ada dibawahnya mengakomodir Pasal 23 UUD 1945 dan UU APBN tersebut, sebagai rujukan dalam setiap pengelolaan keuangan Negara. Terakhir, menurut penulis Presiden sebagai CFO sudah saatnya mengefektifkan pemberian *reward and punishment* kepada setiap kementerian /lembaga dalam mengelola dan

²⁵) Ibid.

²⁶) Ibid., h. 614.

mempertanggungjawabkan keuangan negara yang sudah diaudit oleh BPK.

Hal ini dianggap penting, karena indikator keberhasilan pengelolaan keuangan Negara menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah anggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*). Di mana sistem penganggarannya tersebut berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi, dan rencana strategis yang sudah disusun oleh Pemerintah.

Tentu saja ketika visi, misi, dan rencana strategis tersebut terwujud oleh seluruh perangkat lembaga Negara, maka tidak ada salahnya Presiden sebagai pemangku kekuasaan pengelolaan keuangan negara memberikan *reward* berbentuk penambahan alokasi anggaran serta memberikan penghargaan juga bagi pejabat yang bersangkutan. Begitu juga sebaliknya ketika tujuan tersebut melenceng dari apa yang direncanakan maka *punishment* pun dapat dijatuhkan oleh Presiden sebagai CFO.

C. KESIMPULAN

Meskipun UU tentang Keuangan Negara telah mengatur secara jelas hubungan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara, akan tetapi jika disandingkan dengan konsep dan ciri dalam sistem pemerintahan presidensial ternyata masih menimbulkan ketidaksinkronan. Presiden selalu *Chief of Executive* dan *Chief Financial Officer* memiliki kuasa penuh dalam pengelolaan keuangan

negara. Artinya, dengan kewenangan Presiden yang begitu *powerfull*, tentu saja hal ini berimplikasi kepada seberapa besar anggaran negara yang dikurcurkan oleh Pemerintah dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

Meskipun Presiden sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara, akan tetapi secara sumber kewenangan kemudian didelegasikan kepada Menteri Keuangan sebagai bendahara umum negara sebagai *Chief Operational Officer* (COO). Dikarenakan sumber kewenangan ini bersifat delegasi dari Presiden kepada Menteri Keuangan, maka penulis menyimpulkan terdapat 4 (empat) peran ideal Presiden dalam memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, yaitu *pertama*, efektivitas proses penyusunan dan penetapan APBN yang konstitusional oleh Presiden bersama DPR serta bebas dari perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kedua, melakukan mekanisme kontrol oleh Presiden kepada Menteri Keuangan selau BUN yang dikuasakan kepada BPKP sebagai lembaga audit internal pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. *Ketiga*, mengidentifikasi dan mereviu kembali setiap peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan yang berhubungan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan terakhir mengefektifkan pemberian *reward and punishment* oleh

Presiden kepada setiap kementerian/ lembaga dalam mengelola dan mem- pertanggungjawabkan keuangan negara yang sudah diaudit oleh BPK.

Dengan mengefektifkan peran Presiden sebagai kepala pemerintahan dan CFO sebagaimana dijelaskan di atas, maka setidaknya akan

meminimalisir permasalahan- permasalahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dikemudian hari sehingga melahirkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Anggaran, Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparasi, 2012, *Reformasi Penganggaran di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparasi Anggaran.

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Djafar Saidi, Muhammad, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Isra, Saldi, 2018. *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers.

Martosoewignjo, Sri Soemantri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

J. Browne, Vincent, 1999, *The Control of Public Budget*, Public Affairs Press.

P. Soeria Atmadja, Arifin, 1986 *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: PT. Gramedia.

_____, 2009, *Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers.

Siregar Sarag, Nuraini (ed), 2018, *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Sucipto, Yenny, Dani Setiawan, Abdul Waidl, dan Ah Maftuchan, 2014, *Anggaran Pendapatan Belanja Negara Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta: Galang Pustaka.

Sutedi, Adrian, 2012, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.

Tjandra, W. Ryawan, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Yamin, Mohammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, Jakarta: Yayasan Prapantja.

Tulisan dan Jurnal

Kurnia Illahi, Beni, 2017, *“Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*, Makalah kegiatan Expert Meeting yang diselenggarakan atas kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Padang: Hotel Mercure, 4 September 2017.

Ristriawan, Hendar, dan Dewi Kania Sugiharti, 2017, *Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Check and Balances Systems*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Volume 14, Nomor 3, September 2017.

Website

[http:// internationalbudget.org/what-we-do/ open-budget-survey/](http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/)

MENEGUHKAN PANCASILA SEBAGAI FONDASI SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL INDONESIA

Charles Simabura

Abstrak

Pancasila sebagai dasar negara menjadi pondasi utama dalam bangunan sistem pemerintahan Indonesia. Sistem presidensial Indonesia dianggap tidak sesuai dengan Pancasila yang berlandaskan filosofi perwakilan dan musyawarah. Bangunan sistem Presidential sejalan dengan nilai dasar bangsa Indonesia yang menganut demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung secara bersamaan.

Key Word: Pancasila, Demokrasi Perwakilan, Sistem Presidensial

A. Pendahuluan

Pancasila merupakan *philosophische grondslag, staatsfundamentalnorn* dan *weltanschauung* yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa pada awal kemerdekaan.¹ Perjuangan kemerdekaan Indonesia didasari oleh perasaan yang sama sebagai bangsa dan ingin bersatu menghadapi kolonialisme. Semangat persatuan nusantara telah ada semenjak zaman kerajaan sebelum era penjajahan. Hal ini dibuktikan dengan kebesaran kerajaan Sriwijaya dan Majapahit yang hampir mempersatukan seluruh wilayah nusantara ditambah dengan kerajaan-kerajaan besar lainnya seperti Samudera Pasai, Tarumaneraga, Mataram, Demak, Padjajaran, Kediri, Kutai, Banjar, Sunda Kelapa, Banten dan lain-lain.

Pancasila yang disepakati oleh *the founding fathers* merupakan alat pemersatu seluruh warga negara dari Sabang sampai ke Merauke. Pancasila yang lahir dari Rahim ibu pertiwi telah membuktikan dirinya sebagai landasan dan cita-cita menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Soeprpto terdapat beberapa alasan yang menjadikan Pancasila sebagai dasar negara dan dapat diuraikan sebagai berikut:²

a. Pancasila digali dari adat dan budaya bangsa Indonesia, menjadi *common denominator* atau *de grootste gemene deeler* dan *de kleinste gemene veelvoud* dari adat dan budaya bangsa Indonesia. Prinsip dan

¹) Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti Senior Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

²) Peneliti dan Koordinator Divisi Lembaga dan Penyelenggara Negara Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

- nilai Pancasila telah diterapkan dalam kehidupan keseharian tanpa disadarinya;
- b. Pancasila memiliki potensi menampung kondisi dan sifat *pluralistic* bangsa. Bagi bangsa Indonesia yang begitu majemuk hanya Pancasila yang mampu mengikat unsur-unsur bangsa menjadi negara kesatuan;
 - c. Pancasila menjamin kebebasan warga negara untuk beribadah menurut agama dan keyakinannya;
 - d. Pancasila menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - f. Pancasila memberikan landasan bagi bangsa Indonesia dalam mengantisipasi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - g. Pancasila memberikan jaminan terselenggaranya demokrasi dan hak asasi manusia sesuai dengan adat dan budaya bangsa;
 - h. Pancasila menjamin terwujudnya masyarakat yang adil dan sejahtera.

Sayangnya sejarah membuktikan lain, selama era Orde Baru Pancasila justru dijadikan alat oleh kekuasaan untuk melanggengkan kuasanya. Tafsir tunggal Pancasila hanya dimiliki oleh penguasa. Pancasila yang dicita-citakan sebagai ideologi yang terbuka justru kehilangan makna. Pancasila telah menjadi menjadi instrumen yang kaku dan hanya boleh dimaknai oleh penguasa. Bahkan sikap yang

anti atau kritis terhadap pemerintah dianggap sebagai anti Pancasila. Pancasila berada pada titik terendah yaitu dijadikan alat memberangus lawan politik.

Pada saat bersamaan rakyat merasa Pancasila justru membunuh keberagaman dan melanggengkan penyalahgunaan kekuasaan. Buahnya dapat disaksikan pada masa reformasi, sebagian rakyat menjauh dari Pancasila bahkan kehilangan arah. Berbagai ideologi baru akhirnya kembali tumbuh sebagai alternatif, mulai dari fundamentalis kelompok suku, agama dan ras, sosialis, eksterm kanan dan ekstrem kiri bahkan liberalis yang individualis. Setelah terombang ambing pasca reformasi ternyata bangsa Indonesia menyadari telah kehilangan nilai bersama yaitu Pancasila. Muncullah kesadaran untuk kembali merefleksi nilai-nilai Pancasila dalam segala bidang kehidupan baik sosial, ekonomi, budaya, politik, agama dan sendi kehidupan lainnya.

B. Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan)

Setelah hampir terpecah belah oleh isu disintegrasi bangsa pada awal reformasi, persatuan bangsa kembali diuji oleh praktik demokratisasi di Indonesia. Pelaksanaan pesta demokrasi baik di tingkat pusat dan daerah serta ketimpangan ekonomi dianggap sebagai pemicu utama perpecahan anak bangsa. Isu suku, agama, ras dan antar golongan selalu menghias pesta demokrasi. Kemiskinan menjadi pemicu yang

sangat mudah untuk menciptakan konflik antar warga masyarakat.

Praktik politik para elit yang masih mempertontonkan ketidaksantunan dan ketidakjujuran telah mendegradasi kepercayaan publik terhadap negara. Otonomi daerah ternyata masih dianggap belum mampu menyejahterahkan bahkan justru dianggap memperluas praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Sistem ketatanegaraan Indonesia dianggap telah menjauh dari Pancasila. Akibatnya, muncul gagasan untuk kembali ke UUD NRI tahun 1945 rumusan asli sebagai jawaban atas segala persoalan bangsa kekinian.

Mengingat urgensi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara maka perlu kiranya kembali mereformulasi ulang nilai-nilai Pancasila dengan berkaca pada kondisi kekinian. Jika seluruh anak bangsa bersepakat bahwa Pancasila adalah ideologi yang hidup, fleksibel dan terbuka maka sudah semestinya Pancasila harus direkonstruksi dengan kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk dalam sistem ketatanegaraan saat ini.

Dalam konteks penyelenggaraan negara baik dalam hal hubungan antar lembaga-lembaga negara, upaya penegakan hukum, pelaksanaan demokrasi, menjalankan tata pemerintahan yang baik, maupun pengaturan ekonomi negara, serta etika moral dalam kehidupan sosial budaya dan kemasyarakatan, kita dihadapkan pada salah satu fakta yang menimbulkan kekhawatiran memudarnya nilai

dan menurunnya derajat Pancasila. Pancasila hanya dijadikan jargon oleh para penyelenggara negara tanpa menyadari sejauhmana tindakan mereka sesuai atau tidak dengan Pancasila.

1. Pancasila sebagai Fondasi Konstitusi

Meskipun secara konstitusional kata Pancasila tidak disebutkan sebagai dasar Negara di dalam Konstitusi namun sila-sila Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI tahun 1945 menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dari naskah UUD NRI tahun 1945. Hal ini ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI tahun 1945 : *“Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”*. Pancasila sebagai *gentlement agreement* seluruh bangsa menjadi ruh dan jiwa bagi Pasal-Pasal UUD NRI tahun 1945. Pancasila sekaligus menjadi landasan ideologis instrumentalis bangunan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sila-sila Pancasila telah mewujudkan dalam seluruh pasal-pasal UUD NRI tahun 1945. Pasal-pasal konstitusi baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan impelementasi konstitusional sila-sila Pancasila. Berikut akan diuraikan beberapa pasal yang merupakan penjabaran dari sila-sila Pancasila:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
Sila ini mengakui dan menghendaki penyelenggaraan

- negara berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai keagamaan serta keyakinan bangsa Indonesia. Pasal-pasal terkait antara lain: Pasal 9, Pasal 22D Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 24 Ayat (2), Pasal 28E Ayat (1), Pasal 28I Ayat (1), Pasal 28J Ayat (2), Pasal 29, Pasal 31 Ayat (5);
2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab
Sila ini menghendaki perwujudan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila ini menjadi landasan utama hampir semua pasal-pasal Hak Asasi Warga Negara dan Hak Asasi Manusia. Rumusannya terdapat dalam: Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 34;
 3. Persatuan Indonesia
Sila ini menjadi landasan dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Persatuan Indonesia mewujudkan dalam pasal-pasal yang menyangkut bentuk negara, hubungan antar tingkatan pemerintahan, sistem pertahanan dan keamanan dan identitas kenegaraan berupa bahasa persatuan, lambang negara dan lagu kebangsaan. Pasal-pasal dimaksud antara lain: Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25A, Pasal 30, Pasal 32, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C;
 4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
Sila ini menjadi dasar utama bagi sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasar pada kerakyatan yang sepadan dengan makna demokrasi. Dahl sebagaimana dikutip oleh Jimly, dalam bukunya *Polyarchy*, menuliskan delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat bagi demokrasi, yakni; *Pertama*, adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi atau berserikat; *kedua*, adanya kebebasan berekspresi; *ketiga*, adanya hak memberikan suara; *keempat*, adanya eligibilitas untuk menduduki jabatan publik;³ *kelima*, adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara; *keenam*, adanya tersedianya sumber-sumber informasi alternatif; *ketujuh*, adanya pemilu yang bebas dan adil; dan *kedelapan*, adanya institusi-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya.⁴ Bangunan demokrasi perwakilan Indonesia dirumuskan dalam pengaturan mengenai kelembagaan negara yang tertuang dalam Pasal-Pasal berikut :
Pasal 1 s.d. Pasal 5, Pasal 6 dan

³) Robert A. Dahl, *On democracy*, Yale University Press, 1998, h. 12

⁴) Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Pers, 2005, h. xiii

Pasal 6A, Pasal 7 s.d. Pasal 7C, Pasal 8 s.d. Pasal 17, Pasal 18 s.d. Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22 s.d. Pasal 22E, Pasal 23 s.d. 23G, Pasal 24 s.d. 24C, dan Pasal 25;

5. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Indonesia

Sila ini menjadi landasan bernegara dalam mewujudkan kesejahteraan umum yang menjelma dalam pasal-pasal yang secara khusus terkait dengan bidang kesejahteraan umum dan perekonomian. Selain itu dalam mencapai keadilan sosial hampir semua Pasal terkait implementasi sila Kemanusiaan yang adil dan Beradab menjadi bagian tak terpisahkan dari perwujudan keadilan sosial. Beberapa pasal UUD NRI tahun 1945 yang sangat erat kaitannya dengan sila kelima antara lain: Pasal 31, Pasal 33, Pasal 34.

Dari uraian implementasi pasal-pasal UUD NRI tahun 1945 sebagai wujud Konstitusional kelima sila Pancasila maka setidaknya terdapat sembilan prinsip pokok yang dirumuskan para ahli dan para perumus/perancang naskah Undang-Undang Dasar maupun naskah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1945 sampai sekarang. Kesembilan prinsip itu adalah: (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi, (iii) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv)

Demokrasi Langsung dan Demokrasi perwakilan, (v) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *'Checks and Balances'*, (vi) Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix) Cita Masyarakat Madani.⁵

2. Pancasila dan Sistem Pemerintahan Presidensial

Artikel ini secara khusus hanya akan menguraikan implementasi dari sila keempat yaitu : *Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan* sebagai fondasi utama sistem pemerintahan di Indonesia. Esensi pokok sila keempat bukanlah demokrasi yang individualistik. Kerakyatan yang berarti kesesuaian hakikat struktur dan pelaksanaan negara dengan hakikat rakyat maka tidak bisa dipisahkan dengan hakikat manusia yaitu kodrat manusia yang terkandung dalam sila kedua Pancasila. Kemudian sila Persatuan Indonesia yang sesuai dengan rumusan persatuan dan kesatuan sila-sila Pancasila, kedua sila yang mendahuluinya menjiwai dan mendasari sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI tahun 1945 setidaknya terdapat beberapa ciri-ciri yang dijiwai oleh sila keempat yaitu:

⁵) Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Konstitusi Pers, 2005, h. 53.

1. Indonesia negara yang berbentuk Republik. Prinsip “kerakyatan atau demokrasi” dalam sila keempat ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) : *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*. Dalam pengertian dasar, sebuah republik adalah sebuah negara dimana tampuk pemerintahan akhirnya bercabang dari *rakyat*, bukan dari prinsip keturunan bangsawan dan sering dipimpin atau dikepalai oleh seorang presiden. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *res publica* (kepentingan/urusan publik), yang artinya negara dimiliki serta dikawal oleh rakyat.⁶ Menurut Machiavelli seperti dikutip dari buku *Il Principe* dinyatakan ciri negara republik adalah kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat (*respublica*) sehingga disebut negara kerakyatan. Kekuasaan penguasa di negara republik bersifat terbatas dan dibangun atas dasar *checks and balances*.⁷ Para penguasa dipilih berdasarkan kemampuan dan keutamaan bukan berdasarkan hubungan darah.⁸ Hal tersebut jelas diatur dalam pasal-pasal menyangkut pengisian jabatan pada lembaga negara mulai dari Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, KY, MK dan lain-lain.
2. Indonesia menerapkan prinsip kerakyatan (demokrasi) baik secara langsung (*direct democracy*) dan tidak langsung (*indirect democracy*). Abraham Lincoln (Presiden AS ke-16) menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (*Democracy is government of the people, by the people and for the people*).⁹ Negara Indonesia, telah meletakkan konstitusi berada di derajat tertinggi dan melalui konstitusi sumber pengaturan berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹⁰ Konstitusi yang menentukan pembatasan terhadap kekuasaan. Di sisi lain konstitusi memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Secara konstitusional konstitusi juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem Monarki) kepada organ - organ kekuasaan negara.¹¹ Gagasan tentang demokrasi kadangkala di dalam praktik seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak yang berkuasa. Bahkan di sepanjang sejarah,

⁶ Allan Boom, (Trans), *The Republic of Plato*, BasicBooks: Harper Collins Publishers, 1991, h. 439

⁷ Niccolo Machiavelli, *The prince*, translated, translated, with introduction and notes, by James B. Atkinson, Hackett Publishing Company, Inc, 2008, h. 35

⁸ Pax Benedicto (Penyadur), *Politik Kekuasaan Menurut Nicollo Machiavelli*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2015, h. 39

⁹ T. M. Eddy, D. D., Abraham Lincoln. *A Memorial Discourse*, Methodist Book Depository, 1865, h. 5

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009, h. 298

¹¹ Op. Cit, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*... h. 24,

corak penerapannya juga terus berkembang dari waktu ke waktu. karena itu, konsepsi demokrasi itu terus menerus mendapatkan atribut tambahan seperti *"welfare democracy"*, *"people's democracy"*, *"social democracy"*, *"participatory democracy"*, dan sebagainya.¹² Termasuk di Indonesia yang pernah menerapkan demokrasi terpimpin ala Soekarno dan Demokrasi Pancasila ala Soeharto. Puncak perkembangan gagasan demokrasi itu yang paling diidealkan di zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum yang diistilahkan dengan perkataan *"constitutional democracy"*.¹³ Prinsip ini telah diadopsi dan ditegaskan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI tahun 1945: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Serta, Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Dahl memberikan karakteristik dasar pemerintahan perwakilan yang demokratis (*democratic representative governments*) itu sebagai berikut:¹⁴

- a. *Important government decisions and policies are directly or indirectly adopted by, or accountable to, officials who are chosen in popular elections.*
- b. *Citizens are entitled to participate freely in fair and reasonably*

frequent elections in which coercion is uncommon.

- c. *Citizens are entitled to run for and serve in elective offices, though requirements as to age and place of residence may be imposed.*
- d. *Citizens may express themselves publicly over a broad range of politically relevant subjects, without danger of severe punishment.*
- e. *All citizens are entitled to seek out independent sources of information from other citizens, newspapers, and many other sources; moreover, sources of information not under the control of the government or any single group actually exist and are effectively protected by law in their expression.*
- f. *In full contrast to the prevailing view in earlier democracies and republics that political "factions" were a danger to be avoided, both theory and practice came to insist that in order for citizens to achieve their various rights they must possess a further right to form and participate in relatively independent associations and organizations, including independent political parties and interest groups.*

Berdasarkan ketentuan konstitusi dan nilai-nilai Pancasila, maka karakter-karakter yang diutarakan oleh Dahl telah diadopsi dalam sistem pemerintahan Presidensial Indonesia saat ini. Sehingga secara

¹²⁾ Op. Cit, Jimly Asshidique, Hukum... h. 243,

¹³⁾ Ibid

¹⁴⁾ Robert A. Dahl, On Political Equality, Yale University Press, 2006, h. 12

konseptual ideologis Indonesia yang berlandaskan Pancasila dapat dikatakan sebagai Negara yang demokratis.

3. Kerakyatan Indonesia dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.

Kerakyatan atau demokrasi harus dilaksanakan secara hikmah dan kebijaksanaan. Jurgen Habermas yang memperkenalkan paham demokrasi deliberatif menitikberatkan konsep demokrasi yang mengutamakan proses mencapai konsesus atau kesepakatan (musyawarah mufakat) bersama bukan menang kalah (mayoritas vs minoritas). Konsesus hanya dapat dicapai manakala hikmat kebijaksanaan lebih dikedepankan dalam proses demokrasi deliberatif. Hikmat kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, sebagaimana dikehendaki oleh Pembukaan UUD NRI tahun 1945 bahwa susunan kenegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan permusyawaratan dan keadilan.¹⁵

Hikmat atau hikmah dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Wisdom* adalah suatu pengertian dan pemahaman yang dalam mengenai orang, barang, kejadian atau situasi, yang menghasilkan kemampuan untuk menerapkan persepsi, penilaian

dan perbuatan sesuai pengertian tersebut.¹⁶ Padanan kata hikmat adalah 1. kebijakan; kearifan.¹⁷ Hikmat kebijaksanaan telah menjadi jiwa bangsa (*voklgeist*)¹⁸ Indonesia dalam wujud demokrasi permusyawaratan atau musyawarah mufakat.

Perwujudan kedaulatan rakyat pada masa sekarang dipraktikkan baik secara langsung maupun melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam keterlibatannya pada Pemilihan umum presiden/wakil presiden, DPR, DPD, DPRD, Kepala daerah dan Kepala Desa. Kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun demikian, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan

¹⁵ Yudi Latif, Negara Paripurna, Historia, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, Jakarta, Gramedia, 2011, h. 477

¹⁶ <https://id.wikipedia.org/wiki/Hikmat>

¹⁷ <https://Kbbi.Web.Id/Hikmat>

¹⁸ Bernard L. Tanya, dkk, Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta Publishing, 2010, h. 103

prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas.¹⁹

Kerakyatan (demokrasi) langsung sekalipun haruslah tetap dipimpin oleh "hikmat kebijaksanaan". Artinya, penyelenggaraan pemilihan umum harus berdasarkan hikmah dan kebijaksanaan. Implementasinya dapat dilihat dari asas-asas Pemilu yang tertuang dalam Pasal 22E Ayat (1) yang menyatakan bahwa : *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*

Kerakyatan Indonesia melalui pemilihan langsung tidak hanya berorientasi pada menang dan kalah. Menurut Hatta Kerakyatan yang dianut oleh bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja, tetapi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.²⁰ Oleh karena itu demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya.²¹ Dengan demikian proses penyelenggaraan pemilu harus mengedepankan hikmat dan kebijaksanaan seluruh rakyat Indonesia sehingga lebih mengedepankan rasionalitas, kegotongroyongan dan bukanlah perbedaan yang berujung pada

perpecahan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka dibutuhkan penyelenggara pemilu, peserta pemilu dan pemilih yang menjunjung tinggi filosofi hikmat kebijaksanaan.

4. Melembagakan Permasyarakatan dan Perwakilan

Pancasila sebagai ideologi terbuka akan tetap menjadi nilai yang hidup dan tumbuh sesuai perkembangan zaman. Dengan demikian pendapat yang menyatakan bahwa praktik demokrasi langsung telah melenyapkan makna Permasyarakatan/Perwakilan tidaklah tepat.²²

Perwakilan/Permasyarakatan dapat dimaknai secara filosofis dan operasional/institusional. Secara filosofis permasyarakatan merupakan prinsip dasar dalam proses pengambilan keputusan/konsesus demokrasi. Secara institusional perwakilan mewujudkan dalam keberadaan lembaga perwakilan yaitu DPD, DPR, dan DPRD. Sedangkan lembaga permasyarakatan mewujudkan dalam Kelembagaan MPR sebagai *People's Consultative Assembly* bangsa Indonesia.

Dalam sistem perwakilan, para wakil rakyat tidaklah terputus sama sekali hubungannya dengan rakyat dan semata-mata mempercayakan penyelenggaraan negara kepada para wakilnya. Partisipasi rakyat dapat

19) Op. Cit. Jimly Asshidiqie, *Konstitusi...* h. 57

20) Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, Bandung: Segi Arsy, 2008, h. 55

21) Loc. Cit. Jimly Asshidiqie, h. 477

22) Op. Cit. Mohammad Hatta, h. 56

diwujudkan melalui saluran-saluran demokrasi yang ada sebagaimana telah diurai pada poin sebelumnya.

Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik yang dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat. *Pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. *Kedua*, didedikasikan bagi kepentingan banyak orang bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. *Ketiga*, berorientasi jauh jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). *Keempat* bersifat imparial dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas elit penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.²³

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dimana proses pengisiannya melalui pemilu menjadi wujud dari sistem demokrasi langsung. Berdasarkan fungsinya rakyat melalui para wakil rakyat terlibat dalam fungsi legislasi, anggaran

dan pengawasan pemerintahan baik di DPR maupun DPD. Bahkan melalui para wakil rakyat yang juga merangkap sebagai anggota MPR rakyat dapat melakukan perubahan konstitusi dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelembagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁴

Praktik pengisian jabatan Presiden secara langsung juga dianggap sebagai praktik demokrasi langsung. Praktik lebih ditujukan bagi penegasan sistem Presidensial dan tidak dalam rangka mendelegitimasi lembaga permusyawaratan dan perwakilan. Adapun ciri-ciri dari sistem presidensial²⁵ pada umumnya yang juga dianut Indonesia adalah:

²³) Op.Cit. h. 478

²⁴) Loc. Cit. Jimly Asshidiqie, Konstitusi...

²⁵) Ibid. h. 60

- a. Masa jabatan Presidennya yang ditentukan yaitu 5 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik;
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga DPR, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat;²⁶
- c. Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung;
- d. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
- e. Tidak adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.
- f. Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Dalam sistem ini

biasa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the president*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem *constitutional state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.²⁷

- g. Meskipun tidak diperkenankan memberhentikan presiden karena alasan politik, UUD NRI Tahun 1945 memberikan hak kepada DPR untuk menyatakan pendapat yang dapat berimplikasi pada pemberhentian Presiden. Dasar hak menyatakan pendapat tersebut apabila presiden diduga melakukan pelanggaran pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁸ Artinya meskipun menganut demokrasi langsung melalui sistem presidensial, lembaga kepresidenan tetap dalam kontrol dan pengawasan dari lembaga perwakilan dan permusyawaratan.

5. Pemilu Sebagai Wujud Permasyarakatan Umum

²⁶⁾ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 78.

²⁷⁾ *Ibid.* h. 162

²⁸⁾ Lihat Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945

Pemilihan umum harus dimaknai sebagai permusyawaratan umum seluruh rakyat Indonesia. Pada akhirnya, negara berbentuk republik yang berdasarkan kedaulatan rakyat dipahamkan dalam kalangan pergerakan nasional berlainan dengan konsep Rousseau yang bersifat liberal dan individualisme. Kedaulatan rakyat diciptakan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan dari demokrasi Indonesia yang asli.²⁹ Artinya demokrasi Indonesia merupakan perpaduan nilai-nilai asli yang beragam dan berkarakter lokal dengan nilai-nilai demokrasi kekinian. Sehingga demokrasi Indonesia tumbuh menyesuaikan perkembangan zaman dan perkembangan demokrasi di dunia namun tidak meniggalkan nilai-nilai kearifan lokal. Demokrasi permusyawaratan lebih mengedepankan kolektivisme dan bukan individualisme. Hal ini sejalan dengan sila kelima dimana tujuan akhir demokrasi adalah keadilan sosial dan bukan keadilan orang-perorang/individual dan kelompok.

C. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan beberapa hal terkait perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam membentuk

sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia. hal tersebut mewujud dalam desain ketatanegaraan, sebagaimana telah diuraikan bahwa sila keempat diterapkan sebagai nilai-nilai demokrasi yang institusional melalui lembaga-lembaga negara. Indonesia yang berbentuk Republik menerapkan demokrasi langsung pada tahap pengisian jabatan Presiden dan Lembaga Perwakilan. Sedangkan pada pengisian lembaga negara lainnya diterapkan konsep demokrasi tak langsung dengan melibatkan lembaga perwakilan dan Presiden. Misalnya dalam pengisian jabatan hampir keseluruhan lembaga negara seperti: MA, MK, KY, KPU, KPK, Komnas HAM, KPU, BAWASLU, BPK, BI dan lembaga negara lainnya.

Konsep demokrasi tak langsung menginstitutionalisasi permusyawaratan/perwakilan dalam kelembagaan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Keterlibatan rakyat dalam pemerintahan diwakilkan kepada para wakil rakyat sesuai dengan tingkatan pemerintahan namun tetap membuka ruang bagi partisipasi publik.

Prinsip kerakyatan/demokrasi harus dilaksanakan dengan penuh hikmat dan kebijaksanaan. Maknanya, proses demokrasi baik secara formal maupun substansial tunduk pada nilai-nilai dan asas-asas negara hukum dan demokrasi dengan menjunjung tinggi nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan Beradab, Persatuan Indonesia serta Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

²⁹⁾ Kaelan, Negara Kebangsaan Pancasila, Yogyakarta, Paradigma, 2013, h. 360

DAFTAR PUSTAKA

Asshidiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Pers.

_____, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

_____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Konstitusi Pers.

Boom, Allan, (Trans), 1991, *The Republic of Plato*, BasicBooks: Harper Collins Publishers.

Benedento, Pax (Penyadur), 2015, *Politik Kekuasaan Menurut Nicollo Machiavelli*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.

Dahl, Robert A, 1998, *On democracy*, Yale University Press.

_____, 2006, *On Political Equality*, Yale University Press.

Hatta, Mohammad, 2008, *Demokrasi Kita*, Bandung: Segi Arsy.

Indarti, Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta, Penerbit Kanisius.

Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta, Paradigma.

Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.

Machiavelli, Niccolo, 2008, *The prince*, translated, translated, with introduction and notes, by James B. Atkinson, Hackett Publishing Company, Inc.

Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna, Historia, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Gramedia.

Eddy D. D, T. M., 1865, *Abraham Lincoln. A Memorial Discourse*, Methodist Book Depository.

Tanya, Bernard L. dkk, 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing.

Soeprapto, 2013, *Pancasila*, Jakarta, Konstitusi Pers.

Web Site

<https://id.wikipedia.org>

<https://Kbbi.Web.Id>

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Yuliandri
Ari Wirya Dinata

Abstrak

Konstitusi, UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia, tetapi beberapa norma konstitusi mensinyalkan ciri-ciri sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintah presidensial. Disisi lain, langgam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang di Indonesia memiliki keunikan jika ditelaah dari model sistem presidensial yang diterapkan. Tidak dapat dipungkiri hubungan relasi antara Presiden dan Parlemen dalam pembentukan undang-undang yang dipraktikkan di Indonesia memiliki perbedaan dengan model yang diaplikasikan di beberapa negara yang menggunakan sistem presidensial. Tulisan ini mengupas mengenai napak tilas pembentukan peraturan perundang-undang khususnya undang-undang berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku dan perbandingan hukum praktek di beberapa negara.

PENDAHULUAN

The rule of law, not of man, istilah ini begitu inheren dengan konsep negara hukum modern. Sebab dalam konsep negara hukum modern, hukum dijadikan acuan bernegara. Segala hal dan sesuatu diatur dan berlaku berdasarkan hukum yang telah ditetapkan. Konsep negara hukum tidak dapat dilepaskan dengan konsep pemisahan kekuasaan. Karena dalam negara hukum menghendaki adanya suatu pemisahan kekuasaan guna menciptakan spektrum *check and balance* dalam pelaksanaannya. Pemikiran ini tentunya bermula dari hipotesis bahwa kekuasaan yang menumpuk pada satu cabang

kekuasaan semata akan berpotensi untuk disalahgunakan. Sejalan dengan postulat klasik yang diutarakan oleh Lord Acton *"Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutetly.*

Oleh karenanya, dikenal konsep pemisahan kekuasaan. Ada dua tokoh sentral yang acapkali dikutip pendapatnya berkaitan dengan konsep ini. Pertama John Lock dalam bukunya *"Two Treaties of Civil Government"*, Locke membagi kekuasaan kedalam 3 (tiga) elemen yaitu: kekuasaan pembentuk undang-undang (*legislative power*), kekuasaan pelaksana undang-undang (*executive power*), dan kekuasaan menjalankan hubungan luar negeri (*federative power*).¹ Sedikit berbeda dengan

¹) Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h.12

konsep yang diperkenalkan oleh Locke, Baron de Montesquieu dalam bukunya berjudul “ *The Spirit of Laws*) membagi kekuasaan pemerintahan dalam 3 (tiga) cabang yaitu kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, dan kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang.² Konsep Montesquieu ini kemudian dikenal dengan istilah Trias Politica.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan memberikan kewenangan kepada lembaga Presiden dalam membentuk sejumlah peraturan perundang-undangan yang diatur didalam konstitusi diantaranya: membentuk UU, membentuk Peraturan Pemerintah dan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU. Dalam membentuk UU, Presiden bukanlah pelaku tunggal sebab UU tersebut harus melibatkan DPR dan untuk beberapa UU tertentu melibatkan DPD dalam pembahasannya. Jika dibenturkan dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maka kewenangan Presiden sebagai lembaga eksekutif dalam membentuk UU ini terasa mencaplok kewenangan lembaga legislatif (DPR). Sehingga membuat tidak relevannya konsep pemisahan kekuasaan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. apalagi jika Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 tersebut dikaji dengan menggunakan parameter sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia maka

terjadi anomali serta menimbulkan pertanyaan sebenarnya bagaimana relasi hubungan Presiden dan Lembaga Legislatif (DPR dan DPD) yang di desain dalam konstitusi UUD 1945 berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU.

Saldi Isra dalam bukunya menyebutkan bahwa secara umum, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem yang memisahkan antara pemegang kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif.³ Lebih lanjut Saldi Isra mengutip Alan R Ball dan B Guy Peter dalam buku “*modern politic and government* menyatakan bahwa *President is not part of legislature*.⁴ Dengan kata lain relasi antara Presiden sebagai penguasa lembaga eksekutif dan DPR sebagai penguasa lembaga legislatif berada pada posisi yang sejajar dan bersifat koordinasi bukan subordinasi. Karena posisi yang demikian maka presiden dalam menjalankan pemerintahan tidak tergantung dengan lembaga legislatif. Apalagi dalam desain sistem pemilihan umum di Indonesia saat ini, dimana Presiden dan anggota lembaga legislatif dipilih secara langsung. Oleh karenanya masing-masing lembaga tersebut mendapatkan legitimasi secara langsung dan kuat dari rakyat.

Pemisahan dengan demarkasi yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting untuk menjelaskan bagaimana fungsi

2) Mirriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006, h.52.

3) Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua, Depok: Rajawali Press, 2018, h. 56

4) Ibid h. 56

legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial bekerja.⁵ Seperti yang disadur oleh Saldi Isra dalam bukunya mengenai pendapat dari Paul Christopher Manuel dan Anne M Camissa menyebutkan yaitu salah satu karakter mendasar sistem presidensial, adalah adanya pemisahan legislasi dan kekuasaan eksekutif dalam legislasi.⁶ Dengan pemisahan itu, dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Lembaga legislatif mengusulkan dan memformulasikan dan dapat bekerja sama dengan eksekutif dalam merumuskan legislasi terutama pada saat partai politik yang sama berkuasa di kedua cabang pemerintahan ini.⁷

Namun pada saat dihadapkan dengan realitas politik bahwa partai yang berkuasa pada cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif bukanlah partai yang sama, maka lobi untuk meloloskan suatu UU dapat dilakukan presiden melalui anggota-anggota legislatif melalui pendekatan yang bersifat personal atau melalui partai politik yang duduk di parlemen dan mendukung eksekutif.⁸

Ketika pembentukan peraturan perundang-undangan *vis a vis* sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia, maka

pertanyaan yang timbul adalah bagaimana rancang bangun konstitusi dalam menciptakan relasi hubungan antara parlemen sebagai pembentuk undang-undang dengan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Ditambah dengan corak kepartaian dan tingkat demokrasi Indonesia yang cukup dinamis dan beragam.

Oleh karena itu tulisan ini bermaksud menyigi mengenai pola interaksi yang terjadi antara Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam sistem presidensial di Indonesia dengan Parlemen sebagai pelaksanaan kekuasaan legislatif dengan merujuk kepada teori konstitusi berkaitan dengan hubungan lembaga negara dalam sistem pemerintahan, napak tilas sejarah hubungan antara Parlemen dan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia serta studi perbandingan penerapan perkawinan sistem pemerintahan presidensial dan pembentukan UU di pelbagai negara di dunia. tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang berbasis kepada studi literatur dan peraturan perundang-undangan berserta doktrin dan putusan pengadilan.

5) Ibid, h. 57

6) Ibid, h. 57

7) Ibid, h. 57

8) Ibid, h. 57

PEMBAHASAN

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.⁹ Kelima tahapan dasar tersebut merupakan mekanisme yang harus dilalui untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Yuliandri menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.¹⁰ Sementara itu, Peraturan perundang-undangan sendiri diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.¹¹ Terdapat sejumlah asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Kejelasan Tujuan;
- b) Kelembagaan atau pejabat

- pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan;
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan dan;
- g) Keterbukaan.

Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Yuliandri mengutip pendapat Van der Vlies, menyebutkan bahwa dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materiil. Asas-asas formal tersebut meliputi: *het beginsel van duidelijke doelstelling, beginsel van het juiste orgaan, het noodzakelijkheids beginsel, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van consensus*.¹² Sedangkan asas-asas materiil meliputi: *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het baginsel van de individuele rechtsbedeling*.¹³ asas formal dan asas materiil ini harus tergambar pula dalam pembentukan UU.

Undang-Undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum, karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-

⁹⁾ Lihat Pasal 1 angka 1 UU No 12 Tahun 2011

¹⁰⁾ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Jakarta: Rajawali Press, h.25

¹¹⁾ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No 12 Tahun 2011

¹²⁾ Ibid, h.23

¹³⁾ Ibid h.24

undang secara komprehensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.¹⁴

Indonesia sebagai negara bekas jajahan Belanda menyebabkan warisan praktek bernegara dan berhukumnya sedikit banyak masih melekat. Belanda sebagai negara yang mempraktekan tradisi hukum Eropah Kontinental menyebabkan tradisi tersebut berasilimasi dalam sistem hukum Indonesia.¹⁵ meski di masa sekarang pembedaan antar dua sistem hukum besar yaitu Anglo-Saxon dan Eropah Kontinental tidak lagi begitu relevan.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia

Berdasarkan sifat hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada di dalam negara, khususnya berdasarkan sifat hubungan cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, maka sistem pemerintahan didalam negara yang mengadakan atau menyelenggarakan sistem pemisahan kekuasaan dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) yaitu:¹⁶

- a) Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
- b) Negara dengan sistem pemerintahan parlementer;
- c) Negara dengan sistem pemerintahan badan pekerja atau referendum

Selain varian sebagaimana disebutkan diatas, Saldi Isra mengutip C.F Strong dalam buku "Modern Political Constitution) membagi sistem pemerintahan dalam dua kategori, yakni *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *fixed executive*. Begitupula halnya dengan Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga model yaitu: *presidentialism*, *parliamentary system* dan *semi-presidentialism*. Pembagian Giovanni ini hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Arend Lijphart yaitu: *parliamentary*, *presidential* dan *hybrid*. Selain varian tersebut terdapat pula varian yang disampaikan oleh Denny Indrayana yang membagi sistem pemerintahan dalam 5 tipe yaitu: sistem parlementer, sistem presidensial, sistem hybrid atau campuran, sistem kolegal dan sistem monarki.¹⁷

Lebih lanjut, Alan R Ball menamakan sistem pemerintah presidensial itu sebagai *the presidential type of government*. Dengan ciri-ciri sebagai berikut:¹⁸

1. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi dewan pemilih atau dipilih secara langsung;
3. Presiden bukan bagian dari lembaga legislatif;
4. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif kecuali

¹⁴) Ibid h.31

¹⁵) Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, h.52

¹⁶) Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta: Liberty, 1986, h. 241

¹⁷) Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, Depok: Rajawali Press, 2018, h.3-4

¹⁸) Sri Soemantri, Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN, Bandung: Tarsito, h. 47

melalui dakwaan yang jarang terjadi;

5. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif untuk kemudian memerintahkan pemilu baru;
6. Biasanya presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti.

Disisi lain, sistem pemerintahan Parlementer memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁹

1. Anggota kabinet adalah anggota parlemen;
2. Anggota kabinet harus mempunyai pandangan politik yang sama dengan parlemen. Ciri ini antara lain berlaku di Inggris sedangkan di negara-negara yang tidak menganut sistem dua partai hal itu sering dilakukan dengan kompromi;
3. Adanya politik berencana untuk mewujudkan programnya;
4. Perdana menteri dan kabinet harus bertanggung jawab kepada parlemen;
5. Para menteri mempunyai kedudukan dibawah perdana menteri;
6. Perdana menteri dapat dijatuhkan dengan mosi tidak percaya.

Dalam sejarah perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia menurut Saldi Isra agak sulit melacak sistem pemerintahan yang sesungguhnya dipraktekan di Indonesia. sehingga Ia menyebut ini

menjadi menarik karena sepanjang sejarahnya, Indonesia mempraktekan demokrasi sistem pemerintahan model sendiri yang didesain para pendiri bangsa di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan diantara pakar dan bengawan hukum tata negara Indonesia pun masih terdapat perbedaan dimana Sri Soemantri yang menyebutkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran yaitu kombinasi sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial, di sisi lain, Hamid S Attamimi yang menyatakan bahwa UUD 1945 justru menerapkan desain sistem pemerintahan presidensial murni.²⁰

Perdebatan dan diskursus ini terus bergulir dikalangan akademisi dan pemerhati kajian hukum tata negara, ambiguitas dalam sistem hukum pemerintahan yang dianut di Indonesia ini terus terjadi, sebagai contoh bagaimana menjelaskan adanya kehadiran koalisi dalam sistem presidensial sementara dalam teori istilah koalisi sejatinya adalah padanan terminologi yang dikenal dalam negara yang menganut sistem parlementer, atau melekatnya fungsi legislatif dalam pembentukan UU yang bercokol dalam kekuasaan eksekutif Indonesia, padahal seharusnya praktek pembentukan UU dalam sistem presidensial berkiblat pada model sistem hukum Amerika, atau isyu terkait adanya pertimbangan yang perlu diperhatikan oleh Presiden dalam mengangkat duta, konsul,

¹⁹⁾ Ní'matul Huda, Ilmu Negara, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 260

²⁰⁾ Ibid h.5

membuat perjanjian internasional dan banyak hal lainnya.

Napak tilas salah satu alasan fundamental perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah tidak berjalannya prinsip saling mengimbangi dan Saling mengawasi (*check and balance*) dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar saat itu adalah dominan eksekutif (*executive heavy*) yakni, kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Dalam naskah asli UUD 1945, Pada diri Presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief of executive*) dilengkapi dengan sejumlah hak konstitusional berupa: hak memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) sekaligus saat bersamaan Presiden menjadi tokoh sentral dalam kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya terpisah dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda, tetapi nyatanya berada di satu tangan Presiden.²¹

Adanya pergeseran fungsi legislasi yang merujuk pada amandemen pertama UUD 1945. Pada awalnya sebelum amandemen, kekuasaan pembentuk undang-undang ada pada presiden. Sebenarnya hal ini adalah suatu kerancuan mendasar dalam menetapkan konsep negara yang dilakukan oleh *founding fathers* diawal kemerdekaan. Di satu sisi, Indonesia sebagai negara dengan sistem

pemerintahan presidensial, namun disisi lain kekuasaan pembentuk undang-undang tidak diletakan ditangan legislatif melainkan eksekutif. Namun kerancuan itu dapat dipahami sebab pemusatan kekuasaan diawal kemerdekaan pada satu tangan yakni presiden hal itu juga dikarenakan mengingat organ-organ negara lainnya belum terbentuk berdasarkan UUD 1945.²²

Oleh karenanya, perubahan konstitusi yang berlangsung sejak tahun 1999-2002 salah satunya dimaksudkan untuk memperbaiki tatanan pemerintahan Indonesia berdasarkan kepada prinsip *check and balance* (saling mengawasi dan saling mengimbangi). Terdapat sejumlah upaya untuk menormalkan bandul kekuasaan agar tidak dikuasai oleh satu organ negara dalam hal ini lembaga Presiden. Sehingga Pasal yang mengatur mengenai kekuasaan Presiden dalam membentuk UU mengalami amandemen. Hal demikian juga sejalan dengan salah satu kesepakatan dasar perubahan UUD 1945 yang dibuat oleh Panitia Ad Hoc 1 yaitu untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial. Tapi dalam faktanya proses purifikasi sistem presidensial dalam sistem pemerintahan Indonesia tersebut belum dapat dikatakan sempurna sebab cita rasa parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia masih cukup terasa.

21) Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Permasalahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat. Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2007, h.6

22) Edward O S Hiarij, Membangun Sarana dan Prasarana Hukum yang berkeadilan dalam Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia, Jakarta: Komisi Yudisial, 2012, h. 98

Namun, setelah perubahan UUD 1945, desain konstitusi mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam sejumlah Pasal hasil perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Pada hakikatnya, kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bersumber pada dua lembaga yaitu lembaga kepresidenan (Presiden) dan lembaga perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah). Pelbagai ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditemui dalam sejumlah Pasal dalam UUD 1945. Pertama, kewenangan Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Kedua, kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah dalam rangka menjalankan UU diatur dalam Pasal 5 ayat (2). Ketiga, kewenangan DPR dalam membentuk produk hukum UU diatur dalam beberapa Pasal yaitu: Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 20A ayat (1), Pasal 21. Keempat, kewenangan Presiden untuk membuat UU dalam keadaan darurat atau dikenal dengan istilah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) diatur dalam Pasal 22 ayat (1), (2), (3). Kelima, kewenangan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang

yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama diatur dalam Pasal 22D ayat (2).

Berdasarkan pengaturan yang ada didalam UUD 1945, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Presiden dalam sistem presidensial di Indonesia memiliki kewenangan untuk membentuk 3 (tiga) jenis peraturan perundang-undangan, yaitu: kesatu, Undang-Undang bersama dengan DPR. Kedua, Peraturan Pemerintah sebagai instrumen hukum menjalankan UU. Ketiga, dalam hal ihwal kegentingan memaksa dapat mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu).

3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menurut Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia.

Bagian sub bab ini mencoba menggambarkan mengenai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan.

Tabel 2.1: Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia

No	Konstitusi	Sistem Pemerintahan	Pasal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
1	UUD 1945 sebelum Perubahan	Presidensial	1. Pasal 5 ayat (1) 2. (Pasal 5 ayat (2)) 3. (Pasal 20 ayat (1)) 4. (Pasal 21 ayat (1)) 5. (Pasal 22 ayat (1)) 6. (Pasal 3)
2	Konstitusi RIS 1949	Parlemerter	1. (Pasal 127 huruf a) 2. Pasal 128 ayat (2)) 3. (Pasal 128 ayat (3)) 4. (Pasal 139 ayat (1)) 5. (Pasal 141 ayat (1))
3	UUUDS 1950	Parlemerter	1. (Pasal 89) 2. (Pasal 90) 3. (Pasal 96 ayat (1)) 4. (Pasal 98 ayat (2))
4	UUD 1945 setelah perubahan	Presidensial	1. (Pasal 5 ayat (1))* 2. (Pasal 5 ayat (2)) 3. (Pasal 20 ayat (1))* 4. (Pasal 21)* 5. (Pasal 22 ayat 1)

Berdasarkan tabel diatas maka dapat disusun narasi. pertama, pembentukan peraturan perundang-undangan atau kekuasaan legislatif tidak pernah dilakukan oleh satu lembaga melainkan dilakukan oleh dua atau lebih lembaga negara. Dengan kata lain, Indonesia memang tidak pernah menerapkan doktrin "Separation of Power" secara murni/ mutlak. Karena dalam doktrin pemisahan kekuasaan seharusnya kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan berada pada satu lembaga/badan yaitu parlemen atau dengan sebutan lainnya. Oleh karenanya tidak boleh ada pelibatan

lembaga eksekutif dalam hal ini lembaga Presiden dalam membentuk UU.

Walaupun pada prakteknya sulit sekali kemudian menemukan negara yang benar-benar menerapkan konsep pemisahan kekuasaan secara mutlak, hal senada diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa konsepsi tria politica tidak lagi relevan dipraktekan dewasa ini. Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan

tersebut. Kenyataannya dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *check and balance*.²³

Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 setelah perubahan menganut doktrin pembagian kekuasaan (*Distribution of Power/Division of Power*) yaitu adanya pembagian fungsi-fungsi kekuasaan kepada lembaga kekuasaan lainnya. Dengan kata lain fungsi legislasi dapat saja dijalankan oleh lembaga kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden atau dapat pula disebut bahwa dalam kekuasaan eksekutif Presiden di Indonesia melekat fungsi legislasi.

Kedua, berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku menyebutkan bentuk peraturan perundang-undangan yang diatur didalam konstitusi memiliki 3 jenis yaitu: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disebut juga dengan istilah Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Meskipun pada awal kemerdekaan ketetapan MPR yang dikeluarkan oleh MPR dianggap sebagai salah satu peraturan perundang-undangan

namun setelah perubahan UUD 1945. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) yang mengikat secara umum layaknya peraturan perundang-undangan. Hal demikian ditegaskan dalam Ketetapan MPR No 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS sejak Tahun 1960-2002. Walaupun pada prakteknya terdapat jenis peraturan perundang-undangan lainnya baik yang disebutkan dalam hirarki maupun dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara tertentu.²⁴

Ketiga, hubungan antara lembaga Presiden dan DPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan menunjukkan hubungan yang didominasi oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (*executive power*) termasuk dalam pembentukan undang-undang. Hal itu, dapat dilihat dari segi pengaturan yang hanya memberikan kewenangan memberikan persetujuan kepada DPR untuk tiap-tiap rancangan undang-undang yang diajukan, padahal jamak diketahui konfigurasi politik di parlemen pada saat itu dikuasai oleh mayoritas partai pendukung pemerintah sehingga fungsi pengawasan dan kontrol tidak bekerja.²⁵ Keadaan yang demikian memicu terbentuknya pemerintahan yang otoriter hingga berkuasa selama

²³) Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h. 36

²⁴) Sebagaimana disebut dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

²⁵) Lihat Pasal 20 UUD 1945 Sebelum Perubahan menyebutkan "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat"

kurang lebih 32 tahun, sebab produk hukum yang dihasilkan bersifat konservatif bukan bersifat responsif.²⁶

Keempat, hubungan antara Presiden dan Parlemen dalam pembentukan UU negara federal dalam Konstitusi RIS 1949 dijelaskan dalam Pasal 127 huruf a yang menyebutkan bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan bersama dengan DPR dan Senat dan Pemerintah terkait dengan UU federal. Corak membahas bersama ini sejatinya cukup lazim diterapkan dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Tidak jauh berbeda pada saat Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang juga menganut sistem pemerintahan parlementer dimana pembentukan UU dilakukan bersama-sama antara Pemerintah dengan Parlemen, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 89 UUDS 1950.

Kelima, hubungan antara Presiden dan Parlemen dalam pembentukan UU menurut UUD 1945 setelah perubahan agak sedikit berbeda dibandingkan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianutnya UU dibahas bersama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

4. Praktek Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Negara yang Menganut Sistem Presidensial.

Dalam bukunya, Pergeseran Fungsi Legislasi, Saldi Isra memberikan beberapa contoh praktek pembentukan peraturan perundang-undangan di negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Adapun negara yang dijadikan contoh diantaranya adalah Amerika Serikat, Filipina, Korea Selatan, Venezuela dan Argentina.

Di Amerika Serikat, hubungan antara Presiden dan Parlemen dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini undang-undang diatur dalam Artikel 1 bagian 7 angka 2 Konstitusi Amerika Serikat.²⁷

Alur pembentukan peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat dimulai dengan pengajuan rancangan UU yang dilakukan oleh DPR dan Senat kepada Presiden Amerika Serikat untuk mendapatkan persetujuan. Jika Presiden sepakat dengan usulan UU yang disampaikan oleh DPR dan Senat tersebut, maka Presiden akan menyatakan kesetujuannya tersebut dalam bentuk berupa penandatanganan UU dimaksud, namun apabila Presiden tidak sepakat maka Presiden akan

26) Moh Mahfud, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta:LP3S, 1998, h. 25

27) "Every Bill Which Shall have passed the house of representatives and the senate, shall, before it becomes a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to the House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both of Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the person voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten days (Sunday excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return in which case it shall not be a law"

mengembalikan UU dimaksud kepada Parlemen dengan catatan alasan mengapa Presiden tidak sepakat yang disebutkan didalam jurnal. Setelah itu masing-masing kamar baik DPR atau Senat mempelajari keberatan yang disampaikan oleh Presiden dan melalui voting DPR dan Senat dengan dukungan minimal 2/3 suara dapat menerima atau menolak keberatan yang disampaikan oleh Presiden.²⁸

Dalam fungsi legislasi di Amerika Serikat, Presiden dan jajaran eksekutif tidak terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Bahkan tidak ada satu pasal pun dalam konstitusi Amerika Serikat yang secara Eksplisit menyebutkan bahwa Presiden mempunyai kewenangan mengajukan rancangan undang-undang. Dengan kata lain, Presiden Amerika Serikat tidak mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dan tidak ikut membahas rancangan undang-undang.²⁹ Namun demikian Konstitusi Amerika Serikat memberikan kekuasaan bagi Presiden untuk menolak usulan rancangan undang-undang yang sudah dibahas oleh DPR dan Senat. Hal tersebut terkonfirmasi dari frasa "*before it becomes a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it*". Frasa terakhir dalam potongan artikel 1 bagian 7 angka 2 dari Konstitusi Amerika tersebutlah yang kemudian diterjemahkan sebagai *veto* oleh Presiden atas rancangan

undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Senat.³⁰

Di Filipina yang hari ini berada dibawah administrasi Presiden Duterte juga memiliki hubungan antara Parlemen dan Presiden yang hampir sama dengan sistem yang diterapkan di Amerika Serikat. Hal demikian dikarenakan sistem pemerintahan Filipina dipengaruhi oleh sistem pemerintahan Amerika Serikat pada Tahun 1935.³¹

Namun, meski demikian dalam Konstitusi Filipina Artikel 26 Bagian 27 menyebutkan secara eksplisit istilah veto sebagai bentuk penolakan presiden atas usulan rancangan undang-undang yang disampaikan oleh parlemen.

Berbeda dengan Filipina, meskipun Korea Selatan memiliki kedekatan dalam hubungan internasional dan secara emosional dengan Amerika Serikat, tetapi pembentukan peraturan perundang-undang di dalam sistem pemerintahan presidensial Korea Selatan agak sedikit berbeda dengan yang diterapkan oleh Filipina maupun Amerika, bisa dikatakan model yang digunakan di Korea Selatan hampir mirip dengan yang di praktekkan di Indonesia dimana rancangan undang-undang tidak hanya diusulkan oleh satu lembaga tunggal anggota DPR atau di Korea Selatan disebut dengan anggota National Assembly tetapi juga dapat diusulkan oleh Presiden. Hal tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 52 Konstitusi Korea Selatan yang

28) Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Depok: Rajawali Press, 2018, h. 69

29) Ibid, h. 69

30) Ibid, h.70

31) Ibid, h. 71

mengatakan “ *bill may be introduced by members of the National Assembly or by the Executive*”.³²

Sementara itu, di Venezuela mempunyai kekhasan dan keunikan tersendiri pula dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimana di Venezuela yang menganut sistem pemerintahan presidensial memang tidak melibatkan Presiden dalam membahas rancangan undang-undang seperti di Filipina dan Amerika Serikat, namun dalam usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh National Assembly, harus mengikut sertakan lembaga/organ negara tertentu untuk berkonsultasi bahkan hingga melibatkan warga negara dan kelompok masyarakat bahkan menteri kabinet sebagai wakil eksekutif, hakim, perwakilan kekuatan masyarakat, anggota komisi pemilu, dewan legislatif negara diundang untuk didengar pendapatnya terkait undang-undang tertentu.

Sedangkan mengenai pola interaksi yang dibangun dalam pembentukan UU antara National Assembly dan Presiden dapat dilihat dalam uraian Artikel 214 Konstitusi Venezuela. Secara sederhana artikel 214 menjelaskan bahwa dalam tenggat waktu 10 hari sejak disetujuinya rancangan undang-undangan oleh National Assembly maka Presiden berkewajiban harus mengumumkannya sebagai UU yang sah, namun apabila Presiden berkeberatan maka presiden dapat menundanya dengan meminta

National Assembly untuk mengubah sebagian atau keseluruhan isi yang tidak disepakati tersebut. Lalu kemudian National Assembly akan menelaah masukan keberatan yang diajukan oleh Presiden dan memutuskan hasilnya dalam rapat dengan suara mayoritas baik menerima atau menolak keberatan tersebut. Hasil keputusan tersebut diserahkan kepada Presiden dimana presiden tidak boleh lagi melakukan penolakan dan harus mengumumkan, dengan kata lain dalam pembentukan UU di Venezuela, National Assembly memiliki supremasi tertinggi. Meski demikian Konstitusi Venezuela masih memberikan ruang berupa pengujian/pre-review terhadap rancangan undang-undang kepada pengadilan apabila Presiden merasa rancangan undang-undang yang telah final dari National Assembly dipandang bertentangan hukum yang lebih tinggi atau tidak sesuai dengan kepentingan presiden.

Di sisi lain, Argentina menerapkan pola yang memiliki kemiripan dengan yang diterapkan di Korea Selatan dan Indonesia, dimana lembaga pengusul dari suatu UU dapat berasal dari Congreso Nacional dan Presiden. Masing-masing lembaga dapat mengusulkan UU dengan alur setiap UU yang diusulkan baik oleh parlemen yang terdiri dari dua kamar (bikameral) atau Presiden selesai dibuat maka masing-masing lembaga pengusul berkewajiban untuk menyerahkan kepada kamar lainnya untuk dibahas bersama setelah

³²⁾ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 91

mendapatkan persetujuan diserahkan kepada Presiden untuk diperiksa dan disetujui, apabila tidak disetujui maka DPR diminta untuk memperbaiki bagian yang dianggap bermasalah tersebut.

Sedangkan di Indonesia, Praktek pembentukan UU diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1),(2),(3),(4), dan (5). Berdasarkan ketentuan UUD 1945 maka dapat disimpulkan bahwa lembaga yang dapat mengajukan rancangan UU terdiri dari 3(tiga) lembaga yaitu : *pertama*, Presiden secara langsung mengajukan rancangan undang-undang untuk dibahas bersama anggota parlemen (Pasal 5 ayat (1), *kedua*, anggota DPR yang mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21) dan *ketiga*, DPR mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1)).

Berdasarkan perbandingan hukum sejumlah langgam yang dipraktikkan dalam pembentukan UU di beberapa negara tersebut. maka dapat disimpulkan sebagai berikut: *pertama*, berkaitan dengan lembaga yang mengajukan rancangan UU, terdapat beberapa model yaitu (a) model yang dipraktikkan Amerika Serikat dan Filipina yaitu hanya terdapat satu lembaga yang berwenang mengajukan rancangan

undang-undang yaitu parlemen. (b) model yang dipraktikkan di Korea Selatan, Argentina, dan Indonesia dimana lembaga yang mengusulkan terdiri dari parlemen dan Presiden. Seperti di Congreso Nacional Argentina yang menerapkan sistem dua kamar (bikameral) masing-masing kamar dapat mengajukan rancangan undang-undang tidak jauh berbeda dengan Indonesia yang menganut sistem parlemen dua kamar (DPR dan DPD) masing-masing institusi dapat mengajukan usulan rancangan undang-undang, hanya saja dalam konteks Indonesia DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan tupoksinya sebagaimana dijabarkan dalam ketentuan Pasal 22 D ayat (2) dan rancangan tersebut tidak langsung diajukan kepada Presiden untuk dibahas bersama harus melalui corong/pintu kamar Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedua, terkait dengan proses pembahasan terdapat beberapa model diantaranya (a) model yang dipraktikkan oleh Amerika, Filipina dan Korea Selatan dimana Presiden tidak ikut serta membahas bersama parlemen mengenai RUU tetapi Presiden diberikan hak untuk menolak pembahasan yang sudah disetujui parlemen tersebut. (b) model yang diterapkan Venezuela dimana Presiden tidak ikut membahas rancangan undang-undang namun National Assembly disyaratkan untuk melakukan konsultasi dengan lembaga negara, masyarakat dan kelompok masyarakat berkaitan

dengan rancangan undang-undang yang diajukan untuk didengar pendapatnya. (c) model Indonesia dimana Presiden bersama dengan DPR membahas rancangan undang-undang baik yang diajukan oleh Presiden, DPR ataupun DPD melalui DPR.

KESIMPULAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki langgam yang beragam. Baik yang diatur dalam konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia maupun dalam prakteknya di beberapa negara di Indonesia. Perbedaan dalam praktek yang diimplementasikan di berbagai negara tersebut seperti Amerika Serikat, Filipina, Korea Selatan, Venezuela dan Argentina merupakan bukti bahwa sistem pemerintahan presidensial dalam praktek ketatanegaraanya memiliki kekhasan dan keunikanya masing-masing. Meski demikian terdapat beberapa poin yang dapat disimpulkan. Pertama, dalam konstitusi Indonesia peraturan perundang-undangan yang disebut secara eksplisit dalam konstitusi meliputi: Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan nama lain dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 disebut dengan terminologi UU darurat. Kedua, dalam sistem pemerintahan Indonesia baik sistem pemerintahan presidensial yang berlaku pada era UUD 1945 sebelum dan setelah perubahan maupun Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, model interaksi dan lembaga yang dapat mengajukan rancangan undang-undang terdiri dari Presiden dan Parlemen. Ketiga, terdapat sejumlah model penerapan kombinasi pembentukan UU dalam sistem pemerintahan presidensial di beberapa negara yaitu (a) Amerika dan Filipina dimana lembaga eksekutif sama sekali tidak dilibatkan dalam pembahasan dan mengusulkan, (b) Korea Selatan dan Argentina dimana rancangan UU dibahas bersama antara parlemen dan Pemerintah (c) Venezuela yang tidak melibatkan Presiden namun terdapat kewajiban bagi Parlemen untuk mengundang lembaga negara dan masyarakat terkait dengan UU yang akan dibahas.

DAFTAR PUSTAKA

A. Book

Asshiddiqie, Jimly. 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Press

_____. 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

_____. 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Budiarjo, Miriam. 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

Cipto Handoyo, Hesti. 2014, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka

Diantha, I Made Pasek. 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Bandung: Abardin

Hieariej, Edward O.S. 2012, *Membangun Sarana dan Prasarana Hukum yang berkeadilan dalam Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial

Huda, Ni'matul. 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press

Isra, Saldi. 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press

_____. 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Press

_____. 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*, Depok: Rajawali Press

_____. 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Depok: Rajawali Press

Moh Mahfud, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3S

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, *Panduan Perasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat MPR RI

Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty

Soemantri, Sri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito

Yuliantri, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Press

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Konstitusi RIS 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar NRI 1945 Setelah Perubahan

Konstitusi Amerika Serikat

Konstitusi Filipina

Konstitusi Korea Selatan

Konstitusi Venezuela

Konstitusi Argentina

TAP MPR RI No 1/MPR/2003

TAP MPR RI No III/MPR/2000

TAP MPRS RI No XX/MPRS/1966

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

PROBLEMATIKA PENGATURAN PEMBATASAN SUMBANGAN DANA KAMPANYE PEMILU DI DALAM UU NO. 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Fadli Ramadhani¹

Abstrak

Dana kampanye adalah salah satu isu krusial dalam setiap pemilu. Salah satu yang paling penting di dalam proses pemilu terkait dengan dana kampanye adalah prinsip kesetaraan dan keadilan di dalam pelaksanaan kampanye. Hal itu hanya bisa terwujud dengan pengaturan dana kampanye yang adil dan setara. Oleh sebab itu, penting untuk dilihat apakah ada persoalan terkait dengan pembatasan belanja kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Kemudian penting pula dilihat, apakah pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017 sudah memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan di dalam pelaksanaan kampanye pemilu. Ternyata, ada tiga persoalan di dalam pengaturan pembatasan belanja kampanye pemilu di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Pertama, pengatuuannya menimbulkan ketidakpastian hukum, kedua membuka celah untuk penyumbang melakukan praktik curang, dan ketiga tidak sejalan dengan upaya untuk mewujudkan dana kampanye pemilu yang transparan dan akuntabel. Selain itu, pengaturan dana kampanye pemilu di dalam UU No. 7 Tahun 2017 juga belum mampu membuat regulasi yang menjadikan kompetisi pemilu adil dan setara. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan dan perubahan regulasi untuk mewujudkan pengaturan dana kampanye pemilu yang adil dan setara, paling tidak kepastian batasan sumbangan, dan adanya batasan belanja kampanye pemilu.

Kata Kunci: Dana Kampanye, Pembatasan, Keadilan, Kesetaraan

A. Pendahuluan

Pengaturan dana kampanye selalu menjadi diskursus menarik di dalam setiap pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Salah satu bagian yang hampir selalu menjadi perhatian terkait dengan dana kampanye adalah soal isu transparansi dan akuntabilitas pelaporan dana kampanye. Besarnya nilai sumbangan, berapa nominal

sumbangan, jumlah yang dicatatkan dan dilaporkan kepada KPU, kemudian dibandingkan dengan aktifitas kampanye dilapangan selalu saja tidak berimbang.

Tetapi, diluar diskursus soal kejujuran dan transparansi laporan dana kampanye kepada penyelenggara pemilu, ada persoalan lain yang terjadi di dalam pengaturan dana kampanye, khususnya terkait dengan

¹) Peneliti Hukum Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

pengaturan batasan sumbangan dana kampanye dari pihak-pihak yang diperbolehkan oleh UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Persoalan tersebut adalah terkait dengan batasan sumbangan yang bisa diberikan oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden di dalam pendanaan kampanye pemilu.

Ketentuan di dalam UU Pemilu memberikan tanggung jawab dana kampanye kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini sesuai dengan pengaturan di dalam Pasal 325 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 yang mengatur “Dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden menjadi tanggung jawab pasangan calon”.

Artinya, pembiayaan kampanye pemilihan presiden, menjadi tanggungjawab dari pasangan calon presiden dan wakil presiden. Tanggung jawab ini mesti dilihat secara utuh, mulai dari pengumpulan dana kampanye, penggunaan dana kampanye untuk segala aktifitas kampanye, sampai kepada pelaporan dana kampanye.

Karena tanggung jawab dana kampanye untuk pemilihan presiden ada dipundak pasangan calon, UU Pemilu memberikan tiga sumber dana kampanye yang bisa dikumpulkan oleh pasangan calon presiden. Di dalam Pasal 325 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 disebutkan, “Dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari:

- a. Pasangan calon yang bersangkutan;
- b. Partai politik dan/atau gabungan

partai politik yang mengusulkan pasangan calon; dan

- b. Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.”

Di dalam UU Pemilu, selain mengatur terkait dengan penanggungjawab pembiayaan dana kampanye yang disebutkan adalah pasangan calon, kemudian juga mengatur terkait dengan sumber dana kampanye, UU Pemilu juga mengatur terkait dengan batasan nominal sumbangan yang dapat diberikan kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk pelaksanaan kampanye. Ketentuan batasan nominal sumbangan dana kampanye ini diatur di dalam Pasal 327 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 yang menyebutkan “Dana kampanye yang berasal dari perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000. (dua miliar lima ratus juta rupiah)”.

Selain batasan sumbangan untuk perseorangan, UU Pemilu juga mengatur batasan sumbangan yang diberikan oleh kelompok atau badan usaha kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini diatur di dalam Pasal 327 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 “Dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah)”.

Jika Kita berhenti membaca konstruksi ketentuan-ketentuan dana kampanye diatas, pemahaman yang

akan muncul adalah, dari tiga sumber dana kampanye bagi pasangan calon presiden, semuanya memiliki batasan sumbangan sesuai dengan ketentuan Pasal 327 ayat (1) dan ayat (2). Bahkan, batasan sumbangan itu disebutkan secara eksplisit, yakni 2,5 milyar rupiah untuk penyumbang perseorangan, dan 25 milyar rupiah untuk penyumbang kelompok atau badan usaha.

Namun, terdapat persoalan pengaturan terkait batasan sumbangan ini. Ketentuan di dalam Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017, batasan sumbangan 2,5 milyar bagi perseorangan, dan 25 milyar dari kelompok atau badan usaha, hanya berlaku bagi "Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain" sebagaimana diatur di dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c UU No. 7 Tahun 2017. Lebih utuh, Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017 menyebutkan, "Dana kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum, dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah".

Artinya, dengan melihat secara sistematis ketentuan di dalam UU Pemilu terkait dengan dana kampanye ini, terdapat persoalan pengaturan yang tidak konsisten. Di dalam tulisan ini akan menjawab dua persoalan utama, bagaimanakah persoalan pengaturan di dalam Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017 yang tidak menjangkau batasan sumbangan

terhadap pasangan calon presiden dan partai politik pendukung. Kedua, apakah pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017 mampu memberikan keadilan dan kesetaraan di dalam kontestasi pemilu di Indonesia.

Tulisan di dalam jurnal ini akan menjabarkan pertanyaan tersebut secara deskriptif analitis, dengan menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kedua adalah pendekatan konseptual, sehingga nanti dapat ditemukan jawaban terhadap dua pertanyaan utama di dalam tulisan ini.

B. Ketiadaan Batasan Sumbangan bagi Capres dan Partai Pendukung Bukti Lemahnya Regulasi Dana Kampanye

Pengaturan sumbangan dana kampanye mesti rigid dan detail. Salah satu alasannya karena pengelolaan dana kampanye berkaitan dengan akfititas yang cukup besar di dalam pemilihan umum, yakni kampanye. Kampanye adalah salah satu tahapan pemilu yang melibatkan banyak aktor, mengeluarkan uang dengan nominal yang besar, dan memiliki waktu paling panjang dari tahapan-tahapan pemilu yang lainnya.

Oleh sebab itu, luasnya ruang lingkup dan cakupan dari kampanye ini, maka dibutuhkan pengaturan yang betul-betul cukup dan jelas di dalam regulasi pemilu. Bahkan, keinginan untuk mengatur ketentuan terkait dengan kampanye ini agar

detail ini sudah menjadi rekomendasi pascapelaksanaan Pemilu 2004 lalu. Laporan Panitia Pengawas Pemilu 2004, merekomendasikan agar pengaturan dana kampanye pemilu dibuat lebih rinci dan dipertegas sanksinya.²

Di dalam laporan tersebut juga disebutkan salah satu sebab mengapa ketentuan-ketentuan dana kampanye tidak diikuti oleh semua peserta pemilu, karena ketentuan-ketentuan soal pengelolaan dana kampanye itu tidak disertai sanksi. Memang dalam undang-undang disebutkan tentang sanksi pidana bagi yang mengabaikan larangan yang terkait dengan penerimaan dan dana kampanye. Namun, ketentuan yang terkait dengan prosedur dan mekanisme pengelolaan dana kampanye mestinya juga diikuti sanksi yang jelas bila terjadi pelanggaran. Oleh karena itu, kedepan undang-undang harus lebih detail membuat pengaturan dana kampanye.³

Tetapi, setelah pelaksanaan Pemilu 2004, penguatan dan perbaikan terkait dengan regulasi dana kampanye ternyata tidak mengalami perbaikan signifikan. Bahkan, ketiadaan perbaikan itu tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif dan pemilu presiden saja, tetapi juga pemilihan kepala daerah. Meskipun pada Pemilu 2009 dikeluarkan undang-undang baru, yakni UU No. 10 Tahun 2008 untuk pemilu legislatif, dan UU No. 42

Tahun 2008 untuk pemilu presiden, kedua undang-undang tersebut tidak mengubah substansi pengaturan dana kampanye.⁴

Penambahan-penambahan pengaturan hanya pada tataran formalism pengaturan saja. Pengaturan yang diubah mencakup batasan sumbangan dana kampanye. Dalam pemilu legislatif Pemilu 2009 sumbangan maksimal perseorangan dinaikkan dari Rp. 100 juta menjadi Rp. 1 milyar dan sumbangan perusahaan dinaikkan dari Rp. 750 juta menjadi Rp. 5 milyar. Sedangkan dalam Pemilu Presiden 2009, sumbangan perseorangan dinaikkan dari Rp. 100 juta menjadi Rp. 1 milyar, dan sumbangan perusahaan dinaikkan dari Rp. 750 juta menjadi Rp. 5 milyar. Peningkatan batasan sumbangan tersebut menunjukkan kebutuhan partai politik akan dana semakin besar, tetapi disisi lain, pengaturan dan pembatasan belanja kampanye tetap tidak diatur.⁵

Jika dilacak dari perjalanan Pemilu 2004, uraian diatas sebetulnya sudah memberikan petunjuk, bahwa persoalan dana kampanye tersebut adalah terkait batasan belanja kampanye, serta proteksi pengaturan dana kampanye dengan ancaman sanksi yang bisa memberikan daya cegah kepada peserta pemilu. Dengan adanya batasan belanja kampanye tersebut, diharapkan para peserta pemilu tidak perlu

2) Didik Supriyanto (ed), Masalah, Pelanggaran, dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004, Jakarta: Perludem, 2006, hlm. 3

3) Ibid.

4) Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, Basa-Basi Dana Kampanye, Jakarta: Perludem, 2013, hlm. 15.

5) Ibid, hlm. 16.

lagi jorjoran dalam mengumpulkan uang, dan mengeluarkan uang untuk kebutuhan kampanye, sehingga untuk menghindari peserta pemilu dari jebakan kepentingan para penyumbang.⁶

Di dalam perjalanan penyusunan regulasi pemilu, ternyata harapan terhadap perbaikan pengaturan terkait dana kampanye kembali terulang di dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang merupakan regulasi untuk pelaksanaan pemilu legislatif 2014. Di dalam Pasal 129 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012, disebutkan bahwa dana kampanye untuk pemilu bersumber dari tiga sektor: a). partai politik; b). calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan c). sumbangan yang sah menurut hukum. Kemudian, Pasal 130 UU No. 8 Tahun 2012 mengatur bawah "Dana kampanye pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (2) huruf c tidak bersifat mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah". Selanjutnya di dalam Pasal 131 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 disebutkan bahwa batasan sumbangan dari pihak ketiga yang perseorangan adalah Rp. 1 milyar rupiah. Kemudian di dalam Pasal 131 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 mengatur batasan sumbangan dari pihak ketiga yang merupakan kelompok atau badan usaha menjadi Rp. 7,5 milyar.

Batasan sumbangan dari kelompok atau perseorangan di dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang diberikan oleh kelompok atau badan usaha, nominalnya naik jika dibandingkan dengan ketentuan di dalam UU No. 10 Tahun 2008, yang "hanya" Rp. 5 milyar. Untuk pemilu presiden 2014, pembentuk undang-undang memilih tidak membuat UU baru. Pertama kali sejak pemilu pertama di era reformasi, satu undang-undang pemilihan presiden dipakai untuk dua kali pelaksanaan pemilihan. Artinya, untuk pengaturan dana kampanye di dalam pemilu presiden tahun 2014, tidak ada perubahan sama sekali.

Penyusunan regulasi untuk pelaksanaan Pemilu 2019 juga tidak banyak memberikan perbaikan terkait dengan dana kampanye. Hal krusial yang mestinya diatur di dalam pengaturan dana kampanye, yakni terkait dengan batasan belanja kampanye pemilu tidak diatur sama sekali di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Bahkan, pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017, jauh lebih mengejutkan, sekaligus mengkhawatirkan. Batasan sumbangan dana kampanye mengalami kenaikan drastis, jika dibandingkan dengan batasan sumbangan yang diatur di dalam UU No. 8 Tahun 2012.

Di dalam UU No. 7 Tahun 2017, batasan sumbangan yang dapat diberikan oleh perseorangan pihak ketiga mencapai angka Rp. 2,5 milyar. Angka ini jika dibandingkan dengan

⁶) Ibid, hlm. 17

batasan sumbangan yang dapat diberikan oleh perseorangan pihak ketiga di dalam UU No. 8 Tahun 2012, naik 150% atau 1,5 kali lipat. Karena, di dalam UU No. 8 Tahun 2012, batasan sumbangan maksimal dari pihak ketiga disyaratkan maksimal Rp. 1 milyar.

Sementara, untuk batasan sumbangan yang diberikan oleh kelompok atau badan usaha, UU No. 7 Tahun 2017 menaikkannya menjadi Rp. 25 milyar. Jika membandingkan batasan sumbangan untuk kelompok atau badan usaha ini dengan ketentuan di dalam UU No. 8 Tahun 2012, kenaikannya jauh lebih signifikan, lebih 3,5 kali lipat. Hal ini bisa dibandingkan, karena ketentuan batasan sumbangan dana kampanye bagi pihak ketiga dalam bentuk kelompok atau badan usaha di dalam UU No. 8 Tahun 2012, batasan sumbangannya menunjukkan angka Rp. 7,5 milyar.

Batasan sumbangan untuk pemilu legislatif dengan pemilu presiden di dalam UU No. 7 Tahun 2017 sama. Artinya, karena pemilu dilaksanakan secara serentak, batasan sumbangan pihak ketiga dari perseorangan dengan pihak ketiga dari kelompok atau badan usaha adalah sama. Namun sayangnya, kenaikan signifikan terhadap batasan sumbangan dana kampanye ini tidak diiringi dengan pembatasan belanja kampanye terhadap partai politik sebagai peserta pemilu legislatif, dan batasan belanja kampanye terhadap pasangan calon presiden sebagai peserta pemilu presiden dan wakil presiden.

Ini tentu menunjukkan bahwa regulasi pemilu ingin membangun fasilitas terhadap kebutuhan besar partai politik terhadap uang kampanye, namun tidak mau diberikan pembatasan belanja terhadap aktifitas kampanye, dimana pembatasan ini perlu diberikan untuk menciptakan prinsip *fairness* di dalam pemilu. Apalagi, realitas pelaporan dana kampanye dari pasangan calon maupun dari partai politik, termasuk pengalaman laporan dana kampanye pemilihan kepala daerah, masih jauh dari prinsip transparan dan akuntabel. Apalagi, harapan dimana pelaporan dana kampanye dapat mencerminkan aktifitas kampanye sesungguhnya yang dilakukan oleh peserta pemilu, masih sangat jauh dari apa yang semestinya.

Ketiadaan pengaturan batasan belanja kampanye bagi peserta pemilu tidak menjadi problem satu-satunya dalam kelemahan regulasi dana kampanye di dalam UU Pemilu. Tetapi, terdapat persoalan mendasar lain, yang sesungguhnya sangatlah penting dan fatal. Jika membaca UU Pemilu, khususnya bagian terkait dengan dana kampanye, Kita akan tersadar bahwa batasan sumbangan dana kampanye, tidak berlaku bagi sumber dana kampanye yang berasal dari individu pasangan calon presiden, partai politik pendukung pasangan calon presiden.

Sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 325 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017, ada tiga sumber dana kampanye yang dapat dikumpulkan oleh pasangan calon presiden. Pertama, sumbangan

dari pasangan calon presiden dan wakil presiden, kedua sumbangan dari partai politik pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan ketiga sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Penjelasan lebih lanjut terkait dengan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain terdapat di dalam Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017. Pasal 326 mengatur "Dana kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum, dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah".

Jika melihat susunan norma di dalam Pasal 326, khususnya frasa yang mengatakan bahwa "berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud Pasal 325 ayat (2) huruf c" memberikan konsekuensi lebih lanjut di dalam pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di pasal yang lainnya. Pasal yang lain yang dimaksud ini adalah Pasal 327 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 yang mengatur "Dana kampanye yang berasal dari perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000. (dua miliar lima ratus juta rupiah)". Begitu pula ketentuan di dalam Pasal 327 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 yang berbunyi : "Dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000 (dua

puluh lima miliar rupiah)".

Sesuai dengan ketentuan di dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana dikutip diatas, dapatlah disimpulkan bahwa batasan sumbangan dana kampanye itu hanya untuk sumbangan yang diberikan oleh "pihak lain", selain dari individu pasangan calon presiden dan partai politik pengusung pasangan calon presiden.

Artinya, individu pasangan calon presiden, atau partai politik pengusung pasangan calon presiden, yang notabene adalah badan hukum, boleh memberikan sumbangan sebebaskan-bebasnya, tanpa ada pembatasan di dalam UU Pemilu. Ada beberapa keadaan dan konsekuensi hukum yang ditimbulkan dengan ketiadaan batasan sumbangan dana kampanye dari pasangan calon dan partai politik pengusung seperti ini.

Pertama, tidak adanya batasan sumbangan dana kampanye terhadap individu pasangan calon presiden atau wakil presiden, serta sumbangan dari partai politik pengusung pasangan calon presiden akan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pengaturan batasan sumbangan dana kampanye. Ketidakpastian ini disebabkan oleh adanya pengaturan yang berbeda terhadap sumber dana kampanye yang disebutkan di dalam satu pasal yang sama pada UU Pemilu. Dari tiga sumber dana kampanye, mulai dari sumbangan pasangan calon presiden dan wakil presiden, partai politik pengusung, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain, kenapa hanya sumbangan dari pihak lain ini saja yang dibatasi.

Padahal, penanggungjawab dana kampanye pemilihan presiden dan wakil presiden itu adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden. Selain itu, seluruh dana yang dihimpun oleh pasangan calon melalui rekening khusus dana kampanye, akan tercampur menjadi satu, untuk digunakan pada aktifitas kampanye. Sumbangan yang diberikan oleh setiap aktor yang menjadi sumber dana kampanye, mestinya dibatasi secara sama, sehingga ada konsistensi dan kepastian hukum terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye. Bagaimana mungkin, tiga sumber dana kampanye berbeda, yang kemudian dihimpun menjadi satu di dalam rekening khusus dana kampanye, tetapi diatur secara berbeda oleh UU Pemilu. Jika dilacak pada UU Pemilu sebelumnya, ternyata ketiadaan batasan sumbangan bagi pasangan calon presiden dan partai politik pengusung pasangan calon presiden ini juga sudah berlaku di dalam UU No. 42 Tahun 2008 yang digunakan untuk dua kali pemilihan presiden, yakni Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Di dalam Pasal 95 UU No. 42 Tahun 2008 disebutkan “Dana kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah”.

Ketentuan Pasal 94 ayat (2) huruf c yang dirujuk di dalam Pasal 95 ini adalah frasa sumbangan yang berasal

dari “pihak lain”, selain sumbangan dari pasangan calon presiden dan sumbangan dari partai politik pendukung, dimana merupakan dua sumber dana kampanye lain yang dapat digunakan oleh pasangan calon presiden. Lebih lanjut, untuk membuktikan bahwa batasan sumbangan dana kampanye hanya diperlakukan untuk pihak lain, dapat dilihat ketentuan di dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008. Di dalam ketentuan pasal ini disebutkan bahwa dana kampanye yang berasal dari perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 tidak boleh melebihi Rp. 1 milyar. Sedangkan di dalam Pasal 96 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008, disebutkan bahwa “Dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 tidak boleh melebihi Rp. 5 milyar”. Artinya, ketidakcermatan di dalam penyusunan regulasi ini, merupakan sesuatu yang sudah terjadi sejak Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Kesempatan untuk melakukan perbaikan di dalam penyusunan UU No. 7 Tahun 2017 untuk persiapan Pemilu 2019 juga tidak diambil oleh para pembentuk undang-undang. Tentu saja ketidakcermatan pembentuk undang-undang di dalam menyusun regulasi pemilu, dimana dibiarkannya persoalan dana kampanye ini berulang di dua kali perumusan undang-undang pemilu tentu saja sangat disayangkan. Politik hukum pembentuk undang-undang tentu harus mendapatkan sorotan tajam berkaitan dengan pengaturan ini.

Padmo Wahyono merumuskan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Ia berkaitan dengan hukum yang diharapkan (*ius constituendum*).⁷ Oleh sebab itu jugalah, politik hukum difungsikan sebagai *leistern* (bintang pemandu) bagi terwujudnya visi yang ingin diraih dari pembentukan hukum itu sendiri.⁸

Pentingnya kebutuhan akan regulasi dana kampanye di dalam UU Pemilu ternyata tidak mampu dijawab oleh para pembentuk undang-undang. Buktinya, di dalam tiga undang-undang pemilu terakhir, ketidakpastian hukum terkait batasan sumbangan dana kampanye antara pasangan calon presiden, partai politik, dan pihak lain, baik itu perseorangan atau kelompok selalu dibiarkan terjadi.

Kedua, tidak adanya batasan sumbangan dana kampanye bagi pasangan calon presiden dan partai politik pengusung, membuka celah praktik curang di dalam pencatatan sumbangan dana kampanye. Potensi ini sangatlah besar, karena ada standar yang berbeda, serta prasyarat yang berbeda antara sumbangan yang bersumber dari pasangan calon dan partai politik pengusung, dengan syarat sumbangan dana kampanye dari pihak lain. Jika ada pihak lain, baik perseorangan atau kelompok dan/atau badan usaha nonpemerintah hendak memberikan sumbangan dana kampanye ingin melebihi dari nominal sumbangan yang disyaratkan oleh UU

(2,5 milyar untuk perseorangan, dan 25 milyar untuk kelompok atau badan usaha), sangat mungkin sumbangan dana kampanye itu akan diserahkan dahulu kepada pasangan calon presiden atau partai politik pengusung pasangan calon presiden.

Artinya, pengaturan batasan sumbangan dana kampanye yang tidak konsisten ini, akan membuat pihak lain yang hendak menyumbang dana kampanye tidak langsung mencatatkannya sebagai sumbangan pihak ketiga, karena akan terhambat batasan sumbangan. Tetapi, uang dan/atau barang tersebut akan diserahkan dulu kepada pasangan calon presiden, dan kemudian uang dan/atau barang itu diberikan identitas sumbangan pribadi pasangan calon presiden atau partai politik pendukung pasangan calon presiden. Begitu juga potensi uang dan/atau barang yang akan disumbangkan, bisa diberikan identitas sebagai sumbangan dari pasangan calon presiden atau sumbangan partai. Padahal, secara faktual, sumbangan tersebut adalah sumbangan uang dan/atau barang dari pihak lain, baik secara perseorangan ataupun kelompok atau badan usaha.

Ketiga, tidak konsistennya pengaturan terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye ini tidak sejalan dengan upaya untuk membangun transparansi dan akuntabilitas dana kampanye dari peserta pemilu. Adanya potensi ketidakjujuran identitas sumbangan dari pihak ketiga melalui pasangan

⁷) Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum* (Cetakan II), Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 44.

⁸) Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Jakarta: Genta Publishing, 2011, hlm. 14.

calon presiden atau partai politik pendukung telah membuat upaya untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas dana kampanye peserta pemilu sulit untuk diwujudkan.

Saat ini, ketentuan Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017 ini sedang diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Permohonan ini tercatat di dalam registrasi perkara di MK dengan nomor perkara 71/PUU-XVI/2018. Jika dilihat di dalam permohonan permohonan pemohon sebagaimana dipublikasikan oleh pada laman mahkamah konstitusi. go.id, pemohon meminta mahkamah konstitusi untuk memberikan tafsir baru terhadap ketentuan Pasal 326 UU No. 7 Tahun 2017, dimana tidak hanya ketentuan Pasal 325 ayat (2) huruf c yang diwajibkan untuk diberikan batasan sumbangan, tetapi juga ketentuan Pasal 325 ayat (2) huruf a dan b, mesti diberikan batasan sumbangan dana kampanye.

Ketentuan di dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a dan b ini adalah sumber dana kampanye yang berasal dari pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta sumber dana kampanye dari partai politik pengusung pasangan calon presiden. Persidangan terakhir di Mahkamah Konstitusi terkait pengujian ketentuan Pasal 326 ini dilakukan pada 9 Desember 2018 lalu, dengan agenda mendengarkan keterangan saksi dari pemohon. Semoga saja Mahkamah Konstitusi bisa menjatuhkan putusan yang dapat memberikan kepastian hukum terhadap perbaikan ketentuan dana kampanye di dalam UU Pemilu.

C. Prinsip Keadilan dalam Pengaturan Dana Kampanye Pemilu

Prinsip adil adalah sesuatu yang sangat penting di dalam pengaturan dana kampanye pemilu. Hal ini juga merupakan turunan langsung dari salah satu asas penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur di dalam konstitusi, yakni adil. Di dalam perjalanan pengaturan dana kampanye pemilu, pemenuhan prinsip adil dalam pengaturan dana kampanye pemilu, sering sekali dibenturkan dengan prinsip kebebasan yang juga menjadi asas di dalam penyelenggaraan pemilu.

Salah satu kondisi yang sering dipertentangkan, terutama oleh penyelenggara pemilu adalah, dimana semangat pembatasan dana kampanye pemilu, tidak hanya pembatasan sumbangan dana kampanye, tetapi juga pembatasan belanja kampanye pemilu, dipertentangkan dengan prinsip kebebasan bagi peserta pemilu untuk mengumpulkan uang dan modal untuk kampanye, tanpa perlu dibatas-batasi melalui regulasi.

Beberapa dalih disampaikan oleh peserta pemilu untuk dilakukannya pembatasan belanja kampanye pemilu. Pertama, pembatasan belanja kampanye pemilu dapat mengurangi keleluasaan partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam menggalang dana kampanye. Kedua, pembatasan belanja kampanye tidak perlu dilakukan, karena sudah ada pembatasan

sumbangan dana kampanye. Ketiga, pembatasan dana kampanye tidak efektif dalam menekan persaingan bebas antar partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam memperebutkan suara pemilih. Dan keempat, pembatasan belanja kampanye mempersulit partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam membuat laporan dana kampanye pemilu.⁹

Alasan penolakan pembatasan ini tidaklah sepenuhnya tepat, jika dibandingkan dengan prinsip pemilu demokratis yang jauh lebih dalam, yakni kesetaraan kontestasi. Kesetaraan kontestasi di dalam konteks dana kampanye sangatlah penting, agar peserta pemilu yang memiliki banyak uang, tidak dengan sesuka hatinya memanfaatkan uang tersebut untuk membiayai kampanye pemilu tanpa bisa diimbangi oleh peserta pemilu lainnya. Pada titik ini, adanya politik hukum dari pembentuk undang-undang yang mengatur ada beberapa item atau metode kampanye yang dibiayai negara, sesungguhnya adalah upaya untuk memenuhi prinsip kesetaraan dan akses yang sama dalam pelaksanaan kampanye pemilu.

Selain itu, secara filosofis, berbicara hukum, berarti berbicara tentang pengaturan keadilan, serta memastikan keadilan itu terwujud dibawah jaminan aturan-aturan yang jelas-tegas, sehingga memberi

manfaat pada kebaikan manusia.¹⁰ Karena proses pemilu ini diharapkan akan memberikan kemanfaatan bagi banyak orang, serta perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka hukum yang dibuat mestilah memenuhi prinsip keadilan untuk semua, khususnya dalam konteks pengaturan dana kampanye.

Terakhir, prinsip pemilu demokratis adalah menjaga kesetaraan yang ruang lingkungannya mencapai kesetaraan dalam suara, kursi, dan kompetisi. Kesetaraan dalam kompetisi inilah yang merupakan keadaan untuk membuat partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam kondisi yang kurang lebih sama, termasuk dalam penyediaan dana kampanye.¹¹ Oleh sebab itu, konsistensi dan kepastian hukum terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye untuk setiap sumber dana yang diperbolehkan oleh ketentuan UU Pemilu adalah upaya untuk mewujudkan kesetaraan dalam kontestasi pada pemilu itu sendiri, sebagai salah satu ciri pemilu yang demokratis.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di dalam tulisan ini, terdapat tiga persoalan di dalam ketentuan pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Pertama, pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di dalam UU No. 7 Tahun

⁹ Op.cit, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa Basa Dana...* hlm. 158-160.

¹⁰ Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 27.

¹¹ Op.cit, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basi-Basi Dana...*, hlm. 157.

2017 menimbulkan ketidakpastian hukum, karena memberikan prasyarat yang berbeda antara tiga sumber dana kampanye yang diatur di dalam UU Pemilu, yakni sumbangan dari pasangan calon presiden, partai politik pengusung, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

Batasan sumbangan hanya diberikan kepada penyumbang dari pihak lain, sementara untuk sumbangan dana kampanye yang berasal dari pasangan calon presiden dan partai politik pengusung tidak ada pembatasan. Kedua, pengaturan pembatasan sumbangan dana kampanye membuka peluang praktik curang yang begitu besar, dengan cara mengubah identitas penyumbang dana kampanye dari pihak lain, menjadi sumbangan dari pasangan calon atau partai, untuk menghindari ketentuan batasan sumbangan. Dan ketiga, ketidakpastian hukum dan potensi curang di dalam pengaturan sumbangan telah tidak sesuai dengan upaya mewujudkan dana kampanye pemilu yang transparan dan akuntabel. Selain itu, pengaturan dana kampanye yang ada di dalam UU No. 7 Tahun

2017, belum mampu memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan dalam kontestasi pemilu. Hal ini disebabkan oleh belum adanya ketentuan batasan belanja kampanye pemilu, serta adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok yang ingin mencurangi ketentuan dana kampanye pemilu.

Oleh sebab itu, dibutuhkan perubahan regulasi terkait dengan dana kampanye pemilu ini, bisa melalui proses legislasi di DPR dan pemerintah, atau dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang dimana sedang berproses saat ini. Paling tidak membuat batasan sumbangan yang pasti dan sama antara seluruh sumber dana kampanye adalah hal yang paling mendesak untuk dilakukan, dan menyiapkan skema untuk mengatur pembatasan belanja kampanye adalah upaya untuk mewujudkan pemilu yang setara dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

Bernard L. Tanya, et al, 2010, *Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.

Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Jakarta: Genta Publishing.

Didik Supriyanto (ed), 2006, *Masalah, Pelanggaran, dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem.

Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2013, *Basa-Basi Dana Kampanye*, Jakarta: Perludem.

Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum (Cetakan II)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

KONSTITUSIONALITAS KEBIJAKAN HUKUM TERBUKA KETENTUAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN

Feri Amsari¹

Abstrak

Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden diperdebatkan. Konstitusionalitasnya dipertanyakan meskipun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa pengaturan mengenai ambang batas merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Namun argumentasi bahwa ambang batas pencalonan presiden sebagai sebuah kebijakan hukum terbuka (open legal policy) terbuka dipertanyakan banyak kalangan. Terutama ketika dibaca ketentuan Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur ambang batas pencalonan berbeda dengan teks ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 yang mengatur siapa yang berwenang mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Perdebatan ilmiah mengenai itu adalah darimana Mahkamah Konstitusi dapat menilai sebuah ketentuan kebijakan hukum terbuka jika pada dasarnya ketentuan mengenai ambang batas itu diatur secara eksplisit di dalam konstitusi. Tulisan ini menelaah mengenai kebijakan hukum terbuka itu dan bagaimana Mahkamah Konstitusi dapat saja mengalami kealpaan dalam memahami teks ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam UUD 1945.

Kata kunci: Ambang batas pencalonan (presidential candidacy treshold), kebijakan hukum terbuka (open legal policy), Pemilihan presiden, Mahkamah Konstitusi

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan ambang batas pencalonan dalam Pemilu presiden dan wakil presiden (Pilpres) sebagai hak konstitusional partai politik tertentu. Partai dengan perolehan kursi 20 persen di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau 25 persen suara sah nasional berhak memperoleh "tiket"

pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Jika lebih jeli mencermati, Putusan MK Nomor: 53/PUU-XV/2017 dan Nomor 54/PUU-XV/2017 pada dasarnya Mahkamah tidak menyatakan bahwa ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden konstitusional atau inkonstitusional. Mahkamah hanya menyatakan bahwa pengaturan ambang batas

¹) Dosen Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Menyelesaikan sarjana pada 2004 dan melanjutkan program paska sarjana pada 2006 dan menyelesaikannya pada 2008. Aktif mengeluti advokasi hukum semenjak dari mahasiswa dan menjadi ketua pada beberapa lembaga mahasiswa, seperti Badan Eksekutif Mahasiswa dan Dewan Legislatif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan Politik (UKM PHP) Universitas Andalas. Saat ini berkegiatan sebagai peneliti pada Pusat Studi Konstitusi yang menggeluti isu-isu konstitusi dan hukum tata negara.

pencalonan presiden merupakan kewenangan konstitusional lembaga legislatif. Meski telah memutus konstitusionalitas lembaga yang berwenang menentukan ambang batas, namun MK tidak menilai ambang batas pencalonan presiden itu adalah berkesesuaian atau tidak dengan UUD 1945. Sepenuhnya Mahkamah berkeyakinan bahwa itu adalah kewenangan dari pembentuk undang-undang saja (*open legal policy*).

Sehingga menarik apabila mengenai ambang batas pencalonan presiden itu digali kesesuaiannya dengan pasal-pasal UUD 1945. Untuk mencermati kesesuaian Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur mengenai ambang batas pencalonan presiden itu maka perlu dibahas beberapa hal yang akan mengantarkan kepada pemahaman apakah ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden betul merupakan kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy* dari pembuat undang-undang atau Mahkamah menghindari dari fakta bahwa ketentuan itu pada dasarnya adalah sesuatu yang inkonstitusional. Berikut ini merupakan beberapa hal yang akan menjadi “pagar analisa” untuk menyigi ketentuan ambang batas tersebut, yaitu:

1. Mengenai konsep pengaturan pencalonan Presiden dalam Pemilu yang berkaitan dengan pengaturan *competitiveness in election* (persaingan dalam Pemilu);
2. Mengenai bangunan konstitusional yang dikehendaki pembuat UUD 1945 terkait pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden;

3. Relasi *presidential election competitiveness* dengan sistem pemerintahan presiden yang kuat; lalu
4. Bagaimana konstitusi semestinya ditafsirkan dalam pembentukan peraturan yang lebih rendah, terutama di dalam undang-undang;

Keempat hal tersebut merupakan bagian yang sangat berkaitan dengan tatanan demokrasi konstitusional Indonesia, terutama perihal pencalonan presiden dan wakil presiden. UUD 1945, sebagaimana konstitusi lain, mengatur sistem pemilihan presiden yang berkaitan dengan pengaturan kehendak politik warga negara melalui pasal-pasal dalam batang tubuhnya. Pengaturan tersebut tentu tidak boleh bertentangan satu sama lain atau melanggar “kodrat” konstitusional dalam mengatur suatu hal, termasuk mengenai ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Sebab pertentangan antara pasal-pasal UUD 1945 adalah sesuatu yang tidak masuk akal terjadi dan jikapun terjadi lembaga yang dibentuk menafsirkannya berwenang melakukan pembenahan agar konstitusi dapat terus “hidup” untuk menjadi panduan penyelenggaraan negara.

1. Mengatur Persaingan dalam Pemilu

Dalam kajian Politik dan Hukum Pemilihan Umum, terdapat sebuah pandangan dan kajian mengenai

persaingan atau kompetisi memperoleh "kursi" dalam Pemilu (*competitiveness in election*). Aiko Wagner menyebutkan bahwa pengaturan mengenai persaingan politik merupakan elemen konstitusional yang harus ada dalam demokrasi modern.² Pengaturan persaingan dalam Pemilu tersebut menjadi hal penting pula bagi demokrasi di Indonesia.

Lalu bagaimana kemudian pengaturan persaingan tersebut dilakukan agar dapat memenuhi prinsip-prinsip atau asas-asas Pemilu yang baik. Menurut penulis, pengaturan persaingan dalam Pemilu itu haruslah menjunjung asas-asas Pemilu, terutama asas "adil". Meskipun adil adalah objek yang abstrak, termasuk pula keadilan dalam Pemilu. Namun menurut pemahaman penulis, konsep keadilan yang paling tepat tentu saja adalah setiap orang harus diperlakukan sesuai dengan haknya masing-masing. Adil yang proporsional itu memang tidaklah harus memperoleh hak yang sama. Namun meski tidak sama, tidak berarti terdapat ketimpangan yang jauh antara yang memperoleh hak dan yang dibatasi dalam memperoleh haknya oleh negara.

Lalu bagaimanakah prinsip keadilan yang proporsional itu dapat diwujudkan dalam pengaturan kompetisi Pemilu? Samuel Issacharoff dan Richard H. Pildes menjelaskan bahwa untuk mengatur persaingan Pemilu maka dilakukan dengan

menggunakan prinsip-prinsip konstitusional. Lebih jelas lagi, Issacharoff dan Pildes menyatakan bahwa untuk mengatur daya kompetisi dalam Pemilu yang setidaknya akan menggantikan prinsip-prinsip hak asasi maka haruslah berlandaskan pada ketentuan di dalam teks konstitusi.³

Pernyataan Issacharoff dan Pildes itu menjelaskan bahwa pengaturan mengenai kompetisi dalam Pemilu harus fokus kepada pengaturan yang terdapat dalam "teks konstitusi". Selain perlu memperhatikan ketentuan yang diatur konstitusi daripada ketentuan yang diatur undang-undang, Issacharoff dan Pildes mengeritik cara pandang peradilan di Amerika yang dalam perkara-perkara *judicial review* undang-undang Pemilu yang hanya bersandar kepada gagasan perlindungan hak individual, padahal harus pula meninjau latar belakang struktural dari pihak yang berkompetisi dan tugas peradilan adalah menciptakan iklim kompetisi Pemilu yang layak.

Pandangan itu penting karena menjelaskan dua kutub cara pandang mengenai pengaturan kompetisi Pemilu, yaitu: 1. Berdasarkan hak asasi manusia; dan 2. Berdasarkan kondisi struktural kemasyarakatan. Kedua hal tersebut menjadi penting untuk menata sistem kompetisi Pemilu dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden semestinya diatur. Penulis menyatukan dua kutub

² Aiko Wagner, *Comparing Electoral Availabilities: A Micro Perspective on Political Competition*; 2013, Makalah disajikan pada the 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 September 2013, h. 3.

³ Daniel Hays Lowenstein, dkk., *Election Law, Cases and Materials*; Durham, North Carolina, Amerika, Carolina Academic Press, 2008, h. 618.

perihal pengaturan kompetisi Pemilu tersebut dilandaskan pada nilai-nilai konstitusional yang diatur UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan hak sipil dan politik. Sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi, maka teks konstitusi harus menjadi landasan dari kompetisi Pemilu dalam Pemilihan Presiden di Indonesia.

Agar mampu menilai bahwa dalam pengaturan kompetisi Pemilu dapat dipenuhinya hak asasi dan kebutuhan struktural masyarakat, maka setidaknya dalam pengaturan kompetisi Pemilu tersebut diatur berkenaan dengan 4 (empat) komponen kompetisi Pemilu yang dikemukakan Stefano Bartolini, yaitu: a. kontestasi pemilihan (*electoral contestability*); b. ketersediaan pemilihan (*electoral availability*); c. kemampuan menentukan penawaran (*decidability of offer*); d. kerentanan petahana (*incumbent vulnerability*). Dari keempat komponen *competitiveness in election* dari Bartolini tersebut, penulis hanya akan membahas dua komponen penting yang berkaitan langsung dengan pokok-pokok perkara ini, yaitu: perihal kontestasi pemilihan dan kerentanan petahana. Penulis berpandangan bahwa perihal kontestasi Pemilu itu berkaitan dengan rentannya posisi petahana. Petahana pada titik tertentu tidak yakin terhadap posisi dirinya sehingga menutup kesempatan pendaftaran bagi calon-calon potensial lain yang punya kemungkinan untuk mengalahkannya. Sebagai salah satu yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang, bukan tidak

mungkin Presiden (selaku petahana) mengkhawatirkan pengaturan kompetisi dalam pemilihan Presiden yang sesuai kehendak UUD 1945 karena pengaturan kompetisi yang konstitusional membuka kesempatan bagi calon-calon alternatif untuk maju dalam Pemilu kedepannya.

Sehingga dengan mengatur persaingan terbatas, petahana dapat mengukur lawan yang berkompetisi dan dapat memastikan kekalahan bagi pesaingnya karena kualitasnya yang berada di bawah angka keterpilihan petahana. Pada titik ini sesungguhnya petahana dan DPR telah melanggar hak-hak warga negara lainnya untuk dapat berperan dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal ini sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Itulah menurut penulis politik hukum yang dapat dibaca dari lahirnya Pasal 222 UU Pemilu terkait pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden.

2. Konstitusionalitas Pengusulan Calon Presiden

Pada bagian ini, penulis hendak menjelaskan bahwa *competitiveness in election* yang diatur konstitusi Indonesia adalah ketentuan yang penting dan harus ditaati oleh pembuat undang-undang. Agar hal itu sejalan dengan kehendak pasal-pasal lain di dalam UUD 1945 yang membuka ruang bagi seluruh warga negara Indonesia untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 mengatur

mengenai kesempatan tersebut, yaitu sebagai berikut:

Pasal 27 Ayat (1):

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

Pasal 28D Ayat (3):

"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."

Ketentuan tersebut tentu saja dapat dikaitkan dengan teori persaingan dalam Pemilu (*electoral competition/competitiveness in election*), terutama dalam kalimat *"bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan"* dan *"kesempatan yang sama"*. Bagaimana kedua kalimat tersebut diatur dalam undang-undang yang lebih rendah sebagai aturan main teknis dalam Pemilu -terutama dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden" agar terus sesuai dengan UUD 1945? Jawabannya sederhana, undang-undang tidak dapat mengatur hal teknis yang sudah diatur UUD 1945 dengan cara meniadakan, menambahkan, atau mengurangi ketentuan pasal-pasal konstitusi tersebut.

Dalam hal teknis pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden, UUD 1945 telah jelas mengatur hal teknis pengusulan calon. *Competitiveness in presidential election*, terutama dalam hal pencalonan presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 6A Ayat

(2) UUD 1945 -sebagaimana yang menjadi "batu uji" dalam permohonan ini- dengan jelas mengatur bahwa:

"Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."

Ketentuan itu sangat terang memperlihatkan bahwa pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat melalui partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan itu membuka kesempatan secara luas dalam pengaturan *presidential election competitiveness*. Di dalam UUD 1945 tidak terdapat persyaratan yang khusus atau lebih rigid dalam hal pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai tersebut. Ketentuan pengusulan calon ini harus benar-benar dibedakan dengan ketentuan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Presiden.

Ketentuan mengenai syarat-syarat itu kerap disalah-artikan oleh sebagian kalangan dengan menafsirkan secara tidak tepat ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

"Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

Ketentuan tersebut menjadi *open legal policy* bagi pembentuk undang-undang dalam hal mengatur syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden sepanjang tidak berseberangan dengan ketentuan UUD 1945. Ketentuan itu tidak mengatur tata cara pencalonan

Presiden dan Wakil Presiden tetapi mengatur agar pembuat undang-undang dapat mengatur mengenai syarat-syarat menjadi Presiden. Praktikanya di dalam pembentukan UU Pemilu, pembentuk undang-undang telah mengatur tata cara pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik yang merupakan sesuatu yang tidak dinyatakan oleh UUD 1945.

Kealpaan memahami ketentuan-ketentuan UUD 1945 tersebut salah satunya dapat dilihat dari ketentuan Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi selengkapanya sebagai berikut

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Jika ketentuan Pasal 222 UU Pemilu tersebut hendak dibedah unsur-unsurnya sehingga dapat ditelaah mana elemen yang konstitusional dan mana yang menyimpang dari kehendak UUD 1945, maka unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

1. **Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu;**
2. **Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen);**
3. **Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.**

Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu adalah kalimat konstitusional yang tidak dapat dihilangkan, ditambahkan, atau dikurangi karena akan menghilangkan makna konstitusionalnya. Faktanya, pembuat undang-undang mengabaikan unsur konstitusional dengan menghilangkan kalimat *original intent* UUD 1945, yaitu kalimat, *“sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”*

Mengenai hal tersebut dapat dibandingkan melalui tabel dua ketentuan dalam UUD 1945 dan UU Pemilu sebagai berikut:

Tabel 1.
 Perbandingan Pasal Pencalonan antara UUD 1945 dan UU Pemilu

Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945	Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.	Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Pasal 222 UU Pemilu juga bermasalah tidak hanya menghilangkan kalimat penting “sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, tetapi juga menambahkan persyaratan ambang batas yang harus dipenuhi partai-partai peserta Pemilu untuk dapat mencalonkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Kalimat pada Pasal 222 UU Pemilu yang ditambahkan sehingga memberikan makna yang berbeda dari ketentuan konstitusi adalah:

“...yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Angka ambang batas sebesar 20 % (dua puluh persen) dan 25 % (dua puluh lima persen) itu sama sekali tidak ada di dalam salah satu pasal UUD 1945. Secara sederhana tidak mungkin aturan sepenting itu dengan konsekuensi yang dapat ditimbulkan oleh angka-angka politik

sepenting itu tidak menjadi perhatian pembentuk UUD 1945 jika memang angka-angka tersebut sangat penting bagi sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tentu saja angka tersebut dicantumkan dalam UUD 1945. Faktanya, angka-angka 20% dan 25 % itu hanya muncul dalam UU Pemilu. Artinya, angka-angka tersebut adalah angka-angka politik sesaat yang diputuskan dalam pembahasan undang-undang Pemilu, bukan kehendak dari pembentuk UUD 1945.

Angka-angka sebesar itu akan sangat mempengaruhi *competitiveness in election* oleh karena itu ketentuan tersebut menjadi tidak adil karena akan menghilangkan hak warga negara lainnya yang sesungguhnya telah dilindungi Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945. Itu sebabnya angka-angka itu adalah angka-angka inkonstitusional yang harusnya dihapuskan agar berkesesuaian dengan kehendak teks UUD 1945.

Selain soal angka-angka tersebut, Pasal 222 juga mengatur sesuatu hal yang berseberangan dengan ketentuan UUD 1945, yaitu kalimat, “pada

Pemilu anggota DPR sebelumnya." Penentuan bahwa pengusulan calon berdasarkan hasil Pemilu sebelumnya merupakan bentuk yang bertentangan dengan konstitusi dan tidak linier dengan konsep *electoral justice* karena menguntungkan partai-partai yang memenangkan Pemilu sebelumnya padahal yang dijaring adalah aspirasi pemilih pada pemilu terkini (*current election*). Kenapa hal tersebut perlu diatur dengan baik karena berkaitan dengan bangunan sistem presidensiil yang kuat.

Pandangan itu didukung dengan Pendapat Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 bahwa:

"pasangan calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan di sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintah oleh Presiden sangat

berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain."

Putusan itu memperlihatkan bahwa rancang bangun penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak bergantung pada hasil penyelenggaraan Pemilu Legislatif. Itu sebabnya MK memutuskan, sebagaimana kehendak UUD 1945. Putusan itu tentu saja mempertegas bahwa rancang bangun Pemilihan Presiden dan Pemilu Legislatif, meskipun serentak, tetapi tidak berkaitan hasilnya satu sama yang lain sebagaimana dijelaskan dalam Pendapat Mahkamah tersebut. Dengan demikian, UUD 1945 juga membedakan antara pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden berbeda tata laksananya dengan syarat menjadi Presiden dan Pelaksanaan Pemilihan Presiden.

Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 pada pokoknya tidak dapat digolongkan sebagai pasal yang membuka ruang bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan bagaimana tata cara pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden, tetapi Pasal 6A Ayat (2) itu tidak memberi ruang agar pembentuk undang-undang mengatur tata cara pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden. Berbeda, misalnya dengan pasal-pasal yang dapat dinyatakan sebagai pasal yang membuka ruang untuk *open legal policy* oleh pembentuk undang-undang. Pasal-pasal itu di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Pasal 6 Ayat (2): "Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang."
2. Pasal 6A Ayat (5): "Tata cara pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang."

Simak misalnya ketentuan Pasal 6A Ayat (5) UUD 1945 tersebut bahwa konstitusi hanya memberi "mandat" kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut di dalam undang-undang segala sesuatu yang belum diatur di dalam UUD 1945. Itu sebabnya karena mengenai pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden telah diatur pada Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945, maka pembentuk undang-undang tidak diperkenankan untuk mengatur lebih lanjut soal pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Hal yang sama juga dapat dilihat dari Pengaturan Pasal 22E Ayat (6) UUD 1945 yang membuka ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut tentang Pemilu. Selengkapnyanya pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

"Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang."

Artinya, *open legal policy* yang akan dilakukan pembentuk undang-undang hanya diperkenankan terhadap hal-hal lain yang belum diatur dalam Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), dan Ayat (5) UUD 1945. Pembatasan *open legal policy* itu diperlukan agar pembentuk

undang-undang tidak menyusupkan kepentingan partai-partai mayoritas dalam UU Pemilu sebagai ketentuan "permainan" dilaksanakan sesuai asas-asas Pemilu, terutama asas "adil".

3. Persaingan Pemilihan Presiden dan Sistem Pemerintahan Presiden yang Kuat

Morris P. Fiorina mencatat bahwa dalam dekade terakhir pelaksanaan Pemilihan kepala negara di beberapa negara yang menyebabkan terbelahnya masyarakat disebabkan ras/etnisitas, agama, jenis kelamin, dan orientasi seksual [*the 2016 Presidential Election; Identities, Class, and Culture*; 2017]. Kondisi yang ditelusuri Fiorina pada dasarnya juga dialami oleh dalam Pemilihan Presiden 2014 di Indonesia.

Terbelahnya masyarakat dalam Pemilihan Presiden 2014 juga berpotensi terjadi apabila kemudian fokus persaingan tidak diatur dalam aturan *electoral competition* dengan baik. Penataan kompetisi dalam pemilu itu penting untuk membangun *electoral justice* yang sesungguhnya. Apabila tidak diatur maka subjek dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu: penyelenggara, peserta, dan pemilih, akan ikut mengalami kerugian. Misalnya dalam kasus Pemilihan Presiden Taiwan pada 1996, tanpa pengaturan persaingan yang baik yang timbul adalah persaingan kampanye terkait isu-isu tertentu. Presiden Lee Teng-hui sengaja membangun simpati kepada kelompok tertentu agar pemilih yang berada pada kelompok itu merasakan Lee sebagai bagian dari

mereka.⁴ Model kampanye seperti itu hanya akan menghilangkan kampanye yang berbasis kepada rencana program dan bagaimana strategi agar program itu dapat diwujudkan.

Artinya, Presiden yang terpilih haruslah Presiden yang memiliki dukungan cukup, tidak sekedar dari mayoritas pemilih, tetapi juga dukungan dari lembaga legislatif. Pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden berbasiskan hasil Pemilu DPR pada Pemilu sebelumnya akan merencanakan bangunan Presiden terpilih yang kuat.

Hasil Pemilu legislatif tahun sebelumnya dapat saja berbeda 180 derajat dengan hasil Pemilu terkini. Partai yang populis dan menguasai lembaga legislatif pada Tahun Pemilu sebelumnya dapat saja kehilangan populeritas pada Pemilu Terkini. Sehingga bukan tidak mungkin calon Presiden dan Wakil Presiden tidak memiliki dukungan lembaga legislatif yang memadai. Akibatnya, dengan konsep ini akan menyebabkan pemerintahan Presiden terpilih akan sangat lemah karena kebijakan-kebijakannya bertentangan dengan "warna politik" mayoritas di DPR.

4. Bagaimana Menafsirkan dan Melindunginya Kehendak Konstitusi

Penafsiran konstitusi yang terbaik haruslah mempertimbangkan kehendak pembuat (*original intent*) dan apa yang dibutuhkan masyarakat

saat ini (*contextual approach*). Teks UUD 1945 merupakan dasar berpijak paling shahih dalam menemukan kebenaran dalam perbedaan pandangan terhadap hal-hal konstitusional.

Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 sangat eksplisit mencantumkan ketentuan mengenai pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden. Penghilangan, penambahan, atau pengurangan ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 merupakan bentuk penyimpangan ketatanegaraan yang serius oleh pembuat undang-undang.

Textual intent (yang merupakan bagian dari *original intent*) adalah patokan penting. Penafsiran terhadap teks-teks konstitusi dalam bentuk aturan baru oleh pembuat undang-undang hanya dapat dilakukan apabila ketentuan pasal-pasal UUD 1945 tidak mengatur secara jernih. Misalnya, dalam Pasal 24 Ayat (3) mengenai: "*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*"

Apa maksud konstitusi dengan badan-badan lain itu bisa sangat luas. Pada konteks itulah seperti itulah yang dapat menjadi salah satu alasan bagi para pembuat undang-undang dapat menafsirkan pasal-pasal konstitusi dalam pasal-pasal aturan undang-undang. Lalu, bagaimana jika pasal-pasal undang-undang karena kepentingan politik ditafsirkan berbeda dengan kehendak UUD 1945. Dalam hal proses pencalonan presiden bukan tidak mungkin pemilihan umum akan diikuti kontestan yang

⁴) C.Y. Cyrus Chu dan Emerson S. Niou; the Strategy of Ambiguity in Electoral Competition; North Carolina, Academia Economic Papers, 2005, h. 282.

jauh dari standar kualitas seorang presiden sebagaimana mestinya.

Pada titik itu, UUD 1945 mengandalkan Mahkamah Konstitusi untuk menjadi "penjaga" agar penyimpangan pasal-pasal konstitusi tidak terjadi dengan mengembalikannya kepada maksud asli pembuat UUD 1945.

Sebagai penjaga konstitusi satu-satunya, penulis percaya Mahkamah Konstitusi akan menjalankan tugas-tugas perlindungan tersebut sebaik-baiknya.

DAFTAR PUSTAKA

Chu, C.Y. Cyrus dan Emerson S. Niou; *the Strategy of Ambiguity in Electoral Competition*; North Carolina, Academia Economic Papers, 2005.

Lowenstein, Daniel Hays, dkk., *Election Law, Cases and Materials*; Durham, North Carolina, Amerika, Carolina Academic Press, 2008.

Wagner, Aiko, 2013, *Comparing Electoral Availabilities: A Micro Perspective on Political Competition*; Makalah disajikan pada the 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 September 2013.

REKONSTRUKSI HUKUM PENGUATAN POSISI WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Agus Riewanto ¹

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji tentang perlunya rekonstruksi hukum penguatan posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial. Karena konstruksi UUD 1945 pascamandemen melalui Pasal 4 Ayat (2), Pasal 6 ayat (2) dan (2), Pasal 6A ayat (1) hingga (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) hingga (6) Pasal 8 ayat (1) hingga (3), dan Pasal 9 menunjukkan secara yuridis posisi jabatan Wakil Presiden hanyalah sebagai orang kedua dan prioritas kedua setelah Presiden. Akibatnya pembagian tugas dan kewenangan pada Wakil Presiden tergantung keinginan dan kebaikan Presiden tidak berdasarkan peraturan yang rigid dan berkepastian hukum.

Diperlukan rekonstruksi hukum ketatanegaraan dalam memperkuat posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial dengan melakukan amandemen terhadap ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 guna memperjelas dan merinci arti kata "dibantu". Bantuan Wakil Presiden pada Presiden seharusnya berlandaskan pada prinsip saling bantu fungsional yang proporsional. Substansi hukum rekonstruksi ketatanegaraan dalam penguatan posisi jabatan Wakil Presiden antara lain: memberi kewenangan khusus dan rinci sebagai wakil penyelenggara negara dan sebagai wakil penyelenggara pemerintahan.

Kata Kunci: Rekonstruksi Posisi, Wakil Presiden dan Sistem Presidensial

Pendahuluan

Dalam sistem pemerintahan Presidensial terdapat dua jabatan politik kekuasaan yang sangat penting, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Kedua jabatan ini merupakan mahkota bagi jalannya sistem pemerintahan Presidensial. Itulah sebabnya disebut Presidensial karena kekuasaan tertinggi dalam menjalankan

pemerintah dan kenegaraan adalah Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula sistem parlementer berarti kekuasaan pemerintah dan kenegaraan yang paling tinggi ada di tangan parlemen. Sistem kuasi berarti kekuasaan tertinggi berbagi di dua tangan, yakni Presiden dan parlemen. Karena dalam prakteknya sebutan sistem pemerintahan dilekatkan pada ciri pokoknya, siapa yang paling

¹) Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta. Alamat: Jl. Ir. Sutami No.36 A Kentingan Surakarta. Kontak Person: Hp. 08122612990. E-mail: agusriewanto@staff.uns.ac.id.

dominan dalam memegang kendali kekuasaan dan hubungannya dengan parlemen.

Dalam sistem parlementer, kepala pemerintah adalah Perdana Menteri dan kepala negara disebut Presiden atau bisa juga Raja atau Ratu. Perdana Menteri memimpin kabinet dan memikul tanggungjawab sepenuhnya sebagai pemimpin lembaga eksekutif. Perdana Menteri adalah pemimpin partai politik atau koalisi Parpol yang memenangi pemilu. Para menteri ditentukan oleh formatur kabinet yang biasanya menjadi Perdana Menteri. Presiden atau Raja atau Ratu dalam sistem ini tidak mempunyai kekuasaan sehari-hari yang nyata, karena kekuasaannya bersifat simbolis. Karena itu mereka tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atau *"the king can do no wrong"*.²

Sedangkan dalam sistem presedensial, kepala pemerintahan adalah presiden yang sekaligus merupakan kepala negara. Presiden dipilih oleh rakyat dapat langsung maupun tidak langsung. Presiden memang kendali pemerintahan. Presiden adalah kepala lembaga eksekutif yang menunjuk menteri yang akan menduduki jabatan kabinet. Menteri bertanggungjawab pada Presiden. Maka Presiden adalah juga kepala negara. Presiden memegang kekuasaan simbolis tersebut sehingga di dalam diri seorang Presiden terdapat

kekuasaan nyata dan kekuasaan politik simbolis yang mencerminkan kewenangan yang diberikan oleh negara.³

Indonesia pascaamandemen UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, bahkan memurnikannya, jika merunut dari ciri-ciri yang ada dalam UUD 1945, antara lain: Presiden memegang jabatan eksekutif (Pasal 4), Presiden tidak dipilih oleh MPR (Pasal 6A); masa jabatan Presiden dibatasi lima tahun (Pasal 7); adanya syarat rinci jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6); ditetapkan tata cara pemberhentian Presiden Wakil Presiden (Pasal 7a dan 7 B); penegasan Presiden tak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C); pembatasan hak prerogatif Presiden melalui persetujuan DPR, seperti BPK (Pasal 23 F); Hakim Agung (Pasal 24 A ayat 93), dan lain-lain; Presiden dapat membentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16); dalam pembentukan dan pembubaran kementerian harus diatur dengan UU (Pasal 17 ayat 4).⁴

Jika dilacak dari konstruksi awal dalam sidang BPUPKI ketika menetapkan posisi jabatan Presiden. Prof. Soepomo mengatakan bahwa: *"Presiden adalah merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat dan bukan ada di tangan dewan perwakilan rakyat"*.⁵ Ini adalah merupakan konstruksi ketatanegaraan otentik bahwa pilihan sistem Presidensial telah nyata sejak

2) Maswadi Rauf, "Evaluasi Sistem Presidensial", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti., Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, h., 31 dan Douglas V. Verney, "Parliamentary Government And Presidential Government", in Arend Lijphart, 1992, Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford University Press, 19922, p. 31-47

3) Ibid., h. 30

4) Fadjar, Mukhtie, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: KonPress Citra Media, 2006, h. 120

5) Harun Alrasid, Jabatan Presiden RI, Sebuah Tinjauan Hukum Tata Negara. Pidato Dies Rede pada Sidang Senat Terbuka Daiam Rangka Dies Natalis Ke-56 Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Tanggal 8 November 1999, h. 14-15.

awal dalam sidang BPUPKI.

Salah satu problem ketatanegaraan ketika membicarakan sistem pemerintahan Presidensial adalah perdebatan dan kontroversial diantara para ahli tata negara tentang posisi jabatan Wakil Presiden. Dimana jabatan Wakil Presiden dianggap tidak setara dengan Presiden sehingga posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem Presidensial seolah hanya menjadi *ban serep* dari Presiden.⁶ Karena posisi Wakil Presiden hanya melaksanakan mandat Presiden dalam melaksanakan jalannya pemerintahan sehari-hari.

Itulah mengapa jabatan Wakil Presiden dianggap tak strategis dalam menjalankan roda kekuasaan pemerintahan, karena dalam posisi orang kedua setelah Presiden.

Pasca amandemen UUD 1945 telah mengkonstruksikan tentang posisi jabatan Wakil Presiden yang diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 pascaamandemen yang menyatakan, bahwa Presiden dalam melaksanakan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Diperkenalkannya sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung (Pilpres) melalui Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara

langsung oleh rakyat. Dalam prakteknya diterjemahkan melalui UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden Wakil Presiden selanjutnya diubah menjadi UU No.42 Tahun 2008 tentang Pilpres yang melahirkan penyelenggaraan Pilpres secara langsung pertama tahun 2004.⁷ Pilpres kedua tahun 2009 dan Pilpres ketiga tahun 2014.⁸ Pilpres keempat serentak dengan Pileg tahun 2019 melalui UU No.7 tahun 2017 tentang Pemilu.⁹ Maka posisi Wakil Presiden hanya dianggap strategis secara politis pada saat proses Pilpres mulai tahun 2004 sampai dengan Pilpres 2019 ini, dimana calon Wakil Presiden hanya akan diperuntukkan bagi mereka yang memiliki potensi untuk meraih dukungan pemilih untuk memenangkan kompetisi dalam Pilpres.

Itulah sebabnya Calon Presiden yang akan memenangkan kompetisi Pilpres selalu dilihat seberapa besar pengaruh elektabilitasnya dari pilihan Calon Wakil Presiden. Dengan kata lain Calon Wakil Presiden menjadi kunci dalam kemenangan Pilpres.¹⁰

Sejarah mengajarkan dalam konteks Indonesia komposisi Capres dan Cawapres selalu diharmoniskan relasinya dengan mempertimbangan tingkat elektabilitas Pilpres dengan

6) Kuntara Magnar, "Kedudukan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Menurut UUD 1945" dalam Bagir Manan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni Bandung, 1993, h. 20-23.

7) J. Wanandi, The Indonesian General Elections 2004, Asia-Pacific Review Journal, Volume 11, 2004-Issue 2, P. 115-131.

8) Andi Naharuddin, 2 Seniwati, Elections In Indonesia After The Fall Of Soeharto, Proceedings Of 3 Rd Iastem International Conference, Singapore, 6 Th November 2015, P.32-35.

9) Emirza Ady Syaileendra, Indonesian Presidential Election 2019-The Coming Divisive Contest: Jokowi Vs. Prabowo, Rsis / Commentaries / Country And Region Studies / International Politics And Security / Non-Traditional Security / South Asia / Southeast Asia And Asean 01 August 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/Co18129-Indonesian-Presidential-Election-2019-The-Coming-Divisive-Contest-Jokowi-Vs-Prabowo/#.Xc40cyfelhe>. Diakses Pada tanggal 2 Januari 2018.

10) M. Aunul Hakim, Indonesian Presidential Candidacy on Constitutional Democracy Perspective, Academic Research International Vol. 5(2) March 2014, P.445-452

aneka ramuan misalnya, asal daerah Jawa-Luar Jawa dan komposisi dukungan Parpol. Asal daerah dipergunakan untuk mengukur sebaran dukungan pemilih yang secara geografis di belah menjadi dua: Jawa dan luar Jawa dan dukungan parpol dipertimbangkan untuk mengukur seberapa kuat sebaran kemenangan Parpol dalam Pemilu legislatif.

Pada soal asal daerah ini diinspirasi dari komposisi Presiden pertama RI Soekarno yang merupakan representasi penduduk yang tinggal secara geografis di Pulau Jawa-Bali dan Wakil Presiden RI I Mohammad Hatta yang merupakan representasi penduduk yang tinggal di luar Jawa. Komposisi ini dianggap ideal di Indonesia karena belum seimbang sebaran jumlah penduduknya. Dimana penyebaran penduduk tahun 2019 yang tinggal di Pulau Jawa lebih banyak dibandingkan yang tinggal di luar pulau Jawa. Penduduk yang tinggal di pulau Jawa sebesar (56, 35 %), Pulau Sumatera (21, 90 %), Pulau Sulawesi (7, 33 %), Pulau Kalimantan (6, 08 %), Pulau Bali-Nusa Tenggara (5, 60 %) dan Maluku-Papua (2,74 %).¹¹ Untuk menjaga agar komposisi jabatan kekuasaan tidak hanya di pegang penduduk dari Jawa maka diperlukan akomodasi representasi jabatan kekuasaan dari luar Jawa. Lebih dari itu cara ini digunakan untuk memperkuat basis pluralitas dan kemajemukan suku, agama, ras

dan antar golongan yang perlu dirawat dalam bingkai negara kesatuan (NKRI).

Dalam perjalanan sejarah relasi presiden dan Wakil Presiden acapkali tak harmonis karena perbedaan pembagian kinerja dan pandangan politik. Hal ini dapat dilacak mulai dari relasi antara Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta. Dimana Mohammad Hatta harus mengundurkan diri dari jabatannya pada 1 Desember 1956.¹² Alasan pengunduran dirinya bukan hanya dikarenakan Bung Karno yang tindakannya sering menyimpang. Terutama, karena keadaan pemerintahan dewasa itu (1950-1958). Saat parpol saling menyerang dan bertengkar secara tidak sehat, karena condong bersikap sebagai orang partai daripada negarawan. Sedang partai yang berkuasa lebih mementingkan politik dan aspirasi partainya daripada kepentingan bangsa dan negara.¹³ Sehingga praktis hingga berakhirnya kekuasaannya pada tahun 1967 Presiden Soekarno tanpa didampingi oleh Wakil Presiden.

Demikian pula relasi yang tak harmonis antara Presiden dan Wakil Presiden dalam babakan sejarah pasca Reformasi nyata terlihat antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Wakil Presiden H.M. Jusuf Kalla dalam menyelenggarakan kekuasaannya dari tahun 2004-2009 ketika menyikapi aneka macam

¹¹) Sonny Harry B Harmadi, Situasi dan tantangan Kependudukan 2019, Opini, Kompas, 28 Desember 2018, h. 5

¹²) Maryono, Bung Hatta, Proklamator, Ilmuwan, Penulis dan Karya-Karyanya, Sebuah Analisis Bio-Bibliometrik, Jurnal Berkala Ilmu Perpustakaan, Vol. XI No. 2 Tahun 2015, Ilmu Perpustakaan UGM, Yogyakarta, h. 25.

¹³) Alwi Syahab, 2017, Perbedaan Prinsip Membuat Hatta Bercerai dengan Soekarno, <https://republika.co.id/berita/selarung/nostalgia-abah-alwi/17/03/15/omitj18282-perbedaan-prinsip-membuat-hatta-memilih-bercerai-dengan-sukarno>. Diakses pada tanggal 31 Desember 2018.

kebijakan antara lain, perombakan kabinet, pembentukan UKP3R, penyelesaian konflik GAM di Aceh, penanganan bencana Tsunami Aceh dan masih banyak lagi. Acapkali dianggap sebagai rivalitas antar mata hari kembar untuk bersaing dalam kepemimpinan nasional.¹⁴

Karena itu selama ini perbincangan mengenai urgencitas posisi jabatan Wakil Presiden ada di ranah proses Pemilu bukan pasca Pemilu. Karena pada saat kompetisi Pilpres berakhir posisi jabatan Wakil Presiden sepi dari perbincangan publik, bahkan nyaris rekam jejak kinerjanya tak dapat di lihat dan dirasakan publik.

Berdasarkan hal tersebut maka tulisan ini hendak mengkaji dan mendalami tentang rekonstruksi hukum tatanegara dalam upaya untuk memperkuat posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia.

Dengan mengajukan sejumlah pertanyaan kritis:

1. Bagaimanakah sejarah ketatanegaraan jabatan Wakil Presiden di Indonesia ?
2. Bagaimanakah konstruksi jabatan Wakil Presiden menurut UUD 1945 dan sistem Presidensial ?
3. Bagaimanakah idealnya rekonstruksi ketatanegaraan dalam memperkuat posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial ?

Sejarah Ketatanegaraan Jabatan Wakil Presiden dari Masa ke Masa

Perdebatan tentang urgencitas jabatan Wakil Presiden telah dimulai sejak Orde Baru, dimana komposisi antara Presiden dan Wakil Presiden diramu sedemikian rupa dengan komposisi representasi penduduk Jawa dan Luar Jawa, serta kalkulasi kohesifitas sosial politik di Indonesia saat itu.¹⁵ Karena di era Orba ini belum dilakukan pemilihan langsung maka Pilpres saat itu dipilih oleh MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara dengan suara terbanyak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) sehingga Presiden dan Wakil Presiden adalah mandataris MPR RI. Dalam sejarah selama 6 kali berturut-turut Jenderal Soeharto secara politis dipilih oleh MPR RI sebagai Presiden sesuai ketentuan Pasal 7 UUD 1945 (asli) yang menyatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Begitu kuatnya kekuasaan Presiden Soeharto saat itu hingga tak pernah ada Capres yang berani mencalonkan diri, akibatnya selama era Orde Baru ini yang hangat diperbincangkan justru posisi jabatan Wakil Presiden. Itulah yang menyebabkan mengapa selama 6 kali berturut-turut komposisi Wakil Presiden diramu sedemikian rupa

¹⁴) Syamsuddin Haris, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgencitas Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, , Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, h. 111

¹⁵) Lihat antara lain, Michel R.J Vatikotis, , *Indonesian Politics under Soeharto The Rise and Fall of the New Order*, London and New York; Rotledge, 1998.

untuk menunjukkan pada kohesifitas sosial politik saat itu. Secara berturut-turut jabatan Wakil Presiden telah diemban oleh sembilan orang, yakni Moh Hatta (1945-1956), Sri Sultan HB IX (1973-1988), Adam Malik (1978-1983), H.R. Umar Wirahadikusuma (1983-1988), Soedarmono (1988-1993), Try Soetrisno (1993-1998), dan B.J. Habibie (1998-1999), Megawati Soekarno Putri (1999-2001), Hamzah Haz (2001-2004), HM. Jusuf Kalla (2004-2009), Boediono (2009-2014) dan HM. Jusuf Kalla (2014-2019) yang masing-masing dipilih atas dasar pertimbangan aneka kepentingan politik pada saat itu.

Posisi jabatan Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mengalami pasang surut dan tidak sama disetiap etape rezim Presiden yang berkuasa. Di era Presiden Soekarno (1945-1967) jabatan Wakil Presiden diemban oleh Mohmmad Hatta posisinya relatif statregis dimana era ini disebut sebagai pasangan "Dwi Tunggal", namun karena perbedaan pandangan politik dan pembagian kinerja yang tak seimbang dimana Wakil Presiden hanya melaksanakan pekerjaan di ranah kenegaraan, bukan diranah kekuasaan eksekutif membuat Wakil Presiden mengundurkan diri.

Di era Presiden Soeharto (1967-1998) dengan jumlah Wakil Presiden terbanyak, yakni Sri Sultan HB IX

(1973-1988), Adam Malik (1978-1983), H. R. Umar Wirahadikusuma (1983-1988), Soedarmono (1988-1993), Try Soetrisno (1993-1998), dan B.J. Habibie (1998-1999) hubungan kinerja antar Presden-Wakil Presiden mengalami pasang surut dengan pembagian tugas yang berbeda-beda di setiap periode jabatannya.

Jabatan Wakil Presiden menjadi urgen dalam ketatanegaraan Indonesia dimulai pada saat Presiden Soeharto menyatakan mundur dari Jabatan Presiden pada tanggal 20 Mei 1998, karena gerakan Reformasi dan melimpahkan kekuasaannya kepada Wakil Presiden BJ habibie untuk menjadi Presiden.¹⁶ Dalam durasi jabatan Presiden di era transisi ini sangat strategis karena diamanati publik untuk melakukan Reformasi sosial, politik, hukum, ekonomi dan budaya.¹⁷ Salah satu amanat Reformasi adalah mempercepat pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.¹⁸

Presiden B.J Habibie berhasil mengantarkan transisi demokrasi dalam melaksanakan Reformasi politik dengan menyelenggarakan pemilu pertama pasca Orde Baru pada tahun 1999 yang diikuti oleh ratusan partai politik dengan partai pemenang PDIP.¹⁹ Serta melakukan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR RI hasil pemilu 1999 dengan

16) Sulardi, Dinamika Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, Jurnal Unisia, Vol. XXXII No. 74 Januari 2011, UII Yogyakarta, h. 125

17) Harold Crouch. Political Reform in Indonesia after Soeharto. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010. PP. 390.

18) R.E. Elson, Engineering from within: Habibie the man and Indonesia's Reformasi, Paper Prepared for the Conference "Indonesia's Reformasi: Reflections on the Habibie Era", SALS, 26-27 March 2007, P, 1-17

19) Handy Martinus, Analisis Perubahan Partai Politik Pemenang Pemilu Di Indonesia, HUMANIORA Vol.4 No.2 Oktober 2013, Universitas Bina Nusantara, Jakarta, h. 866-874

Presiden terpilih K.H. Abdurahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri. Ini adalah pemilihan presiden Wakil Presiden pertama yang demokratis, kendati tidak dilakukan secara langsung dan terdapat anomali dimana partai pemenang pemilu PDIP gagal menempatkan Ketua-nya Megawati menjadi Presiden dan memilih Gus Dur sebagai Presiden, kendati partainya PKB berada di posisi ke empat dalam Pemilu tahun 1999.²⁰

Kekuasaan Presiden Gus Dur tak lama yakni (1999-2001) dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati karena dilengserkan dugaan korupsi dan Wakil Presiden dijabat oleh Hamzah Haz yang dipilih oleh MPR. Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz menjabat dari tahun (2001-2004). Pasca disahkannya UU No.23 Tahun 2004 tentang Pilpres. Maka pada tahun 2004 dilakukan pemilu Presiden secara langsung.²¹

Pada pemilu Presiden secara langsung tahun 2004 inilah posisi Wakil Presiden sangat strategis dan diperbincangkan secara hangat sebagai strategi untuk dapat memenangkan kompetisi Pilpres. Pada Pilpres 2014 ini SBY-H.M Jusuf Kalla terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden setelah sebelumnya melakukan dua putaran Pilpres. Kemenangan SBY ini ditentukan oleh faktor elektabilitas Wakil Presiden Yusuf Kalla sebagai representasi

penduduk luar Jawa. Karena kuatnya sumbangan Wakil Presiden ini dalam Pilpres, maka pasca Pilpres posisi Wakil Presiden sangat kuat dan dalam banyak hal kebijakan pemerintahan secara mandiri dilakukan oleh Wakil Presiden dan ada nuansa matahari kembar antara Presiden dan Wakil Presiden.²²

Pada pemilu tahun 2009 dan 2014 posisi Wakil Presiden menjadi sangat kuat diperbincangkan tingkat urgensitasnya terutama tingkat elektabilitasnya. Pada pemilu tahun 2009 SBY berpasangan dengan Budiyono terpilih menjadi Presiden untuk kedua kalinya. Namun posisi jabatan Wakil Presiden tak begitu kuat perannya dalam pemerintahan. Pada pemilu 2014 Jokowi berpasangan dengan H.M. Yusuf Kalla terpilih sebagai Capres dengan perbincangan hangat Wakil Presiden pada saat proses pemilu untuk menaikkan pengaruh elektabilitas dalam Pilpres. Namun pasca terpilih menjadi Wakil Presiden posisi jabatan Wakil Presiden tak kuat akuntabilitas kinerja dan perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari karena hanya melaksanakan mandat Presiden dan menggantikan Presiden atau mendampingi Presiden pada saat melaksanakan agenda seremonial kenegaraan dan praktis tak ada kegiatan dan program strategis yang dilaksanakan oleh Wakil Presiden.

20) Lili Romli, Pemilihan Presiden di Indonesia: Perspektif Historis, dalam Lucky Sandra Amalia, dkk, 2016, Evaluasi Pemilihan Presiden langsung di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016. h, 47

21) Susan D. Hyde, Experimenting in Democracy Promotion: International Observers and the 2004 Presidential Elections in Indonesia Volume 8, Issue 2 June 2010, pp. 511-527.

22) Koichi Kawamura, Presidentialism And Political Parties In Indonesia: Why Are All Parties Not Presidentialized?, Ide No. 409 Discussion Papers Are Preliminary Materials Circulated To Stimulate Discussions And Critical Comments, March 2013, P.1-30.

Dalam sejarah ketatanegaraan terdapat tiga Presiden yang dalam kurun tertentu tidak memiliki Wakil Presiden, yakni Pertama, Presiden Soekarno (1956-1967) tak didampingi Wakil Presiden karena mundurnya Wakil Presiden M. Hatta. Kedua, Presiden Soeharto (1967-1973) saat ditetapkan sebagai pejabat Presiden untuk menggantikan Presiden

Soekarno tidak didampingi oleh Wakil Presiden. Ketiga, Presiden B.J. Habibie (1998-1999) tidak didampingi Wakil Presiden saat ia ditunjuk oleh Presiden Soeharto menggantikannya karena desakan gerakan Reformasi 1998.

Untuk memudahkan memahami pembagian tugas Wakil Presiden (1945-2019) akan dipaparkan melalui bagan sebagai berikut:²³

Wakil Presiden dan Periode	Kewenangan Wakil Presiden	Dasar Hukum Pengangkatan	Dasar Hukum Kewenangan
M. Hatta (1945-1950)	Wakil Kepala Pemerintahan dan Wakil Kepala Negara	Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945	-
M. Hatta (1950-1956)	Wakil Kepala Negara	Pasal 45 Ayat (4) UUDS 1950	-
Sri Sultan HB IX (1973-1978)	Wakil Kepala Negara, Pengawasan operasional pembangunan	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
Adam Malik (1978-1983)	Wakil Kepala Negara, mengatur kebijakan luar negeri	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
H.R Wirahadikusuma (1983-1988)	Wakil Kepala Negara, melakukan pengawasan fungsional dan pengawasan melekat	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
Soedarmono (1988-1993)	Wakil Kepala Negara, melakukan pengawasan fungsional dan pengawasan melekat	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
Try Soetrisno (1993-1998)	Wakil Kepala Negara, melakukan pengawasan dan Ketua badan Pertimbangan Jabatan Nasional	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
B.J. Habibie (1998-1999)	Wakil Kepala Negara, membantu tugas terkait organisasi internasional, menserasikan oembangunana industri, dan membina persatuan dan kesatuan bangsa.	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
Megawati Soekarno Putri (1999-2001)	Wakil Kepala Negara dan berbagai peran penyelesaian urusan konflik di berbagai provinsi, pengungsi dan lain-lain	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945

²³) Mochemad Isaeni Ramadah, Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. 146

Hamzah Haz (2001-2004)	Wakil Kepala Negara dan berbagai peran penyelesaian urusan konflik di berbagai provinsi.	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 8 UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
HM Jusuf Kalla (2004-2009)	Wakil Kepala Negara dan berbagai peran penyelesaian urusan konflik di berbagai provinsi dan penanganan bencana alam	Pasal 6A ayat (1)-(5) UUD 1945 jo Pasal 8 ayat (1)- (3) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
Boediono (2009-2014)	Wakil Kepala Negara dengan peran seremonial kenegaraan	Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 8 UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945
HM. Jusuf Kalla (2014-2019)	Wakil Kepala Negara dengan peran seremonial kenegaraan	Pasal 6A ayat (1)-(5) UUD 1945 jo Pasal 8 ayat (1)-(3) UUD 1945	Pasal 4 ayat (2) UUD 1945

Sumber: (Diolah dari Mochamad Isaeni Ramadah, 2015:146)

Paparan di atas memperlihatkan, bahwa pembagian kinerja Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah merujuk tugas-tugas yang terkait dengan fungsi kekuasaan negara yang bersifat seremonial belaka, sedangkan terkait dengan fungsi kekuasaan pemerintahan sehari-hari menyangkut soal kebijakan pemerintah tidak dilakukan oleh Wakil Presiden kecuali diberikan mandat langsung oleh Presiden.

Hal demikian menunjukkan bahwa posisi jabatan Wakil Presiden adalah merupakan jabatan cadangan atau pembantu Presiden jika sewaktu-waktu diminta oleh Presiden dan tidak boleh melakukan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan sendiri tanpa dimintai bantuan oleh Presiden.

Posisi jabatan Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan berkaitan hubungannya dengan Presiden, maka Presiden tetap merupakan *the first man* dan Wakil

Presiden merupakan *the second man*.²⁴

Berdasarkan perjalanan sejarah jabatan Wakil Presiden di Indonesia (1945-2019) ini juga menunjukkan bahwa Wakil Presiden tidak merupakan penanggungjawab kekuasaan pemerintahan sehari-hari secara langsung. Hal ini sebangun dengan adigium dalam sistem pemerintahan Presidensial, bahwa Presiden adalah penguasa tertinggi (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Konstruksi Jabatan Wakil Presiden Menurut UUD 1945 dan Sistem Presidensial

Terdapat beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang posisi jabatan Wakil Presiden antara lain ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur tentang Presiden dalam melaksanakan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang

²⁴) Wiryono Prodjodikoro, Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta 1989, h. 61.

mengatur tentang syarat Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur tentang perodesasi jabatan Presiden Wakil Presiden, dimana masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi hanya lima tahun dan seduh itu dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Pasal 9 Ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang sumpah dan janji yang harus diucapkan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang sama sebelum memangku jabatan. Pasal 7A, Pasal 7 B Ayat (1) sampai dengan ayat (7) yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pertanggungjawaban, serta pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 8 Ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang posisi Wakil Presiden menggantikan Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Berdasarkan konstruksi UUD 1945 pascacamandemen tersebut, maka

jika dihubungkan dengan Presiden, kedudukan Wakil Presiden ada dua kemungkinan, (1) Kedudukannya sederajat dengan Presiden; (2) kedudukannya berada di bawah Presiden.²⁵

Kemungkinan pertama, dapat diketahui dari pendekatan yuridis terhadap Pasal 6 ayat (2) dan (2), Pasal 6A ayat (1) hingga (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) hingga (6) Pasal 8 ayat (1) hingga (3), Pasal 9 UUD 1945 pascacamandemen. Dari Pendekatan tersebut dapat tersimpul, bahwa antara Presiden dan Wakil Presiden tidak terdapat hirarki hubungan sebagai atasan terhadap bawahan, yang nampak hanya pembagian prioritas dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan, di mana Presiden pemegang prioritas pertama, sedang Wakil Presiden pemegang prioritas kedua. Apabila Presiden berhalangan (sementara/tetap), Wakil Presiden yang dengan sendirinya harus melakukan kekuasaan Presiden.

Kemungkinan kedua, dapat diketahui melalui penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 UUD pascacamandemen. Presiden adalah satu-satunya penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi, yang membawa konsekuensi segala tanggung jawab mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara yang tertinggi berada di tangan Presiden. Wakil Presiden tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan pembantu Presiden yang tugas dan kewajibannya tergantung

²⁵) Ni'matul Huda, Peningkatan Reran Wakil Presiden Melalui Keppres No. 121 Tahun 2000, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No.14 Vol.7 Agustus 200, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal, 118-118

pada adanya pemberian dan atau pelimpahan kekuasaan dari Presiden.

Selain itu Wakil Presiden mempunyai lima kemungkinan posisi terhadap Presiden, yaitu : 1. Sebagai wakil yang mewakili Presiden; 2. Sebagai pengganti yang menggantikan presiden; 3. Sebagai pembantu yang membantu Presiden; 4. Sebagai pendamping yang mendampingi Presiden; 5. Sebagai Wakil Presiden yang bersifat mandiri.²⁶

Posisi Wakil Presiden dalam hubungannya dengan Presiden dalam sistem ketatanegaraan bukan berarti Presiden itu berada di bawah Presiden, dan tidak berarti ia setara kedudukannya dengan para menteri negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 17 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.

Tentu saja kedudukan Wakil Presiden lebih tinggi daripada para menteri, karena menteri bertanggungjawab kepada Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan jabatan. Dalam pelaksanaannya Wakil Presiden dalam melakukan bantuan kepada Presiden dapat dibedakan: 1. Bantuan yang diberikan atas inisiatif Wakil Presiden sendiri; 2. Bantuan yang diberikan karena diminta oleh Presiden; 3. Bantuan yang harus diberikan oleh Wakil Presiden karena ditetapkan dengan keputusan Presiden, biasanya Wakil Presiden mempunyai tugas-tugas khusus dari Presiden dengan surat keputusan Presiden.²⁷

Konstruksi hukum tata negara tentang posisi Wakil Presiden dalam UUD 1945 pasca amandemen adalah orang kedua setelah Presiden. Artinya Wakil Presiden berada dalam posisi menggantikan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Karena dalam sistem Presidensial posisi Presiden adalah jabatan eksekutif tunggal dimana semua proses dan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dan kenegaraan ada di tangan Presiden. Sehingga jika Wakil Presiden melaksanakan kegiatan dan program kerja dalam pemerintahan sehari-hari adalah atas nama Presiden.

Pertanggungjawaban kinerja dan akuntabilitas kinerja Wakil Presiden dilekatkan pada diri Presiden. Hal ini dapat dipahami dari konstruksi pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Jadi yang memanggul kekuasaan pemerintahan itu adalah Presiden bukan Wakil Presiden dan posisi Wakil Presiden adalah membantu Presiden.

Dalam UUD 1945 tidak diatur secara *rigid* apa dan bagaimana tugas Wakil Presiden dalam membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Artinya kinerja Wakil Presiden tergantung seberapa kuat kemauan Presiden berbagai pekerjaan dengan Wakil Presiden. Kendati dalam konstruksi UUD 1945 tidak konsisten di dalam mengatur peran penting Wakil

²⁶) Dhanang Alim Maksum, Tugas Dan Fungsi Wakil Presiden Di Indonesia, Jurnal Lex Crimen, Vol./No.1/Jan-Mar/2015, Fakultas Hukum Universitas Universitas Sam Ratulangi, Manado, h. 127.

²⁷) Ibid., hal, 128.

Presiden dalam pemerintahan Presidensial. Memang Wakil Presiden pekerjaannya tergantung pada Presiden, namun dalam syarat dan proses untuk menduduki jabatannya sama dengan Presiden, yakni:

Pertama, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat dalam Pilpres dengan pemenuhan syarat pencalonan yang sama diajukan oleh partai politik sebagai satu kesatuan pasangan calon dan harus memenuhi syarat yang sama

Kedua, sama-sama mengucapkan sumpah dan janji sebelum memangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga, sama-sama dalam pertanggungjawaban kinerjanya dihadapan rakyat karena dipilih melalui pemilu.

Keempat, dalam proses pemberhentian dari jabatannya sama-sama hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pemakzulan (*Impeachment*) yang melibatkan DPR, MK RI dan MPR RI.²⁸

Rekonstruksi HTN Penguatan Wakil Presiden dalam Sistem Presidensial

Ketiadaan rigiditas apa dan bagaimana tugas Wakil Presiden dalam membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan ini acapkali telah menyebabkan ketegangan relasi antara keduanya dalam mengambil kebijakan strategis

pemerintahan sehari-hari.²⁹

Karena itu perlu disusun suatu rekonstruksi ketatanegaraan guna mengatur hubungan Presiden dan Wakil Presiden secara tepat guna mewujudkan kinerja pemerintahan Presidensial yang efektif.³⁰

Guna kepastian hukum dan tak lagi terjadi dimana tugas dan kewenangan Wakil Presiden tergantung pada kemauan Presiden untuk berbagi pekerjaan, maka diperlukan amandemen UUD 1945 untuk menafsirkan kembali atau setidak-tidaknya memperjelas arti kata "dibantu": dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 yang berbeda maknanya dengan kata "dibantu" pada ketentuan Pasal 17 UUD 1945. Ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Bantuan Wakil Presiden pada Presiden ini seharusnya berlandaskan pada prinsip saling bantu fungsional yang proporsional, yakni:³¹

Pertama, Presiden berkewajiban menjaga potensi Wakil Presiden demi terselenggaranya tugas-tugas yang dimandatkan kepadanya dan memelihara potensi Wakil Presiden

28) Hamdan Zulfa, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Sinar Grafika, Bandung, 2013.

29) Aly Yusuf, Evaluasi Pemerintahan SBY-Kalla, dalam Policy Assesment Juni 2005, The Indonesia Institute, Jakarta, hal, 4. Lihat Juga, Efriza, Sistem Presidensial Pascaamandemen UUD 1945: Studi Kasus Kepemimpinan Presiden SBY dan Jokowi, Jurnal Renaissance, Vol.1 No.01, Mei 2016, h. 23-32.

30) Tentang informasi buku pemerintahan Presidensial efektif baca. Agus Riwanto, Hukum Partai Politik Dan Pemilu Dan Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Dan Pemerintahan Presidensial Efektif, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.

31) Mochmad Isnaeni Ramadhan, Ibid., hal, 162.

dalam rangka kesinambungan pemerintahan.

Kedua, Wakil Presiden wajib menjaga keberadaan Presiden melaksanakan tugas-tugas ke Presidenan tetap berlandaskan pada aturan konstitusional.

Operasionalisasi yang dapat ditempuh dalam melakukan rekonstruksi penguatan posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah perlunya amandemen kembali terhadap ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Perlu diperjelas makna "dibantu" ini menyangkut hal-hal apa saja yang perlu dibantu dan sejauhmana pertanggungjawaban permintaan bantuan itu, serta apakah bantuan ini bersifat wajib atau hanya sekehendaknya Presiden atau cukup mengandalkan inisiatif dari Wakil Presiden.

Amandemen ini perlu dilakukan semata-mata untuk menegaskan, bahwa posisi antara Presiden dan Wakil Presiden itu adalah setara sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan agar tidak menimbulkan kesan, bahwa Wakil Presiden tak memikul tanggungjawab dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Rekonstruksi tafsir "dibantu" dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 hanya dapat dilakukan melalui amandemen dan tidak perlu dilakukan dengan cara menyusun

Undang-Undang khusus (*lex specialis*) tentang Lembaga Kepresidenan yang di dalamnya mengatur tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) Presiden dan Wakil Presiden. Karena terlalu rendah derajatnya jika pengaturan Tupoksi Wakil Presiden diatur dalam UU sebab jika diasumsikan Wakil Presiden berkedudukan yang sama dengan Presiden, maka pengaturan kewenangannya juga diatur di dalam UUD 1945 sebagaimana juga tugas dan tanggungjawab Presiden telah diatur cukup *rigid* di dalam UUD 1945 pascaamanden, yakni Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat 91) Pasal; 17 ayat (1), (2), (3), (4) Pasal 20 ayat (4) dan (5), Pasal 23 ayat (2) dan (3), Pasal 24A ayat (3), pasal 24 C ayat (3), Pasal 10, Pasal 11, Pasal 11 ayat (2), (3), Psala 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1)-(2) dan Pasal 15.

Jika posisi dan kewenangan Wakil Presiden dalam kerangka hubungannya dengan Presiden dalam sistem Presidensial diatur dalam UU, maka dikhawatirkan akan ada penafsiran bahwa Wakil Presiden memang berada di bawah Presiden secara hirarki akibatnya dapat saja sewaktu-waktu UU diuji materialkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan akan berpotensi posisi jabatan Wakil Presiden tak lagi fleksible karena sewaktu-waktu dapat diubah sesuai dengan keinginan politik di DPR.

Adapun substansi rekonstruksi pembagian kerja yang dapat dilimpahkan kepada Wakil Presiden sebagai wakil kepala negara antara lain:³²

³²⁾ M. Isnaeni Ramdhan, *Ibid.*, hal, 175

Pertama, Wakil Presiden sekaligus menjabat sebagai Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres). Hal ini dimaksudkan agar pertimbangan dalam mengambil kebijakan negara yang paling tepat adalah merujuk pada pendapat dari Wakil Presiden ketimbang dari Dewan Pertimbangan Presiden yang diangkat sendiri oleh Presiden seperti dalam prakteknya saat ini.

Kedua, Wakil Presiden diberi porsi sebagai Pembina Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Nasional agar mudah berkoordinasi antar kementerian dan antar lembaga negara.

Ketiga, Wakil Presiden diberi porsi sebagai Ketua Dewan Pertimbangan Jabatan-Jabatan Publik yang terkait dengan jabatan-jabatan dalam ranah negara dan pemerintahan. Dengan demikian tak ada satu jabatan dalam kenegaraan yang tak sepengetahuan Wakil Presiden. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari pengelompokan jabatan-jabatan negara yang hanya mengakomodir pendukung politik Presiden.

Adapun substansi rekonstruksi pembagian kerja yang dapat dilimpahkan kepada Wakil Presiden dalam sebagai wakil kepala pemerintah antara lain:³³

Pertama, Wakil Presiden diberi kewenangan dalam pengawasan Aparatur Pemerintah. Dalam rangka mencegah perilaku korupsi, maka Wakil Presiden dapat menjadi

koordinator pengawas utama pada aparatur pemerintah agar dapat taat pada kode etik jabatan dan koridor hukum.

Kedua, Wakil Presiden diberi kewenangan dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari sangat dinamis dengan aneka macam problem, maka Wakil Presiden dapat diberi porsi sebagai ketua dalam rangka mengawasi jalannya pemerintahan sehari-hari termasuk menerima masukan dan keluhan publik untuk dilakukan respon secara secepat. Peran ini ini acapkali tak dapat dilaksanakan Presiden sendiri, maka diperlukan bantuan dari Wakil Presiden.

Ketiga, Wakil Presiden sebagai koordinator utama perumusan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Dalam hal ini perlu dibentuk Badan Legislasi Nasional (BLN), seperti Amerika memiliki lembaga yang disebut *The Office Information and Regulatory Affairs* (OIRA). Kemudian di Inggris ada *The Office of Best Practice Regulation* (OBPR), dan di Jepang disebut *Cabinet Legislation Bureau* (CLB). Sedangkan, di Korea ada *Ministry of Government Legislation* (MoLeg).³⁴ Badan ini diketuai oleh Wakil Presiden di kantor Kepresidenan dalam rangka untuk menghindari adanya begitu banyak lembaga-lembaga pembuat

³³) M. Isnaeni Ramdhan, *Ibid.*, hal, 176-177.

³⁴) Tentang Usulan Badan Legislasi Nasional, baca Moch Prima Fauz, Bamsuet Dukung Rencana Pemerintah Bentuk Lembaga Tunggal Legislasi, dalam <https://news.detik.com/berita/4271222/bamsuet-dukung-rencana-pemerintah-bentuk-lembaga-tunggal-legislasi>. Diakses Pada tanggal, 2 Januari 2018.

peraturan perundang-undangan yang menyebabkan obesitas peraturan dimana Indonesia memiliki 62 ribu peraturan yang saling tumpang tindih yang berpotensi mengganggu jalannya sistem pemerintahan.³⁵

Keempat, Wakil Presiden sebagai koordinator dalam penyelesaian sengketa antar kementerian negara ketika mengambil kebijakan yang tidak koheren dan sinkron.

Kelima, Wakil Presiden sebagai pemantau kebijakan pemerintahan daerah. Dalam kerangka otonomi daerah maka diperlukan koordinator dalam rangka memastikan koherensi program pemerintah pusat dan daerah agar dapat berkesimbangan, maka Wakil Presiden dapat mengambil peran ini.

Kesimpulan

1. Dilihat dari aspek perjalanan sejarah ketatanegaraan jabatan Wakil Presiden telah memiliki 9 orang Wakil Presiden dengan dinamika yang berbeda relasinya dengan Presiden pada setiap rezim kekuasaan Presiden. Relasi antara Presiden dan Wakil Presiden tak selalu harmonis dalam pembagian kinerja penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Posisi Jabatan Wakil Presiden selama masa Reformasi hanya dibicarakan pada saat proses Pilpres dalam rangka meningkatkan tingkat elektabilitas Calon Presiden.

Namun sepi dari perbincangan Pasca Pilpres karena itu kinerja Presiden tak begitu terlihat dalam penyelenggaraan kekuasaan kecuali hanya menjalankan acara seremonial kenegaraan dan menjadi ban serep untuk sewaktu-waktu menggantikan Presiden

2. Konstruksi Jabatan Wakil Presiden Menurut UUD 1945 dan Sistem Presidensial dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 Ayat (2), Pasal 6 ayat (2) dan (2), Pasal 6A ayat (1) hingga (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) hingga (6) Pasal 8 ayat (1) hingga (3), Pasal 9 UUD 1945 pascaamandemen. Jika dibaca melalui pendekatan yuridis maka posisi jabatan Wakil Presiden adalah sebagai *second man* dan berposisi sebagai prioritas kedua setelah Presiden. Akibatnya pembagian tugas dan kewenangan untuk Wakil Presiden tergantung pada keinginan dan kebaikan Presiden tidak berdasarkan peraturan yang *rigid* dan berkepastian hukum.
3. Rekonstruksi ketatanegaraan dalam memperkuat posisi jabatan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah dengan melakukan amandemen terhadap ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 agar memperjelas dan merinci arti kata "dibantu". Bantuan Wakil Presiden pada Presiden ini seharusnya berlandaskan pada

³⁵) Tentang bahayanya obesitas regulasi dapat di baca, Andi Saputra, Obesitas Hukum, Indonesia Memiliki 62 Ribu Peraturan, <https://news.detik.com/berita/3330896/obesitas-hukum-indonesia-memiliki-62-ribu-peraturan>. Diakses pada tanggal, 2 januari 2018 dan Bayu Dwi Anggono, Obesitas Regulasi, dalam <https://news.detik.com/kolom/3130092/obesitas-regulasi>. Diakses Pada tanggal, 1 Januari 2019.

prinsip saling bantu fungsional yang proporsional. Substansi pengaturan rekonstruksi ketatanegaraan dalam penguatan posisi Wakil Presiden antara lain, memberi kewenangan khusus dan

rigid pada Wakil Presiden sebagai wakil penyelenggara negara dan sebagai wakil penyelenggara pemerintahan.@

DAFTAR PUSTAKA

Alrasid, Harun 1999, *Jabatan Presiden RI, Sebuah Tinjauan Hukum Tata Negara*. Pidato Dies Rede pada Sidang Senat Terbuka Daiam Rangka Dies Natalis Ke-56 Univesitas Islam Indonesia Yogyakarta. Tanggal 8 November 1999.

Anggono, Bayu Dwi, 2018, *Obesitas Regulasi*, dalam <https://news.detik.com/kolom/3130092/obesitas-regulasi>. Diakses Pada tanggal, 1 Januari 2019.

Elson, R.E, 2007, *Engineering from within: Habibie the Man and Indonesia's Reformasi*, Paper Prepared for the Conference "Indonesia's Reformasi: Reflections on the Habibie Era", SAIS, 26-27 March 2007.

Fadjar, Mukhtie 2010, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KonPress Citra Media.

Fauz, Moch Prima, 2018, *Bamsoet Dukung Rencana Pemerintah Bentuk Lembaga Tunggal Legislasi*, dalam <https://news.detik.com/berita/4271222/bamsoet-dukung-rencana-pemerintah-bentuk-lembaga-tunggal-legislasi>. Diakses Pada tanggal, 2 Januari 2018.

Hakim, M. Aunul, 2014, *Indonesian Presidential Candidacy on Constitutional Democracy Perspective*, Academic Research International Vol. 5(2) March 2014

Harmadi, Sonny Harry B, *Situasi dan tantangan Kependudukan 2019*, Opini, Kompas, 28 Desember 2018

Huda, Ni'matul, 2000, *Peningkatan Reran Wakil Presiden Melalui Keppres No. 121 Tahun 2000*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No.14 Vol.7 Agustus 200, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

Haris, Syamsuddin, 2008, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgentitas Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

J. Wanandi, J, 2004, *The Indonesian General Elections 2004*, Asia-Pacific Review Journal, Volume 11, 2004-Issue 2.

Martinus, Handy, 2013, *Analisis Perubahan Partai Politik Pemenang Pemilu Di Indonesia*, HUMANIORA Vol.4 No.2 Oktober 2013, Universitas Bina Nusantara, Jakarta.

Magnar, Kuntara, 1993, "Kedudukan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Menurut UUD 1945 " dalam Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni Bandung.

Mochamad Isaeni Ramadhan, 2015, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Maksum, Dhanang Alim, 2015, *Tugas Dan Fungsi Wakil Presiden Di Indonesia*, Jurnal Lex Crimen, Vol./No.1/Jan-Mar/2015, Fakultas Hukum Universitas Universitas Sam Ratulangi, Manado.

Maryono, 2015, *Bung Hatta, Proklamator, Ilmuwan, Penulis dan Karya-Karyanya, Sebuah Analisis Bio-Bibliometrik*, Jurnal Berkala Ilmu Perpustakaan, Vol. XI No. 2 Tahun 2015, Ilmu Perpustakaan UGM, Yogyakarta.

Hakim, M. Aunul, 2014, *Indonesian Presidential Candidacy on Constitutional Democracy Perspective*, Academic Research International Vol. 5(2) March 2014.

Naharuddin, Andi, Seniwati, 2015, *Elections In Indonesia After The Fall Of Soeharto*, Proceedings Of 3 Rd Iastem International Conference, Singapore, 6 Th November 2015.

Prodjodikoro, Wiryono, 1989, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.

Rauf, Maswadi, 2009, "Evaluasi Sistem Presidensial", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Riewanto, Agus, 2016, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Dan Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Dan Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafa Media, Yogyakarta.

Romli, Lili, 2016, *Pemilihan Presiden di Indonesia: Perspektif Historis*, dalam Lucky Sandra Amalia, dkk, 2016, *Evaluasi Pemilihan Presiden langsung di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Syahab, Alwi 2017, *Perbedaan Prinsip Membuat Hatta Bercerai dengan Soekarno*, <https://republika.co.id/berita/selarung/nostalgia-abah-alwi/17/03/15/omtj18282-perbedaan-prinsip-membuat-hatta-memilih-bercerai-dengan-sukarno>. Diakses pada tanggal 31 Desember 2018.

Sulardi, 2011, *Dinamika Pengisian Jabatan Presiden dan Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, Jurnal Unisia, Vol. XXXII No. 74 Januari 2011, UII Yogyakarta.

Syailendra, Emirza Ady, 2018, *Indonesian Presidential Election 2019-The Coming Divisive Contest: Jokowi Vs. Prabowo*, Rsis / Commentaries / Country And Region Studies / International Politics And Security / Non-Traditional Security / South Asia / Southeast Asia And Asean 01 August 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/Co18129-Indonesian-Presidential-Election-2019-The-Coming-Divisive-Contest-Jokowi-Vs-Prabowo/#.Xc40cyfelhe>. Diakses Pada tanggal 2 Januari 2018.

Saputra, Andi, 2018, *Obesitas Hukum, Indonesia Memiliki 62 Ribu Peraturan*, <https://news.detik.com/berita/3330896/obesitas-hukum-indonesia-memiliki-62-ribu-peraturan>. Diakses pada tanggal, 2 januari 2018.

Verney, Douglas V, 1992 "Parliamentary Government And Presidential Government", in Arend Lijphart, 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press

Vatikotis, Michel R.J, 1998, *Indonesian Politics under Soeharto The Rise and Fall of the New Order*, London and New York; Rotledge.

Yusuf, Aly, 2005, *Evaluasi Pemerintahan SBY-Kalla*, dalam Policy Assesment Juni 2005, The Indonesia Institute, Jakarta, hal, 4. Lihat Juga, Efriza, Sistem Presidensial Pascaamandemen UUD 1945: Studi Kasus Kepemimpinan Presiden SBY dan Jokowi, Jurnal Renaissance, Vol.1 No01, Mei 2016.

Zulfa, Hamdan, 2013, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Bandung. @

PERANAN PRESIDEN DALAM PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BAWAH UNDANG-UNDANG

Bayu Dwi Anggono ¹

Abstrak

Presiden Joko Widodo menyatakan pentingnya dilakukan penataan peraturan perundang-undangan. Melihat ke belakang Presiden sebelum-sebelumnya juga memiliki niatan serupa. Menarik dibahas bagaimana kewenangan Presiden melakukan penataan peraturan perundang-undangan, dan strategi seperti apakah yang dapat efektif mengatasi permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab untuk memastikan hukum yang dibentuknya dan jajarannya yaitu Menteri, LPNK, Badan Hukum Negara dan Pemerintahan Daerah memiliki daya laku dan daya guna. Selain belum terlembagakan, evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga belum memiliki model baku (mekanisme dan metode) yang didesain secara sistematis. Untuk itu kebijakan penataan peraturan perundang-undangan oleh Presiden sudah seharusnya diarahkan kepada tindakan melakukan evaluasi (executive review) secara rutin dengan model yang ditentukan terlebih dahulu.

Kata Kunci: Presiden, Penataan, Peraturan Perundang-undangan

PENDAHULUAN

Presiden Republik Indonesia Joko Widodo saat berpidato pada acara Rapat Kerja Pemerintah yang dihadiri Bupati dan Walikota se Indonesia pada Maret 2018 menyatakan pentingnya dilakukan reformasi regulasi atau penataan peraturan perundang-undangan.² Menurut Presiden saat ini masih ada 42.000 regulasi yang menghambat kemudahan investasi. Sebagian besar aturan itu berupa

peraturan di tingkat daerah. Lebih lanjut Presiden memerintahkan para menterinya memangkas 100 regulasi penghambat investasi setiap bulan dan meminta pemerintah daerah juga melakukan hal serupa.³

Niatan Presiden Joko Widodo untuk melakukan penataan peraturan-perundang-undangan bukan kali ini saja dilakukan, sebelumnya di awal 2017 Presiden meluncurkan Paket Reformasi Hukum Jilid II yang salah satunya berisikan penataan

1) Pengajar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Jember dan Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember

2) Kompas. Com, "Jokowi Targetkan Setiap Menteri Pangkas 100 Aturan Penghambat Investasi Per Bulan", <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/28/15365951/jokowi-targetkan-setiap-menteri-pangkas-100-aturan-penghambat-investasi-per>, diakses 10 November 2018

3) Ibid

regulasi.⁴ Penataan regulasi ini untuk menyelesaikan banyaknya regulasi yang tumpang tindih, tidak jelas kegunaan manfaatnya, bahkan saling bertentangan. Melalui penataan regulasi ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang bermasalah ini segera ditata kembali dan dievaluasi sehingga regulasi yang tidak perlu dapat dihapuskan, sehingga jelas mana regulasi yang benar dan mana regulasi yang sudah tidak sesuai dengan kehidupan sekarang.⁵

Melihat ke belakang maka kebijakan penataan regulasi bukan hanya dilakukan Presiden Joko Widodo, Presiden sebelum-sebelumnya juga melakukan dengan berbagai cara. Beberapa kebijakan yang terkait dengan penataan regulasi yang dilakukan di era Presiden sebelumnya diantaranya adalah TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara Diluar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2006 Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, Inpres Nomor 6 Tahun 2007 Kebijakan untuk Percepatan Pembangunan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM, Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025.

Berbagai kebijakan penataan

peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia menarik untuk dibahas dan dikaji lebih lanjut, utamanya perihal bagaimana kewenangan dan batas kewenangan Presiden untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan. Isu selanjutnya adalah strategi penataan peraturan perundang-undangan seperti apakah yang dapat efektif mengatasi permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Perundang-undangan Presiden

Menurut Miriam Budiarmo Dalam sistem presidensial dapat disimpulkan beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD yaitu: Pertama, kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD (*to govern based on the constitution*). Kedua, kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affair based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur,

4) Isi lainnya dari Paket Reformasi Hukum Jilid II adalah Perluasan jangkauan bantuan hukum kepada masyarakat dan membangun rasa aman di lingkungan. Kompas.Com. "Reformasi Hukum Jilid II, dari Penataan Aturan hingga Bantuan Hukum", <https://nasional.kompas.com/read/2017/01/17/19334601/reformasi.hukum.jilid.ii.dari.penataan.aturan.hingga.bantuan.hukum>, diakses 10 November 2018

5) Hukumonline.Com, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Tahap II", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii>, diakses 11 November 2018

maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.⁶

Ketiga, kewenangan yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Keempat, kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri. Kelima, kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Keenam, kewenangan dalam bidang keamanan, yakni untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.⁷

Untuk mengetahui dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kewenangan mengatur kepentingan umum atau publik seperti apakah yang dimiliki oleh Presiden maka acuannya adalah dengan melihat jenis peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia dan jenis peraturan perundang-undangan apakah yang menjadi kewenangan Presiden untuk membentuknya. Jenis peraturan perundang-undangan

yang saat ini di akui di Indonesia adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁸ Selain itu terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Pada dasarnya semua jenis peraturan perundang-undangan tidak menjadi kewenangan Presiden untuk membentuknya. Peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Presiden adalah Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden (Perpres).

⁶) Miriam Budardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 297

⁷) *Ibid*

⁸) Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan Presiden membentuk Undang-Undang bersumber dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Kewenangan Presiden membentuk Perpu bersumber dari Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yaitu “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Adapun kewenangan membentuk PP oleh Presiden bersumber dari Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Terakhir kewenangan untuk membentuk Perpres yang dimiliki oleh Presiden Menurut A Hamid S. Attamimi bersumber pada peraturan yang lebih tinggi yang mendelegasikan kepadanya yakni Peraturan Pemerintah, dan dapat pula bersumber pada kewenangan atributif dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.⁹

Diberikannya kewenangan membentuk Perpres kepada Presiden

ini pada dasarnya berangkat dari pemikiran untuk menguatkan sistem presidensiil yang diterapkan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sistem presidensiil memberikan kewenangan kepada Presiden dalam melaksanakan pemerintahan, sehingga Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan perlu didukung dengan kewenangan membentuk Perpres untuk dapat melaksanakan tugas pemerintahannya secara optimal.¹⁰

B. Kewenangan Perundang-undangan Pejabat/Badan Pemerintahan di bawah Presiden

Ciri sistem pemerintahan Presidensiil dengan menggabungkan pendapat dari Giovanni Sartori, Verney, Mainwaring, dan Aren Lijpart ditemukan kesamaan yaitu: (i) Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; (ii) Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu dengan periode waktu yang tetap (*fixed term*); (iii) Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi dan rakyat secara langsung; (iv) dalam masa jabatannya Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen melalui pemungutan suara di parlemen; dan (v) Presiden memimpin secara langsung pemerintahan yang dibentuknya.¹¹ Lebih lanjut menurut Moh. Mahfud

⁹) Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 isinya adalah: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. A Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. hlm. 236-237.

¹⁰) Anang Puji Utama, Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2018, hlm. 63

¹¹) Hanta Yuda AR, Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 80

MD ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah: (i) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif); (ii) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar; (iii) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden; dan (iv) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.¹²

Ciri utama sistem Presidensial adalah Presiden memimpin secara langsung pemerintahan yang dibentuknya. Pengertian pemerintahan yang dimaksudkan disini bukanlah Pemerintahan dalam arti luas yaitu segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri yang meliputi tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹³ Pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden disini adalah pemerintahan dalam arti sempit yaitu yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif (pelaksanaan undang-undang) atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.¹⁴

Melihat kepada hukum positif Indonesia maka badan/pejabat pemerintahan di bawah Presiden yang masuk dalam ruang lingkup eksekutif adalah Menteri/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Badan Hukum Negara, dan Pemerintahan Daerah. Menteri sebagai bagian

dari kekuasaan eksekutif disebut dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yaitu Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Lembaga pemerintah non kementerian disebut dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyebutkan *Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Peristilahan Badan Hukum Negara ini mulai dikembangkan sejak era reformasi. Badan Hukum Negara adalah lembaga negara atau lembaga pemerintah yang dibentuk dengan suatu Undang-Undang dan berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan yang berhubungan dengan bidang tugas dan kewenangannya.¹⁵ Contoh Badan Hukum Negara adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyebutkan BPJS adalah badan hukum publik berdasarkan Undang-Undang ini. Lebih lanjut Ayat (2) nya menyebutkan bertanggungjawab kepada Presiden. Adapun Pemerintahan Daerah sebagai bagian eksekutif disebut dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu *Pemerintahan Daerah adalah*

¹²) Moh. Mahfud MD, Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000), hlm. 74

¹³) Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, Pengantar hukum tata negara Indonesia (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1983), hlm. 171.

¹⁴) Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001), hlm. 101

¹⁵) Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 178

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Semua badan/pejabat yang masuk kriteria cabang kekuasaan eksekutif dibawah Presiden ini dapat membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan membentuk ini pada dasarnya bersumber pada 2 (dua) kewenangan yaitu atribusi kewenangan atau delegasi kewenangan. Atribusi kewenangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.¹⁶ Delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.¹⁷

C. Kewenangan Presiden Melakukan Penataan Peraturan Perundang-undangan di Lingkup Kekuasaan Eksekutif

Secara teoritis jenis pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas kontrol yang bersifat intern dan

kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*. Jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.¹⁸

Dalam konteks pengawasan atas pembentukan peraturan perundang-undangan maka teori pengawasan intern dan ekstern tersebut diwujudkan dalam bentuk *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (khusus untuk UU) atau Mahkamah Agung (khusus peraturan perundang-undangan di bawah UU), dimana kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pengawasan peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *judicial review* (dalam hal ini MA dan MK) telah

¹⁶⁾ Ibid, hlm. 55

¹⁷⁾ Ibid, hlm. 56

¹⁸⁾ Widodo Ekathajana, Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 41

diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sedangkan untuk pengawasan melalui mekanisme *executive review* belum diatur dalam UUD 1945 maupun UU. Namun demikian tindakan Presiden untuk memerintahkan para menteri, kepala LPNK, Badan Hukum Negara maupun Pemerintah Daerah untuk membenahi regulasi yang telah dibentuknya diperkenankan oleh karena kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan. Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik untuk itu pembentuknya wajib mengetahui dampak peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

Sesuai dengan sifatnya pengawasan peraturan perundang-undangan utamanya dibawah Undang-Undang melalui mekanisme *judicial review* di MA mempunyai keterbatasan yaitu pengujian oleh MA dilakukan secara pasif, dalam arti MA tidak bisa aktif (atas inisiatif sendiri tanpa adanya permohonan dari kelompok masyarakat atau perorangan warga negara) memeriksa semua peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang telah diundangkan, melainkan Pemeriksaan oleh MA baru bisa dilaksanakan setelah adanya permohonan dari pihak-pihak yang keberatan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dibawah UU. Selain itu kelemahan lainnya adalah Proses pengujian oleh MA berbeda dengan praktik pengujian di MK. Proses pengujian

oleh MA dilaksanakan secara tidak terbuka, sehingga pemerintah tidak mengetahui secara pasti tahapan dan proses pengujian yang sedang dilakukan oleh MA. Tidak adanya gelar persidangan maka para pihak termasuk pemerintah juga tidak dapat memberikan argumentasi secara terbuka untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

D. Strategi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Oleh Presiden

Salah satu permasalahan dalam manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah belum terlembagakannya evaluasi oleh pembentuk terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibentuknya sendiri (*executive review*). Padahal Manfaat dilakukannya *executive review* adalah untuk: (i) Mewujudkan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik; (ii) Hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; dan (iii) Konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku

peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.

Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan sendiri oleh pembentuk sudah dikenal luas sejak lama di dunia internasional dengan aneka pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda disesuaikan kondisi peraturan perundang-undangan di masing-masing negara. Adapun di Indonesia kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan selama ini lebih banyak dilakukan pada isu peraturan perundang-undangan tertentu dan bukan pada keseluruhan peraturan perundang-undangan secara rutin.

Selain belum terlembagakan, evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga menghadapi tantangan yaitu ketiadaan model baku (mekanisme dan metode) evaluasi peraturan perundang-undangan yang didesain secara sistematis. Apa yang dilakukan selama ini dalam konteks evaluasi peraturan perundang-undangan masih sebatas uji coba (*trial error*), menemukan metode yang sesuai dan tepat dengan kebutuhan. Tidak adanya *tools* evaluasi peraturan perundang-undangan yang sistematis mengakibatkan hasil dari evaluasi peraturan perundang-undangan tidak akan berkontribusi signifikan dalam menilai apakah peraturan perundang-undangan diterima oleh masyarakat, dapat dilaksanakan dan berdaya guna sehingga dapat dipertahankan atau perlu dilakukan perbaikan atau diganti dengan kebijakan yang baru.

Mengingat kondisi tersebut maka Kebijakan penataan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia bisa dilakukan melalui tindakan: pertama, mengembangkan sistem evaluasi *ex post* (pasca peraturan diundangkan) terhadap stok peraturan yang ada secara paralel dengan diperkenalkannya penilaian *ex ante* (sebelum peraturan diundangkan). Kedua, struktur evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan dengan mengingat kebutuhan pihak yang terkena dampak, melibatkan tinjauan terhadap desain dan implementasi tujuan, termasuk penentuan prioritas. Ketiga, evaluasi sebaiknya harus terjadwal rutin untuk menilai semua peraturan perundang-undangan yang signifikan secara sistematis dari waktu ke waktu, meningkatkan konsistensi dan koherensi persediaan regulasi, dan mengurangi beban regulasi yang tidak perlu.

KESIMPULAN

1. Berbagai kebijakan penataan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia dapat dilakukan mengingat Presiden dan badan/pejabat pemerintahan dalam lingkup kekuasaan eksekutif juga memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan atribusi dan delegasi. Mengingat memiliki kewenangan mengatur maka Presiden yang

menurut sistem pemerintahan Presidensial bertindak sebagai kepala pemerintahan tertinggi ikut bertanggung jawab untuk memastikan hukum yang dibentuk jajarannya yaitu Menteri, LPNK, Badan Hukum Negara dan Pemerintahan Daerah memiliki daya laku dan daya guna yang baik bagi Masyarakat;

2. Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan sendiri oleh pembentuk sudah dikenal luas sejak lama di dunia internasional dengan aneka pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda, namun tidak demikian dengan di Indonesia. Selain belum terlembagakan, evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia juga menghadapi tantangan yaitu ketiadaan model

baku (mekanisme dan metode) evaluasi peraturan perundang-undangan yang didesain secara sistematis. Untuk itu kebijakan penataan peraturan perundang-undangan oleh Presiden sudah seharusnya diarahkan kepada tindakan melakukan evaluasi (*executive review*) secara rutin pembentuk peraturan terhadap peraturan yang dibentuknya sendiri melalui metode yang ditentukan sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

Attamimi, A Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990.

AR, Hanta Yuda. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Budardjo, Miriam. 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Ekathahjana, Widodo. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sutra, 2008.

Hukumonline.Com, “Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Tahap II”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii>, diakses 11 November 2018

Kusnardi, Moh Dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1983.

Kompas. Com, “Jokowi Targetkan Setiap Menteri Pangkas 100 Aturan Penghambat Investasi Per Bulan “, <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/28/15365951/jokowi-targetkan-setiap-menteri-pangkas-100-aturan-penghambat-investasi-per>, diakses 10 November 2018

----- “Reformasi Hukum Jilid II, dari Penataan Aturan hingga Bantuan Hukum”, <https://nasional.kompas.com/read/2017/01/17/19334601/reformasi.hukum.jilid.ii.dari.penataan.aturan.hingga.bantuan.hukum>, diakses 10 November 2018

MD, Moh. Mahfud. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

S, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Utama, Anang Puji. *Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2018

PRESIDEN SEBAGAI PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN

Oce Madril

Abstrak

Pembahasan mengenai kekuasaan Presiden tentu tidak bisa dilepaskan dari diskursus tentang kekuasaan pemerintahan. Perkembangan mengenai kekuasaan pemerintahan negara Indonesia tidak bisa terlepas dari perkembangan konstitusi dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Presiden, baik sebagai Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan, telah banyak mengalami dinamika seiring perkembangan pengaturan dalam konstitusi. Mulai dari UUD 1945 sebelum perubahan, konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 setelah perubahan. Dinamika konstitusi tersebut turut berimplikasi pada rumusan pengaturan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden memiliki sejumlah wewenang yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan negara. Tulisan ini akan membahas perkembangan pengaturan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan secara lebih khusus, tulisan ini juga membahas mengenai tindakan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahan negara.

Kata Kunci: Presiden, kekuasaan pemerintahan, tindakan pemerintahan

PENDAHULUAN

Secara konseptual, kekuasaan atas suatu negara dibagi atas 3 fungsi kekuasaan; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga fungsi kekuasaan ini merupakan antithesis dari kegundahan rakyat akan kediktatoran penguasa tunggal (raja). Dalam konsepnya, masing-masing fungsi kekuasaan tersebut tidak memiliki sifat dominan terhadap kekuasaan yang lain. Secara lebih sederhana, masing-masing fungsi kekuasaan negara tersebut saling mengawasi dan mengimbangi, atau

biasa disebut dengan prinsip *Check and Balances*. Ajaran mengenai pemisahan kekuasaan ini merupakan ide yang ditelurkan oleh Montesquieu (1689-1755), yang menjelaskan bahwa dalam suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi maupun mengenai alat kelengkapan (organ) yang melaksanakan yaitu: Kekuasaan *Legislatif* dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (parlemen), Kekuasaan *Eksekutif*, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet), dan Kekuasaan *Yudikatif*,

dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan dibawahnya).¹

Keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah agar tindakan sewenang-wenang oleh penguasa (kekuasaan) tunggal dapat dihindarkan. Konsep inilah kemudian diadopsi oleh berbagai negara, salah satunya adalah Indonesia. Upaya mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan tersebut selanjutnya dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan konstitusi Negara Republik Indonesia. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa salah satu ciri negara hukum (*rechtsstaat*) adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam konteks yang sama pula Jimly menegaskan bahwa gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.²

Tulisan ini tidak hendak memperdebatkan konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan di Indonesia. Pembahasan dalam studi ini lebih diarahkan kepada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Perkembangan mengenai kekuasaan pemerintahan tentunya tidak bisa dilepaskan dari perkembangan konstitusi dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi

yang berlaku, mulai dari UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 setelah perubahan, telah menunjukkan bagaimana dinamika pengaturan kekuasaan Presiden tersebut.

PEMBAHASAN

Perkembangan Pengaturan Kekuasaan Pemerintahan Dalam Konstitusi

Ismail Suny seperti yang dikutip oleh Sumali mengemukakan bahwa kekuasaan umum eksekutif (pemerintahan) meliputi beberapa hal, yaitu: *pertama*, kekuasaan administrasi yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif; *kedua*, kekuasaan legislatif yaitu mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkannya; *ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk memberi grasi dan amnesti; *keempat*, kekuasaan militer yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pertahanan; *kelima*, kekuasaan diplomatik yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri; dan *keenam*, kekuasaan darurat yaitu kekuasaan untuk mengantisipasi keadaan negara dalam keadaan tidak normal.³

Van Vollenhoven mengungkapkan bahwa pemerintahan negara memiliki arti secara luas dan secara sempit. Secara luas, pemerintahan mempunyai 4 fungsi yaitu melaksanakan

¹) C.S.T Kansil. 2003, Sistem pemerintahan Indonesia, Bumi aksara, Jakarta, hlm. 8

²) Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 11.

³) Sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia telah mencatat bahwa pengaturan kekuasaan eksekutif ini mengalami pasang surut seiring dengan dinamika sosial politik yang menyebabkan corak sistem pemerintahan yang dianut. Lihat Sumali, 2002, Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu), UMM Press, Malang, hlm. 40.

tujuan negara (*bestur*); menjaga keamanan (*Politie*); kekuasaan peradilan (*Rechtpraak*); kekuasaan membuat undang-undang (*Regeling*). Sedangkan fungsi pemerintahan secara sempit adalah terbatas pada fungsi menjalankan kekuasaan untuk menjalankan tujuan negara (*bestuur*).⁴

Pengertian pemerintahan secara sempit ini didukung oleh pendapat C.F. Strong dan W. Ansley, yang menyatakan bahwa istilah eksekutif seringkali digunakan secara tidak pasti (*semu*), kadang digunakan untuk menunjuk pada jabatan presiden dan perdana menteri, kadang juga digunakan untuk menyebut seluruh lembaga pelayanan publik, sipil, maupun militer. Namun, dalam kesimpulannya Strong memberikan batasan bahwa pengertian eksekutif adalah Kepala Pemerintahan bersama-sama dengan kabinet yang membantunya. Sedangkan W. Ansley, secara konsep fungsional mengemukakan bahwa kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan memperhatikan tata-tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.⁵

Perkembangan mengenai kekuasaan pemerintahan negara Indonesia tidak bisa terlepas dari perkembangan konstitusi dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Pada

masa UUD 1945 sebelum perubahan, kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan diatur dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional (*cikal bakal parlemen Indonesia*) yang sangat bersifat dominan. Namun dalam perjalanannya, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 14 November 1945, Presiden hanya menjadi Kepala Negara, sedangkan Kepala Pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri.⁶

Praktik ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan, selain dipengaruhi oleh kondisi sosial politik, juga secara *de jure* dipengaruhi oleh berlakunya beberapa konstitusi di Indonesia, yaitu; UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan UUD 1945 hasil perubahan. UUD 1945 sebelum amandemen menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil. Hal ini bisa dilihat berdasarkan beberapa ketentuan di dalam konstitusi tersebut, misalnya Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif bersifat tunggal bukan kolegiat. Dalam penjelasannya juga disebutkan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintah sekaligus Kepala Negara.⁷

4) Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah; perspektif teori otonomi & desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara hukum dan kesatuan*, Setara Press, Malang, h. 70.

5) Sumali, *op.cit.*, hlm. 39.

6) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, hlm. 9.

7) Berkenaan dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan terpusat pada Presiden sampai terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, sebenarnya ketentuan itu memberikan dasar hukum bagi berlakunya suatu sistem ketatanegaraan yang disebut kediktatoran konstitusional. Lihat Sumali, *Op.Cit.*, hlm. 42.

Sementara itu, kekuasaan eksekutif menurut Konstitusi RIS tepatnya Pasal 68 menyatakan bahwa “Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah”, sementara itu, Pasal 69 menegaskan bahwa “Presiden adalah Kepala Negara”. Perbedaan antara UUD 1945 dengan konstitusi RIS mengenai status presiden adalah dalam hal penyebutan presiden sebagai kepala pemerintahan. Jika dalam UUD 1945 disebutkan secara tegas bahwa presiden adalah kepala pemerintahan, namun di konstitusi RIS hanya disebutkan bahwa presiden adalah bagian dari pemerintah. Perbedaan ini lebih jelas lagi disebutkan oleh Pasal 76 yang menyatakan “Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum Republik Indonesia Serikat, Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh *Perdana Menteri* atau dalam hal *Perdana Menteri* berhalangan, oleh salah seorang Menteri berkedudukan khusus”. Artinya, meskipun presiden merupakan bagian dari pemerintahan, namun berdasarkan ketentuan pasal 76 tersebut sudah jelas bahwa kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang *Perdana Menteri*. Konstitusi RIS hanya menegaskan bahwa Presiden hanya sebagai simbol kenegaraan saja, hal ini disebabkan karena disamping kepala pemerintahan diduduki

oleh seorang perdana menteri, juga tidak ada ketentuan secara eksplisit yang menegaskan bahwa menteri mempunyai tanggungjawab kepada presiden.⁸

Berdasarkan UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer, kekuasaan eksekutif dialokasikan kepada dewan menteri yang diketuai oleh seorang perdana menteri.⁹ Sementara itu presiden hanya memerankan fungsinya sebagai kepala negara yang mempunyai otoritas membentuk kementerian-kementerian. Hal ini berdasarkan Pasal 45 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Presiden adalah Kepala Negara”, dan pasal 50 menyebutkan Presiden membentuk kementerian-kementerian.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pascareformasi berimplikasi pada kekuasaan presiden. Selama empat kali perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem presidensial murni. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Saldi Isra bahwa purifikasi sistem pemerintahan presidensial dilakukan dalam bentuk: i) pemilihan Presiden secara langsung; ii) membatasi periodisasi masa jabatan presiden; iii) memperjelas mekanisme pemakzulan presiden; iv) larangan bagi Presiden untuk membubarkan DPR; v) menata ulang eksistensi MPR; vi) melembagakan mekanisme pengujian

⁸) Ibid.

⁹) Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat 2 UUDS 1950 menyebutkan “Sesuai dengan andjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja menjadi *Perdana Menteri* dan mengangkat Menteri-menteri jang lain”. sementara itu pasal 52 ayat 1 menegaskan “Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan Republik Indonesia, Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri jang diketuai oleh *Perdana Menteri* atau dalam hal *Perdana Menteri* berhalangan, oleh salah seorang Menteri jang ditunjuk oleh Dewan Menteri”.

undang-undang (*judicial review*).¹⁰

UUD 1945 setelah perubahan disamping menegaskan sistem presidensial, juga memberikan penegasan pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Ketentuan Pasal 4 (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Selain kekuasaan pemerintahan dan legislasi (mengajukan RUU, menetapkan Perppu, dan menetapkan Peraturan Pemerintah) ada beberapa kekuasaan lain yang dimiliki oleh Presiden (pemerintah) yang diberikan oleh konstitusi, yaitu:¹¹

- 1). Kekuasaan mengangkat menteri-menteri
 - 2). Kekuasaan atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara;
 - 3). Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
 - 4). Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya;
 - 5). Kekuasaan mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dari negara lain;
 - 6). Kekuasaan memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi
 - 7). Kekuasaan memberi gelar
 - 8). Kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden
- Berdasarkan kekuasaan yang

diberikan oleh konstitusi kepada Presiden, dapat dibedakan kekuasaan tersebut ke dalam dua hal, yaitu kekuasaan Presiden selaku Kepala Negara dan kekuasaan Presiden selaku kepala pemerintahan. Selaku Kepala Negara misalnya, Presiden mempunyai wewenang untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi serta kekuasaan memberi gelar. Kekuasaan tersebut melekat pada diri seorang Presiden selaku simbol negara. Kemudian selaku Kepala Pemerintahan, Presiden mempunyai wewenang, misalnya mengangkat menteri-menteri kabinet.

Tindakan Pemerintahan Presiden

Philipus M. Hadjon merumuskan definisi Pemerintahan sebagai sebuah organisasi yang mempunyai fungsi memerintah. Hal ini disimpulkan dari pembagian rumusan yang telah dikemukakan olehnya yaitu memandang arti pemerintah sebagai fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), dan organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan pemerintahan). Philipus M. Hadjon juga menegaskan bahwa pemerintahan harus dibedakan dengan politik. Menurutnya, pemerintahan mengabdikan kepada kekuasaan politik, hal ini bisa ditelusuri dari kata pemerintah yang berasal dari kata

¹⁰⁾ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm, 63.

¹¹⁾ Hal ini berdasarkan penelusuran dan kajian terhadap UUD 1945 pasca amandemen, lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; latar belakang, proses, dan hasil pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I, Sekjend dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm. 65-674.

“administrare” yang berarti mengatur urusan sebagai penugasan dari pihak lain.¹²

Dalam menjalankan tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD RI 1945, pemerintah memiliki wewenang dan suatu instrumen yang diwujudkan dalam suatu tindakan pemerintahan. Suatu tindakan pemerintah (*bestuurs handelingen*) dalam hukum administrasi negara dikelompokkan dalam 3 jenis, yaitu tindakan pemerintah untuk mengeluarkan peraturan yang bersifat mengatur secara umum (*regeling*) dan berupa keputusan yang bersifat konkrit, individual, final (*beschikking*), serta tindakan tertentu yang bersifat nyata (*feitlijke handelingen*).¹³

Dengan kewenangan yang dimilikinya yang bersumber pada UUD 1945 khususnya Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden adalah kepala pemerintahan, maka Presiden berhak menggunakan instrumen tindakan pemerintahan, misalnya dengan menerbitkan peraturan dan keputusan yang berkaitan dengan fungsi administrasi pemerintahan. Dalam kapasitas menerbitkan peraturan yang bersifat mengatur (*regels*), Presiden memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres). Sedangkan dalam kapasitas menerbitkan keputusan yang bersifat konkrit (*beschikking*), Presiden

berwenang mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres).

Di samping kewenangan tersebut, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Kebijakan. Secara etimologis, pengertian peraturan kebijakan ini dalam bahasa belanda dikenal dengan sebutan *Beleidsregels*, dalam bahasa Inggris dikenal dengan *policy rules*, sementara dalam bahasa Jerman dikenal dengan istilah *verwaltungs-verordnungen*. Jimly Asshidiqie menegaskan bahwa Peraturan Kebijakan yang dapat dikeluarkan oleh presiden adalah berupa Instruksi Presiden (Inpres). Instruksi presiden tidak berbeda dengan surat edaran dari seorang Menteri atau seorang Direktur Jenderal yang ditujukan kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya, dapat dituangkan dalam surat biasa, bukan berbentuk peraturan resmi, seperti Peraturan Menteri. Namun demikian, isinya bersifat mengatur (*regeling*) dan memberi petunjuk dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas kepegawaian.¹⁴

Aminuddin Ilmar menjelaskan bahwa karakteristik utama dari Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*) adalah pengaturannya tidak secara tegas diperintahkan dalam peraturan perundangan. Dengan bahasa lain, tidak ada pelimpahan kewenangan dari peraturan perundangan kepada pemegang jabatan pemerintahan

¹²) Philipus M. Hadjon, dkk, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 6-7.

¹³) Aminudin Ilmar, 2014, Hukum Tata Pemerintahan, Cetakan pertama, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 150.

¹⁴) Jimly Asshidiqie, 2006, Perihal Undang-undang, Cetakan pertama, Konpress, Jakarta, hlm. 20.

untuk menerbitkan suatu peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Lebih lanjut mengutip pendapat Van der Hoeven bahwa *beleidsregels* merupakan peraturan hukum semu yang tidak memiliki kekuatan hukum yang absah. Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, hal tersebut diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana peraturan hukum yang absah.¹⁵

Kemudian dalam pelaksanaan fungsinya, Presiden memiliki kebebasan untuk memilih berbagai tindakan untuk mencapai tujuan negara. Presiden memiliki kewenangan diskresi. Secara etimologis, diskresi yang dikenal di Indonesia berasal dari bahasa Jerman yang dikenal dengan istilah *Freies Ermessen* yang kemudian dalam bahasa Inggris disebut sebagai *discretion* yang berarti “kebebasan bertindak”. Thomas J. Aaron sebagaimana yang dikuti oleh Sadjijono mengungkapkan bahwa diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atau pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum.¹⁶

Ridwan HR mengatakan bahwa konsep diskresi sejalan dengan prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada

peraturan perundang-undangan yang mengaturnya”.¹⁷ Meskipun demikian, dalam penggunaannya kekuasaan diskresi ini harus memiliki batas-batas yaitu tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan hanya ditujukan demi kepentingan umum.¹⁸ Utrecht memberikan batasan bahwa kewenangan diskresi presiden selaku kepala pemerintahan terbatas pada 3 hal, yaitu¹⁹:

1. Kewenangan atas inisiatif sendiri, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundangan setingkat undang-undang tanpa meminta persetujuan parlemen;
2. kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundangan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang;
3. Kekuasaan untuk menafsirkan (*droit fonction*) baik memperluas maupun mempersempit mengenai ketentuan yang bersifat enunsiatif.

KESIMPULAN

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem presidensial, menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal itu ditegaskan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan yang dimiliki Presiden selaku kepala pemerintahan tersebut dimaksudkan

¹⁵ Aminudin Ilmar, Op.Cit., hlm. 188.

¹⁶ Sadjijono, 2011, Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, Laksbang PRESSindo, Jakarta, hlm. 70.

¹⁷ Ridwan HR, 2003, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, hlm. 132.

¹⁸ Muchsan, 1981, Beberapa catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, hlm. 28.

¹⁹ S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Cetakan ketiga, Liberty, Yogyakarta, hlm. 46-47.

untuk menjalankan roda pemerintahan yang secara umum untuk mencapai tujuan negara (*bestuur*), yakni untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial.

Presiden sebagai pemimpin pemerintahan adalah aktor utama penentu kebijakan dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam rangka melaksanakan kekuasaan

pemerintahan itu Presiden memiliki suatu instrumen kebijakan hukum yang dapat digunakan sebagai landasan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Presiden mempunyai wewenang untuk menggunakan berbagai instrumen yang diwujudkan dalam suatu tindakan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebelum perubahan
Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 setelah perubahan
- Aminudin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan pertama, Prenadamedia Group, Jakarta
- C.S.T Kansil. 2003, *Sistem pemerintahan Indonesia*, Bumi aksara, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Cetakan pertama, Konpress, Jakarta,
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah; perspektif teori otonomi & desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara hukum dan kesatuan*, Setara Press, Malang
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta
- Muchsan, 1981, *Beberapa catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Philipus M. Hadjon, dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang PRESSindo, Jakarta
- S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ketiga, Liberty, Yogyakarta
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)*, UMM Press, Malang

TAFSIR KONSTITUSI MASA JABATAN WAKIL PRESIDEN

Refly Harun

Abstrak

Masa jabatan presiden dan wakil presiden pada dasarnya telah diatur di dalam Pasal 7 UUD 1945. Secara tekstual, UUD 1945 menghendaki pembatasan baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Dalam perspektif hukum tata negara, perdebatan pembatasan masa jabatan wakil presiden yang muncul dewasa ini menarik untuk dikaji lebih dalam. Sejatinya, wakil presiden bukan merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Ia berkedudukan sebagai pembantu presiden. Pemegang kekuasaan pemerintahan negara dalam sistem pemerintahan presidensial adalah presiden, sehingga pembatasan kekuasaan, dalam hal ini masa jabatan, seharusnya hanya ditujukan kepada empunya kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara.

Kata Kunci: Masa Jabatan, Pemilihan Umum, Wakil Presiden

PENDAHULUAN

Indonesia akan kembali menjalani perhelatan akbar demokrasi untuk memilih presiden dan wakil presiden di tahun 2019. Antusiasme masyarakat untuk turut berkontribusi dalam pesta demokrasi ini telah terlihat jauh sebelum tahapan proses pemilihan umum diselenggarakan. Mendekati pendaftaran kandidat calon presiden dan wakil presiden beberapa waktu lalu, masyarakat tentu memiliki dan menaruh harapan kepada pribadi-pribadi tertentu untuk dapat melanjutkan estafet kepemimpinan bangsa, tidak terkecuali kepada Jusuf Kalla, Wakil Presiden Indonesia periode 2014 - 2019. Terdapat kelompok-kelompok masyarakat yang masih menginginkan Jusuf Kalla kembali menduduki jabatan Wakil

Presiden Indonesia periode 2019 - 2024 mendampingi Joko Widodo sebagai calon presiden.

Namun demikian, terjadi perdebatan konstitusional terhadap ide pengusungan kembali Jusuf Kalla di periode selanjutnya. Sebagaimana diketahui, Jusuf Kalla pernah menjabat sebagai wakil presiden di era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004 - 2009. Di periode selanjutnya, yakni 2009 - 2014, Jusuf Kalla mencalonkan diri sebagai presiden yang didampingi oleh Wiranto, tetapi tidak terpilih. Kemudian di tahun 2014 - 2019, Jusuf Kalla kembali menduduki jabatan sebagai wakil presiden. Dengan demikian, Jusuf Kalla terhitung pernah menjabat sebagai wakil presiden sebanyak dua kali, tetapi tidak secara terus-menerus.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Pasal 169 huruf n dan penjelasan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 2017) menjelaskan lebih rinci tentang ketentuan Pasal 7 UUD 1945 sebagai berikut:

“Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon wakil Presiden adalah: n. belum pernah menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.

Penjelasan:

Yang dimaksud dengan “belum pernah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” adalah yang bersangkutan belum pernah menjabat dalam jabatan yang sama selama dua kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut, walaupun masa jabatan tersebut kurang dari 5 (lima) tahun.”

Untuk dapat kembali mencalonkan Jusuf Kalla menjadi calon wakil presiden, beberapa pihak melakukan *judicial review* penjelasan Pasal 169 huruf n UU Pemilu terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi (MK), di antaranya: 1) Muhammad Hafidz, Dewan Pimpinan Pusat Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa, dan Perkumpulan Rakyat Proletar untuk Konstitusi yang teregistrasi dengan

nomor perkara 36/PUU-XVI/2018; 2) Syaiful Bahari dan Aryo Fadlian yang teregistrasi dengan nomor perkara 40/PUU-XVI/2018; dan 3) Partai Persatuan Indonesia (Perindo) yang teregistrasi dengan nomor perkara 60/PUU-XVI/2018. Dalam tulisan ini, penulis akan mengkaji alasan-alasan pengujian pasal tersebut dikaitkan dengan *original intent* pembatasan masa jabatan wakil presiden dalam UUD 1945.

ANALISIS PERMASALAHAN

Pengujian Pasal Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden

Raison d’etre perkara pengujian Perkara Nomor 36/PUU-XVI/2018, 40/PUU-XVI/2018, dan 60/PUU-XVI/2018 pada pokoknya mempersoalkan diksi “dan” dan “maupun tidak berturut-turut”. Pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden dianggap untuk satu pasangan dalam masa jabatan yang sama, karena frasa yang digunakan adalah “presiden dan wakil presiden”, yang mana penggunaan kata sambung “dan” bersifat kumulatif, sehingga presiden dan wakil presiden merupakan satu pasangan yang tidak dapat dipisahkan. *In casu*, Jusuf Kalla yang telah menjabat sebagai wakil presiden di periode 2004 - 2009 dan periode 2014 - 2019 dapat dipilih kembali karena Jusuf Kalla baru satu kali menjabat sebagai wakil presiden berpasangan dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan satu kali menjabat sebagai wakil presiden

berpasangan dengan Presiden Joko Widodo. Sementara itu, pembatasan masa jabatan dengan frasa “maupun tidak berturut-turut” dianggap tidak relevan oleh pemohon, seharusnya ditetapkan pembatasan masa jabatan sebanyak dua kali sepanjang tidak berturut-turut, karena aturan ini merugikan hak konstitusional pemohon karena menghalangi pemohon untuk mengusung kembali Jusuf Kalla sebagai wakil presiden.

Namun demikian, terhadap ketiga perkara tersebut, MK tidak memeriksa pokok permohonan. Dalam Perkara Nomor 36/PUU-XVI/2018 dan 40/PUU-XVI/2018, permohonan tidak dapat diterima karena pemohon tidak memenuhi *legal standing*. Sementara itu, dalam perkara nomor 60/PUU-XVI/2018, pemohon menarik kembali permohonan. Dengan demikian, tidak terdapat *legal reasoning* dari MK yang dapat dianalisis.

Kedudukan Wakil Presiden dalam UUD 1945

Dalam kasus ini, hal yang menarik untuk dianalisis justru terdapat pada keterangan Jusuf Kalla sebagai pihak terkait dalam Perkara Nomor 60/PUU-XVI/2018. Pihak terkait tidak mendasarkan argumentasinya pada diksi dalam undang-undang dasar, melainkan hakikat dari keberadaan wakil presiden dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Pihak Terkait mendalilkan bahwa pembatasan masa jabatan dalam Pasal 7 UUD 1945 dititikberatkan pada pembatasan masa jabatan presiden

selaku organ tunggal pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini tidak terlepas dari sejarah ketatanegaraan Indonesia yang dikuasai oleh satu pemimpin secara terus-menerus, khususnya di era Presiden Soeharto, sedangkan posisi wakil presiden selalu diisi dengan tokoh yang berbeda-beda. Selain itu, pihak terkait juga mempersamakan kedudukan wakil presiden dengan menteri negara dengan menarik benang merah antara Pasal 4 Ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, yakni sama-sama sebagai pembantu presiden dan bukan jabatan yang memegang kekuasaan eksekutif. Adapun kedua pasal tersebut berbunyi:

Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945:

“Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.”

Pasal 17 ayat (1) UUD 1945:

“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.”

Oleh karena kedudukannya yang setara, menurut pihak terkait, ketentuan mengenai batasan masa jabatannya pun sama, yakni tidak memiliki pembatasan selayaknya presiden.

Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 secara gamblang menyatakan bahwa presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Hal ini bertalian dengan Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Pada pokoknya, kedua pasal ini menunjukkan bahwa wakil presiden dan menteri negara memiliki kedudukan yang sama,

yakni sebagai pembantu presiden, tetapi dalam derajat yang berbeda, yang dapat ditinjau dari dua hal, yakni: (1) mekanisme pengisian dan pemberhentian jabatan; dan (2) tugas dan wewenang yang diemban.

Pengisian jabatan wakil presiden dilakukan melalui pemilihan umum dalam satu pasangan bersama presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945. Pemberhentian jabatan wakil presiden pun sama dengan jabatan presiden, yakni melalui mekanisme *impeachment* yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945. Berbeda dengan jabatan menteri, ia diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945, atau dengan kata lain penunjukan menteri berdasarkan hak prerogatif presiden.

Dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenang, tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian tugas dan wewenang wakil presiden, kecuali sebagai pembantu presiden. Namun, apabila dikaitkan dengan Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 8 UUD 1945 serta praktik ketatanegaraan di Indonesia selama ini, wakil presiden dapat disebut sebagai *the second person* yang menyokong tugas presiden sebagai kepala pemerintahan. Wakil presiden ialah jabatan pertama yang menggantikan presiden melaksanakan kewajiban presiden apabila presiden berhalangan melakukan kewajibannya. Setidaknya, wakil presiden memiliki lima kemungkinan posisi terhadap presiden, yaitu: (i) sebagai wakil yang mewakili

presiden; (ii) sebagai pengganti yang menggantikan presiden; (iii) sebagai pembantu yang membantu presiden; (iv) sebagai pendamping yang mendampingi presiden; dan (v) sebagai wakil presiden yang bersifat mandiri.

Sementara itu, menteri telah ditugaskan untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan sesuai dengan Pasal 17 Ayat (3) UUD 1945. Selain itu, menilik Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara), jelas disebutkan bahwa kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Menteri dapat menggantikan presiden dan wakil presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Adapun pelaksana tugas kepresidenan tersebut menurut Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945 adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama, atau dapat disebut sebagai *triumvirate*.

Apabila kedudukan wakil presiden dikaitkan dengan Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945, presiden dan wakil presiden merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam naungan sebuah lembaga kepresidenan. Satu kesatuan tersebut tidak hanya dibaca dalam konteks pemilihan umum saja, melainkan juga dalam pemerintahan, seperti halnya juga dengan menteri negara. Meskipun presiden dan wakil presiden merupakan satu kesatuan dalam lembaga kepresidenan, keduanya merupakan dua jabatan

konstitusional yang terpisah.

Namun demikian, mengapa kemudian kedudukan wakil presiden dengan menteri negara dapat disebut setara sebagai sama-sama pembantu presiden ialah karena kedua jabatan tersebut tidak memegang kekuasaan pemerintahan. Satu-satunya

pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 adalah presiden, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 dan hal tersebut merupakan hal yang lumrah pada sistem pemerintahan presidensial.

Penafsiran Pembatasan Masa Jabatan Dikaitkan dengan Kedudukan Wakil Presiden

Berdasarkan *textual interpretation*, pembatasan masa jabatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UUD 1945, dikhususkan bagi presiden dan wakil presiden, yang bermakna, kedua jabatan tersebut dibatasi hanya dua periode saja, baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Pembacaan tekstual tersebut tidak terlepas dari unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 7 UUD 1945, di antaranya: (a) presiden dan wakil presiden; (b) memegang jabatan selama lima tahun; (c) sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama; dan (d) hanya untuk satu kali masa jabatan.

Keberadaan Pasal 7 UUD 1945 (setelah amandemen) diadopsi dari TAP MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang

disahkan pada Sidang Istimewa MPR Tahun 1998. Adapun isi ketetapan tersebut berbunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 (lima) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*". Namun demikian, perlu diingat bahwa ketetapan yang dikeluarkan MPR di masa itu tidak terlepas dari sejarah ketatanegaraan Indonesia yang pernah dinaungi otoritarianisme pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.

Presiden Soekarno di masa pemerintahannya mengangkat dirinya sendiri menjadi "Presiden seumur hidup" setelah diketennya Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, tanggal 18 Mei 1963. Kemudian, di masa pemerintahan Presiden Soeharto, penafsiran Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*", dijadikan sebagai alat yang melanggengkan kekuasaannya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Dengan melihat kedua peristiwa tersebut, dapat ditarik garis bahwa pembatasan kekuasaan yang telah ditegaskan di dalam konstitusi tidak terlepas dari *overpower* presiden sebagai pemegang kendali pemerintahan negara. Pembatasan tersebut sejatinya ditujukan secara spesifik kepada presiden yang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia langgeng menduduki jabatan tersebut

selama lebih dari dua periode. Masa jabatan wakil presiden pada saat itu pun tidak dipermasalahakan mengingat di setiap satu periode kepemimpinan wakil presiden selalu berganti.

Apabila mencermati Konstitusi Amerika Serikat yang sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial, pembatasan masa jabatan hanya ditujukan kepada presiden, yakni selama empat tahun dan maksimal dua periode. Pembatasan masa jabatan bagi wakil presiden tidak diatur secara spesifik, sebagaimana tercantum dalam *Amendment XXII Section 1*, yang berbunyi: *"No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. ..."*

Pembacaan pasal ini harus dibarengi dengan *Article II Section 1 Clause 1*, yang mengamini pula bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang harus dibatasi kekuasaannya, yang lengkapnya berbunyi: *"The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows"*. Namun demikian, meskipun tidak terdapat pembatasan tentang masa jabatan wakil presiden, dalam sejarahnya, hanya terdapat delapan wakil presiden Amerika Serikat yang menjabat selama dua periode, yakni delapan tahun, yaitu John Adams,

Daniel Tompkins, Thomas Marshall, John Nance Garner, Richard Nixon, George H.W. Bush, Al Gore, dan Dick Cheney.

Apabila menafsirkan Pasal 7 UUD 1945 tersebut dengan membaca roh konstitusi dan sistem konstitusional, pembatasan tersebut jelas ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif. Hal ini kemudian menjadi menarik pula apabila dikaitkan dengan dalil pihak terkait yang menggunakan penafsiran *non-originalism* yang menyatakan bahwa layaknya menteri negara, wakil presiden bukan merupakan pemegang kekuasaan, kedudukannya hanya sebagai pembantu presiden semata. Dengan demikian, menjadi masuk akal apabila pembatasan tersebut hanya ditujukan kepada presiden, tidak mencakup wakil presiden dan menteri.

KESIMPULAN

Perdebatan mengenai masa jabatan wakil presiden perlu dikaji lebih mendalam dalam perspektif hukum tata negara. Perdebatan tersebut seyogianya tidak hanya terbatas pada sisi gramatikal atau tekstual semata, melainkan menggali lebih dalam tentang hakikat kedudukan wakil presiden dalam naungan sistem pemerintahan presidensial. Wakil presiden sejatinya bukan merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan, meskipun berkedudukan sebagai satu kesatuan bersama dengan presiden di bawah lembaga kepresidenan. Wakil presiden adalah pembantu presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Berdasarkan UUD 1945, pemegang kekuasaan, dalam hal ini masa kekuasaan pemerintahan tertinggi jabatan, sepatutnya ditujukan kepada ialah presiden yang menjalankan tugas pemegang kekuasaan saja dan fungsinya berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu, pembatasan

DAFTAR PUSTAKA

History, "America 101: Are There Term Limits for U.S. Vice Presidents?", <<https://www.history.com/news/election-101-are-there-term-limits-for-u-s-vice-presidents>>, [20/12/2018], 2016.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Mark O. Hatfield, *Vice Presidents of the United States*, Washington: US Government Printing Office, 1997.

Konstitusi Amerika Serikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XVI/2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XVI/2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVI/2018.

TAP MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Daftar Penulis:

1. Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H. yakni Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas. Tulisan di jurnal ini berjudul *Hubungan Kekuasaan Presiden Dan Partai Politik dalam Pembentukan Kabinet*.
2. Ilhamdi Taufik yakni Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti Senior Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Beni Kurnia Illahi adalah Peneliti dan Koordinator Divisi Lembaga dan Penyelenggara Negara Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Tulisan di jurnal ini berjudul *Peran Presiden Dalam Memegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Bagian Dari Kekuasaan Pemerintahan*.
3. Charles Simabura, S.H., M.H. yakni dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tulisan di jurnal ini berjudul *Meneguhkan Pancasila Sebagai Fondasi Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*.
4. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. Lahir di Sungai Tarab, 18 Juli 1962. Ia adalah Guru Besar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Selain sebagai Guru Besar, ia juga pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Andala periode 2010-2014. Menyelesaikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 1986, S-2 di program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Tahun 1993 dan S-3 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Tahun 2007. Ia juga pernah dipercaya menjadi wakil ketua merangkap anggota seleksi (Pansel) Pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial (KY) periode 2015-2020.

Ari Wirya Dinata, S.H.M.H. adalah Peneliti Muda di Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Ari menyelesaikan program Sarjana (S1) konsentrasi hukum internasional di Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2014 dengan predikat cumlaude dan meraih prestasi sebagai lulusan terbaik. Ari melanjutkan dan menyelesaikan studi program magister konsentrasi Hukum Kenegaraan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan lulus dengan predikat cumlaude serta meraih prestasi lulusan terbaik kedua program magister hukum Tahun 2018.

5. Fadli Ramadhanil yakni Peneliti Hukum Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Tulisan di jurnal ini berjudul *Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu di Dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*.

6. Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M. yakni Dosen Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Menyelesaikan sarjana pada 2004 dan melanjutkan program paska sarjana pada 2006 dan menyelesaikannya pada 2008. Aktiv mengeluti advokasi hukum semenjak dari mahasiswa dan menjadi ketua pada beberapa lembaga mahasiswa, seperti Badan Eksekutif Mahasiswa dan Dewan Legislatif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan Politik (UKM PHP) Universitas Andalas. Saat ini berkegiatan sebagai peneliti pada Pusat Studi Konstitusi yang menggeluti isu-isu konstitusi dan hukum tata negara. Tulisan di jurnal ini berjudul *Konstitusionalitas Kebijakan Hukum Terbuka Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden*.
7. Dr. Agus Riewanto, S.H., M.H. adalah Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta. Alamat: Jl. Ir. Sutami No.36 A Kentingan Surakarta. Kontak Person: Hp. 08122612990. E-mail: agusriwanto@staff.uns.ac.id. Tulisan di jurnal ini berjudul *Rekonstruksi Hukum Penguatan Posisi Wakil Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*.
8. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. yakni Pengajar Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Jember dan Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember. Tulisan di jurnal ini berjudul *Peranan Presiden dalam Penataan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang*.
9. Dr. Oce Madril. yakni dosen dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Tulisan di jurnal ini berjudul *Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan*.
10. Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M , Seorang ahli hukum tata negara dan pengamat politik Indonesia. Tulisan di jurnal ini berjudul *Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden*.