

Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia

Chrisdianto Eko Purnomo²⁷⁸

Abstract

This research effort to search the contents president power restriction in achieving constitutional government in Indonesia. The restriction power of president related to restriction of president authority. In other sides restriction of president power can be viewed thorough functional relation among president with House of representative council (DPR), representative people assembly (MPR), Local Representative Council (DPD), and functional relation among president with Supreme of court (MA) and Constitutional Court (MK).

The result of research shown that the restriction content of president power can be viewed not only restriction the time of president's office but also restriction of content presiden authority, i.e restriction to choose state officers and restriction in law making. And restriction of content president power can be viewed in functional president relation with legislative and constitutive institutions.

Keyword: *constitutional government, restriction power of president, checks and balances system.*

²⁷⁸ Dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Mataram bagian Hukum Tata Negara. Pada saat ini mengikuti studi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

PENDAHULUAN

Gagasan pemerintahan konstitusional²⁷⁹ di Indonesia dapat ditelusuri dari konstitusi atau undang-undang dasar yang digunakan. Pada saat berlakunya UUD 1945 pada periode awal berdirinya Negara Indonesia dimaksudkan sebagai konstitusi yang bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Soekarno selaku Ketua PPKI, pada rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945²⁸⁰ yang menunjukkan ketidaksempurnaan UUD 1945 (sebelum perubahan) dan adanya keinginan untuk mengganti dengan konstitusi baru yang bersifat tetap. Bahkan dalam praktiknya, ketentuan yang tertuang dalam UUD 1945 tidak sepenuhnya dijalankan atau tidak digunakan sama sekali. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi berbagai tuntutan dan perkembangan yang terjadi.²⁸¹ Misalnya, ditetapkannya Maklumat Wakil Presiden RI No. X, tanggal 16 Oktober 1945 yang mengubah kedudukan KNIP yang semula bertugas membantu presiden menjadi suatu badan yang fungsinya sama dengan badan legislatif. Demikian pula adanya Maklumat Pemerintah, tanggal 14 November 1945 yang telah mengubah sistem presidensial yang dianut UUD 1945 menjadi sistem parlementer.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945 atau dapat dikatakan bahwa meskipun UUD 1945 dilaksanakan secara murni dan konsekuen, tetapi Presiden Soeharto memanfaatkan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945 untuk melanggengkan kekuasaannya. Bahkan ketika itu, terdapat produk hukum berupa Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berisi kebulatan

²⁷⁹ Menurut Kuntana Magnar, gagasan konstitusionalisme berisi pembatasan kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dilakukan dengan sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warganegara akan lebih terlindungi." Lihat Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 167.

²⁸⁰ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 410; Sekretariat Negara RI, *Risalah BPUPKI-PPKI*, Jakarta, 1992, hlm. 311-312.

²⁸¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 4.

tekad anggota MPR untuk mempertahankan konstitusi dan tidak berkehendak mengadakan perubahan terhadap UUD 1945.

Ketentuan Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali merupakan ketentuan yang dapat ditafsirkan memberikan peluang kepada Presiden untuk bertindak tanpa batas (absolut). Selama praktik penyelenggaraan negara baik pada masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto digunakan sebagai dasar hukum untuk memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam UUD 1945 sebelum perubahan belum sepenuhnya menerapkan faham konstitusionalisme karena tiadanya pembatasan masa jabatan Presiden yang sangat terkait dengan kekuasaan Presiden.

Ketentuan lainnya yang dapat memperluas kekuasaan presiden adalah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden secara bersama-sama menjalankan kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan legislatif (*legislative power*).²⁸²

Jika demikian kenyataannya, maka reformasi konstitusi (*constitutional reform*) menjadi penting untuk dilakukan, karena dengan perubahan konstitusi atau perubahan UUD 1945 diharapkan dapat terwujud suatu pemerintahan konstitusional melalui pembatasan kekuasaan Presiden. Pembatasan masa jabatan Presiden berdasar Pasal 7 UUD 1945 setelah perubahan menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan saja.²⁸³ Kemudian timbul pertanyaan, apakah pembatasan masa jabatan presiden dengan serta merta dapat membatasi kekuasaan Presiden? Pembatasan kekuasaan Presiden bukan hanya meliputi pembatasan masa jabatan Presiden, tetapi juga dapat meliputi isi kekuasaannya.²⁸⁴ Dalam masa jabatan

²⁸² Lihat Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

²⁸³ Lihat Pasal 7 UUD 1945 Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh MPR RI pada tanggal 19 Oktober 1999.

²⁸⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo mengatakan bahwa pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara meliputi dua hal, antara lain: *Pertama*, pembatasan

Presiden dapat dimungkinkan ia dapat menjalankan kekuasaannya secara absolut atau dapat bertindak secara tidak terbatas. Hal ini dimungkinkan jika tidak ada mekanisme saling mengendalikan dan mengimbangi (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif.

PERKEMBANGAN PEMBATASAN KEKUASAAN PRESIDEN

1. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945

Pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia.²⁸⁵ Konstitusi yang pertama ini dimaksudkan sebagai undang-undang dasar yang bersifat sementara.²⁸⁶ Konstitusi tersebut dibuat dalam situasi revolusi dan adanya keinginan untuk segera memerdekakan Negara Indonesia. Konstitusi ini dinilai sah dari sudut pandangan hukum yang menunjuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia.²⁸⁷ Dengan demikian, lahirnya konstitusi pertama itu merupakan awal sejarah konstitusi Indonesia sebagai sebuah negara konstitusional modern yang lepas dari penjajahan.²⁸⁸

kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya; dan *Kedua*, pembatasan kekuasaan yang berkenaan "waktu" dijalankannya kekuasaan tersebut. Lihat Sri Soemantri M., *Konstitusi Serta Artinya Untuk Negara*, dalam Padmo Wahjono (Editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 10.

²⁸⁵ Konstitusi yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar yang terdiri dari 16 BAB, 37 Pasal, 46 Ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Ayat Aturan Tambahan. UUD 1945 tersirat pokok-pokok penyelenggaraan negara, antara lain:

- a. Mengenal enam lembaga negara (MPR, Presiden (dan Wakil Presiden), DPR, BPK, MA).
- b. Tidak menganut pemisahan kekuasaan.
- c. Menganut sistem satu kamar (*monocameral*).
- d. Sistem pemerintahannya mengandung segi-segi presidensial dan segi-segi parlementer.

Lihat Kuntana Magnar, *op.cit.*, hlm. 173.

²⁸⁶ Bagir Manan, *loc.cit.* Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 42-43.

²⁸⁷ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Kedua, (Jakarta: C.V. Calindra, 1965), hlm. 3.

²⁸⁸ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 48.

Kekuasaan Presiden pada masa konstitusi pertama ini mempunyai kekuasaan yang besar, yaitu menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus. Dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden dibantu oleh sebuah komite nasional. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Menurut A.K. Pringgodigdo, Presiden memiliki kekuasaan yang besar, meskipun dibantu oleh sebuah Komite Nasional sehingga dapat dipandang Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai diktator karena bantuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekanan atas kekuasaannya.²⁸⁹ Atau dengan perkataan lain, atas dasar ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan ini dapat menciptakan absolutisme karena tiadanya pembatasan kekuasaan Presiden.

Kekuasaan Presiden pada masa konstitusi pertama ini berdasarkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 serta ketentuan yang terdapat dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Apabila kekuasaan Presiden berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, maka dapat diperinci meliputi:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berwenang, antara lain:
 - a. Menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3)
 - b. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3)
 - c. Mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37)
 - d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2))
 - e. Mengangkat sumpah Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 9)
 - f. Pelaksana Kedaulatan Rakyat (Pasal 1 ayat (2))
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang, antara lain:
 - a. Memajukan rancangan Undang-Undang (Pasal 1 ayat (2))
 - b. Mengesahkan Anggaran Keuangan Pemerintah (Pasal 23 ayat (1))
3. Dewan Pertimbangan Agung, yang berwenang untuk memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah (Pasal 16 ayat (1) dan (2)).²⁹⁰

Demikian pula dengan Keluarnya Maklumat No. X yang dapat diartikan untuk membatasi kekuasaan Presiden Soekarno ketika

²⁸⁹ A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Pembangunan, 1956), hlm. 11.

²⁹⁰ Ni matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 112-113.

itu yang pada mulanya menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 berkuasa atas legislatif beralih ke tangan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Selain itu KNIP ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara dan membentuk Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP. Selain Maklumat No. X, peristiwa lainnya mengenai penetapan pertanggungjawaban pemerintah kepada wakil rakyat melalui keluarnya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945. Dengan adanya Maklumat Pemerintah maka diakui secara resmi pertanggungjawaban para menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Oleh karena itu, menurut **Ismail Suny**, pusat kekuasaan eksekutif telah bergeser dari Presiden kepada Perdana Menteri.²⁹¹

2. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Menurut Konstitusi RIS 1949, badan eksekutif dan badan legislatif dipisahkan dengan ketentuan bahwa baik Perdana Menteri maupun salah seorang anggota kabinetnya tidak dapat merangkap menjadi anggota Parlemen.²⁹² Walaupun Konstitusi RIS menetapkan menteri-menteri duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan suara penasehat, tetapi dengan ketentuan ini tidak menjadikan mereka anggota Dewan itu. Konstitusi RIS menganut prinsip pertanggungjawaban menteri. Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk pada waktu berlakunya konstitusi ini tidak dapat memaksa Kabinet dan masing-masing Menteri untuk meletakkan jabatannya. Sebaliknya tidak ada ketentuan yang mengatur kemungkinan Presiden dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi selama Republik Indonesia Serikat badan legislatif tidak sepenuhnya mengontrol badan eksekutif dan demikian pula sebaliknya, badan eksekutif tidak dapat mengontrol badan legislatif.²⁹³

Dalam konstitusi RIS juga ditentukan kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Parlemen. Di samping itu ditetapkan pula peraturan-peraturan untuk menjalankan undang-undang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh

²⁹¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan...*, *op.cit.*, hlm. 19.

²⁹² *Ibid.*, hlm. 73.

²⁹³ *Ibid.*, hlm. 75-76.

karena itu dapat diketahui bahwa selama Republik Indonesia Serikat badan eksekutif ikut serta melaksanakan fungsi legislatif.²⁹⁴

Memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dapat diketahui bahwa kekuasaan Presiden sedemikian besar. Bahkan untuk mengenai pembatasan masa jabatan Presiden tidak diatur secara tegas. Perihal yang perlu mendapat perhatian mengenai tiadanya pembatasan kekuasaan Presiden dilihat dari segi isinya adalah kewenangan Presiden yang besar, dan tiadanya mekanisme *checks and balances system* antar cabang-cabang kekuasaan yang ada.

3. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini dimaksudkan bersifat sementara sebagaimana tertuang dalam Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu.

Apabila memperhatikan ketentuan yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat (Pasal 83 ayat (1)) dan Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri (Pasal 83 ayat (2)). Ketentuan Pasal 83 tersebut dapat berarti Presiden tidak bertanggung jawab atas segala perbuatan pemerintahan, sehingga Presiden dapat dianggap hanya sebagai lambang atau simbol belaka. Dalam hal-hal tertentu kekuasaan Presiden dapat bertanggung jawab atau turut bertanggung jawab, misalnya dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Melaksanakan ketentuan Pasal 45 ayat (4), yaitu untuk pertama kali mengangkat Wakil Presiden, meskipun melalui anjuran DPR.
2. Melaksanakan ketentuan Pasal 51 ayat (4), yaitu mengeluarkan keputusan-keputusan pengangkatan Perdana Menteri dan Menteri-menteri lain serta penetapan Menteri-menteri yang memimpin kementerian, meskipun ditandatangani serta oleh pembentuk Kabinet.

²⁹⁴ *Ibid.*

3. Melaksanakan ketentuan Pasal 84, yaitu membubarkan DPR.
4. Melaksanakan ketentuan Pasal 87, yaitu memberikan tanda-tanda kehormatan.
5. Melaksanakan ketentuan Pasal 107, yaitu memberi grasi.
6. Melaksanakan ketentuan Pasal 120, yaitu mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara-negara lain.
7. Melaksanakan ketentuan Pasal 123, yaitu mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia pada negara-negara lain dan menerima wakil-wakil negara lain pada Republik Indonesia.²⁹⁵

Dengan adanya tanggung jawab Presiden pada hal-hal di atas, maka dapat berarti bahwa kekuasaan Presiden itu sesungguhnya diperluas dengan adanya ketentuan-ketentuan tersebut. Di lain pihak, bertitik tolak dari ketentuan Pasal 83 maka Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, terdapat penafsiran yang berbeda terhadap kekuasaan Presiden dalam hal tidak dapat diganggu gugat. Akibatnya pada masa pemerintahan Presiden Soekarno sering terjadi perbedaan pandangan yang mempengaruhi kestabilan pemerintahan ketika itu. Selanjutnya, seperti halnya Konstitusi RIS 1949, maka di dalam UUDS 1950 juga tidak ditemui mengenai pembatasan masa jabatan Presiden.

Sistem pemerintahan menurut UUD Sementara Tahun 1950 adalah menganut sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri pokok yang melekat pada sistem pemerintahan tersebut ditunjukkan dengan kekuasaan eksekutif yang tidak tunggal, karena Presiden sebagai kepala negara (eksekutif nominal) dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (eksekutif riil) sehingga Presiden tidak bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

4. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Kembali Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945

Setelah kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka kekuasaan eksekutif secara konstitusional beralih ke tangan Presiden. Meskipun Dekrit Presiden secara tegas menyatakan

²⁹⁵ Kuntana Magnar, *op.cit.*, hlm. 191-192.

memberlakukan UUD 1945, tetapi dalam praktiknya apa yang dilakukan Soekarno jauh menyimpang dari konstitusi tersebut.

Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) sebagai tindak lanjut perjalanan UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. MPRS dibentuk dengan keluarnya Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat Keanggotaan MPRS dan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 tentang Susunan Keanggotaan MPRS. Sedangkan DPAS dibentuk melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959 tentang Pembentukan DPAS jo. Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Pembentukan DPR-GR jo. Keputusan Presiden Nomor 156 Tahun 1960.²⁹⁶

Seperti diketahui bahwa pada masa berlakunya UUDS 1950 dengan penerapan demokrasi terpimpin, Presiden Soekarno semakin mengukuhkan kekuasaannya melalui kebijakannya. Dapat disebutkan, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959, yang menetapkan bekerjanya DPR hasil pemilihan umum tahun 1955, karena sebelumnya DPR telah mengakui kesediaannya untuk bekerja di bawah UUD 1945. Tetapi karena terjadi perselisihan antara Presiden dengan DPR mengenai APBN, maka melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, Presiden membubarkan DPR. Kemudian, melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960, Presiden membentuk DPR-GR dan mengangkat anggota-anggota DPR-GR dengan Peraturan Presiden Nomor 156 Tahun 1960.

Presiden juga mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 241 Tahun 1960 untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua DPR-GR tersebut. Bahkan, Presiden mengatur tata tertib DPR-GR ini dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 1960. Selain itu, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden juga mengangkat anggota-anggota MPRS tersebut melalui Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960. Ketentuan-ketentuan

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 197-198.

tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden ketika itu semakin kuat.

Kekuasaan Presiden yang semakin kuat dapat diketahui juga bahwa Presiden adalah sebagai Ketua DPA dan para Wakil Ketua diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sendiri (Pasal 3 Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959). Selain itu, semua pimpinan DPA adalah juga Menteri *ex-officio*.²⁹⁷ Kedudukan Presiden Soekarno sebagai ketua DPA menjadi masalah yang kontroversial ketika itu. Padahal menurut UUD 1945 kedudukan DPA adalah sejajar dengan Presiden. Selain itu, wewenang DPA diperluas, bukan saja berfungsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 16 UUD 1945, tetapi berwenang secara mutlak memberikan pertimbangan lebih dulu bagi setiap rencana UU yang akan disampaikan kepada DPR. Dengan menjadikan DPA sebagai lembaga yang berperan besar dalam setiap pengambilan keputusan publik dan Soekarno sendiri menjadi ketua lembaga tersebut, maka jelas peranan pemerintah menjadi dominan.²⁹⁸

Presiden dapat mengangkat Ketua Mahkamah Agung yang diberi kedudukan sebagai Menteri. Bahkan, Presiden mempunyai wewenang untuk turut campur dalam urusan peradilan (demi kepentingan revolusi), sehingga menjadi hambatan dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Demikian pula, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapat pengaruh yang kuat dari Presiden sehingga BPK tidak dapat melakukan tugasnya dalam memeriksa keuangan negara.²⁹⁹

5. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Undang-Undang Dasar 1945

Menurut Bagir Manan kuatnya kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan negara bukan sekedar fakta, melainkan sebagai sesuatu yang *inherent* dengan sistem UUD 1945 beserta praktik ketatanegaraannya.³⁰⁰ Atau meminjam istilah yang dikemukakan oleh Denny Indrayana bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Ketiga, 2006), hlm. 157.

²⁹⁹ Kuntana Magnar, *op.cit.*, hlm. 199.

³⁰⁰ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 120.

‘sarat eksekutif’.³⁰¹ UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang ‘sarat eksekutif’ berarti bahwa UUD 1945 memberikan banyak kekuasaan kepada eksekutif, tanpa menyertakan sistem kontrol konstitusional yang memadai.³⁰²

Menurut UUD 1945, Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri serta pembentukan kabinet (Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2)). Sementara itu, Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan untuk (i) menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; (ii) menyatakan perang, membuat perdamaian, dan menandatangani perjanjian dengan negara lain (Pasal 11); (iii) menyatakan keadaan darurat (Pasal 12); (iv) mengangkat duta besar dan konsul, dan menerima surat-surat kepercayaan duta besar sahabat (Pasal 13); dan (v) memberi gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya (Pasal 15). Kekuasaan Presiden di atas, tidak memerlukan persetujuan atau konfirmasi lain dari cabang-cabang kekuasaan lainnya, kecuali untuk kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan menandatangani perjanjian internasional diharuskan dengan persetujuan DPR (Pasal 11).

Setiap undang-undang yang dibentuk Presiden harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang (*gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran dan belanja negara (*staatsbegrooting*). Selain itu, hubungan Presiden dengan DPR dapat dilihat dari fungsi DPR, yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan yang terkait erat dengan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Demikian pula, bahwa DPR mempunyai hak angket, interpelasi, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD 1945).

Mengenai pembatasan masa jabatan Presiden yang menimbulkan makna ganda sehingga menimbulkan kekuasaan yang tak terbatas ditentukan pada Pasal 7 UUD 1945, yang berbunyi: “Presiden dan

³⁰¹ Denny Indrayana, *op.cit.*, hlm. 152.

³⁰² *Ibid.*

Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Selama pemerintahan Soeharto di bawah UUD 1945 dipraktikkan setiap lima tahun Presiden dapat dipilih kembali, sehingga Presiden Soeharto berkuasa sampai enam kali, masing-masing pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998.

PEMBATASAN KEKUASAAN PRESIDEN MENURUT UUD NEGARA RI TAHUN 1945

1. Pembatasan Kewenangan Presiden

Kekuasaan Presiden diatur dalam Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pada Bab III UUD 1945 yang berisi 17 pasal mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah.³⁰³ Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Artinya dalam menjalankan kewenangannya, Presiden menjalankan pemerintahan menurut konstitusi.

Ketentuan Pasal 10 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Menurut ketentuan ini kekuasaan Presiden adalah tertinggi atas Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kemudian, pada Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945 menunjukkan adanya pembatasan kekuasaan Presiden. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan, sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁰⁴ Ketentuan ini membatasi kekuasaan Presiden, karena dalam melaksanakan kewenangan Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR.
- 2) Kekuasaan Presiden menjadi terbatas, karena Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan

³⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 119.

³⁰⁴ Lihat Pasal 11 ayat (1) UUD 1945.

- akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/ atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁰⁵
- 3) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal perjanjian internasional, karena ketentuan-ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.³⁰⁶ Dengan ketentuan ini, berarti penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan perjanjian internasional dapat dilaksanakan jika ada perangkat undang-undang.
 - 4) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal menyatakan keadaan bahaya, maka syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.³⁰⁷ Dengan penetapan undang-undang terlebih dahulu berarti Presiden akan berhadapan dengan DPR secara bersama-sama membahas rancangan undang-undang yang terkait.
 - 5) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal mengangkat duta, karena Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁰⁸ Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden mengangkat duta dan konsul, tanpa harus memperhatikan pertimbangan DPR.
 - 6) Pembatasan kekuasaan Presiden dalam hal Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁰⁹ Berbeda dengan ketentuan sebelumnya, Presiden mempunyai wewenang untuk menerima duta negara lain, sesuai dengan Pasal 13 UUD 1945 sebelum perubahan.
 - 7) Kekuasaan Presiden menjadi terbatas karena Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.³¹⁰ Ketentuan sebelum perubahan menyatakan bahwa hanya Presiden yang berwenang memberi grasi

³⁰⁵ Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

³⁰⁶ Pasal 11 ayat (3) UUD 1945.

³⁰⁷ Pasal 12 UUD 1945.

³⁰⁸ Pasal 13 ayat (2) UUD 1945.

³⁰⁹ Pasal 13 ayat (3) UUD 1945.

³¹⁰ Pasal 14 ayat (1) UUD 1945.

dan rehabilitasi tanpa harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14).

- 8) Kekuasaan Presiden terbatas karena dalam hal Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.³¹¹ Sebelum perubahan UUD 1945, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan untuk memberi amnesti dan abolisi (Pasal 14).
- 9) Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.³¹² Ketentuan sebelum perubahan Pasal 15 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, tanpa harus diatur terlebih dahulu dengan undang-undang.

Kewenangan Presiden juga menjadi terbatas dalam hal mengangkat pejabat-pejabat negara. Hal ini terlihat dengan adanya beberapa ketentuan dalam UUD 1945, antara lain:

- 1) Presiden meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pertimbangan Daerah (Pasal 23 F ayat (1)).
- 2) Presiden menetapkan calon hakim agung menjadi hakim agung setelah calon hakim agung tersebut diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan (Pasal 24 A ayat (3)).
- 3) Presiden menetapkan anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24 C ayat (3)).
- 4) Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24 B ayat (3)).
- 5) Presiden berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2)), tetapi mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang (Pasal 17 ayat (4)).

³¹¹ Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

³¹² Pasal 15 UUD 1945.

- 6) Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16).

Di samping ketentuan-ketentuan di atas, pembatasan kekuasaan Presiden juga dapat dilihat pada kewenangan Presiden di bidang perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang menjadi terbatas, dengan beberapa alasan, antara lain: (i) kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Presiden hanya mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat; (iii) Presiden sebenarnya tidak memiliki hak tolak terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama; (iv) rancangan undang-undang yang telah disetujui akan menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui.

Meskipun Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Perpu, tetapi kewenangannya telah dibatasi, yaitu dalam hal (i) masa berlakunya Perpu itu sampai masa sidang DPR berikutnya, dan jika Perpu itu tidak disetujui oleh DPR maka Perpu tersebut harus dicabut, dan (ii) pelaksanaan Perpu harus mendapatkan pengawasan oleh DPR, sehingga misalnya dapat dihindari timbulnya korban ketidakadilan akibat dikeluarkannya Perpu tersebut.

Selanjutnya, kekuasaan Presiden dalam bidang perundang-undangan yang lain adalah Presiden dapat membentuk Peraturan Presiden (Perpres). Perpres ini dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintahan juga diperlukan peraturan yang bersifat pelaksanaan dari peraturan di atasnya, maka para pembantu Presiden (Menteri atau pejabat tinggi setingkat lainnya, seperti Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara, Panglima TNI) diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan, misalnya dalam bentuk Peraturan Menteri atau pejabat setingkat Menteri,

Peraturan Gubernur Bank Indonesia.³¹³ Oleh karena itu, Presiden berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

2. Hubungan Fungsional Presiden dengan DPR, DPD, dan MPR

DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kekuasaan Presiden, yaitu mengawasi pelaksanaan undang-undang dan mengawasi pelaksanaan anggaran.³¹⁴ Artinya, melalui fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pelaksanaan anggaran yang dijalankan oleh Presiden dapat membatasi kekuasaan Presiden. Fungsi pengawasan dalam pelaksanaan undang-undang terkait dengan fungsi DPR untuk mengawasi pemerintah sesuai dengan undang-undang yang telah dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Pemerintah. Pengawasan DPR terhadap anggaran terkait dengan fungsi DPR yang secara langsung dapat mengawasi keinginan pemerintah dalam penentuan APBN dan pelaksanaannya.

Penerapan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR ini terkait juga dengan hak-hak DPR lainnya, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.³¹⁵ Hak interpelasi merupakan suatu bentuk meminta pertanggungjawaban mengenai suatu kebijakan pemerintahan. Meskipun hak interpelasi sangat terkait dengan fungsi pengawasan DPR, tetapi dalam sistem presidensiil yang dianut Indonesia, hak interpelasi tidak efektif sebagai instrumen kontrol DPR terhadap Presiden.

Ketentuan Pasal 22 D ayat (3) tersebut memberikan dasar hukum kepada DPD untuk melakukan pengawasan terhadap Presiden dalam melaksanakan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan

³¹³ Kuntana Magnar, *op.cit.*, hlm. 259.

³¹⁴ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa fungsi pengawasan dalam arti luas, termasuk fungsi anggaran. Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas, DPR dapat menggunakan dua peralatan, yaitu peraturan perundang-undangan, terutama undang-undang, dan APBN sebagai instrumen pengawasan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Peran DPR RI di Bidang Legislasi di Masa Depan*, Makalah, Diskusi Panel Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 6 September 2000.

³¹⁵ Pasal 20 A ayat (2) UUD 1945.

pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Walaupun DPD dapat melakukan pengawasan, namun hasil-hasil pengawasan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR, dan DPR yang akan menentukan digunakan atau tidak digunakan hasil pengawasan tersebut. Ketentuan ini makin menguatkan bahwa DPD yang dimuat dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 sama sekali tidak mencerminkan gagasan sistem badan perwakilan (bikameral). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.³¹⁶

Selain Pembatasan kekuasaan Presiden dikaitkan dengan lembaga DPR dan DPD, pembatasan kekuasaan Presiden juga dapat dilihat dalam hubungannya dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Menurut Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 3 ayat (3) ini berkaitan dengan Pasal 7 A UUD 1945.

Menurut ketentuan Pasal 7 A, lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun sebelum sampai diputus oleh MPR, terlebih dahulu DPR menerapkan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara oleh Presiden. Apabila dari pengawasan DPR ini ditemukan adanya dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden, maka DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya kepada MPR.

Jadi Presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 A UUD 1945 tersebut. Pelanggaran yang dimaksud tidak mencakup pertanggungjawaban atas kebijakan pemerintahan, karena Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak mempertanggungjawabkan kebijakan kepada

³¹⁶ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH. UII Press, Cet. Ke-3, 2005), hlm. 74.

MPR tetapi langsung kepada rakyat. Memperhatikan ketentuan Pasal 7 B UUD 1945, sangat sulit bagi MPR untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya. Jika Sidang MPR yang diadakan untuk membahas pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR, maka sidang MPR tidak mungkin dilangsungkan. Walaupun sidang dapat dilaksanakan dengan dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR, tetapi tidak disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, maka akan sulit pula untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

3. Hubungan Fungsional Presiden dengan MK dan MA

Pembatasan kekuasaan Presiden yang terkait dengan kekuasaan yudikatif ialah pembatasan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam membatasi kekuasaan Presiden adalah Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.³¹⁷ Dalam membatasi kekuasaan Presiden juga dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.³¹⁸

Dalam memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, yang menjadi perhatian Mahkamah Konstitusi (MK) adalah bahwa MK memutus benar atau salahnya pendapat DPR atas tuduhan *impeachment* yang ditujukan kepada Presiden. Artinya, MK tidak sedang mengadili Presiden atas tuduhan *impeachment* karena yang menjadi obyek dalam proses *impeachment* di MK adalah pendapat DPR.³¹⁹

MK wajib memeriksa, mengadili dan memberikan putusan atas pendapat tersebut. Pendapat DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna adalah lebih bernuansa politis. Oleh sebab itu proses

³¹⁷ Lihat Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945.

³¹⁸ Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945.

³¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Laporan Penelitian, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, hlm. 70.

impeachment di MK dilihat dalam hukum. MK merupakan institusi peradilan sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman sehingga putusan yang dijatuhkan MK atas pendapat DPR tersebut adalah untuk memberi justifikasi secara hukum.³²⁰

Pengawasan yang dilakukan oleh MK ini menyangkut apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana ditentukan Pasal 7 B ayat (5) UUD 1945.

Meskipun MK dapat melakukan pengawasan terhadap kekuasaan Presiden untuk memutus pendapat DPR secara hukum atas dugaan Presiden mengenai pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, tetapi putusan MK itu mesti disampaikan kembali kepada DPR. Kemudian DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Lembaga MPR inilah yang akan memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diberhentikan dalam masa jabatannya atau tidak.

Dengan demikian, Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara tidak mudah untuk diberhentikan. Dalam sistem pemerintahan Presidensil yang dianut UUD 1945 menghendaki agar pemerintahan dapat berjalan secara stabil. Ini bukan berarti memperbesar kekuasaan Presiden, melainkan justru dengan pengaturan dalam konstitusi mengenai pemberhentian Presiden tersebut memungkinkan agar Presiden dapat menghindari dari perbuatan yang melanggar hukum.

Dalam kaitannya dengan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden, maka Mahkamah Agung mempunyai peran penting untuk membatasi kekuasaan Presiden. Kewenangan Mahkamah

³²⁰ *Ibid.*

Agung (MA) dalam rangka pengawasan kekuasaan Presiden ialah kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945, menyebutkan bahwa:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, Mahkamah Agung dapat menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.³²¹ Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung,³²² dan peraturan perundang-undangan yang tidak sah tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³²³

KESIMPULAN

Melalui analisis dan pembahasan di atas maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis dapat dikatakan bahwa telah terjadi pembatasan isi kekuasaan Presiden dalam rangka mewujudkan pemerintahan konstitusional di Indonesia. Dalam hal ini, pembatasan kekuasaan Presiden selain dapat dilihat dari pembatasan masa jabatannya, ternyata pembatasan kekuasaan Presiden juga dilakukan melalui: *pertama*, pembatasan kewenangan Presiden, misalnya mengangkat pejabat-pejabat negara dan pembatasan di bidang perundang-undangan. *Kedua*, Pembatasan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan legislatif,

³²¹ Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA).

³²² Pasal 31 ayat (3) UU MA.

³²³ Pasal 31 ayat (4) UU MA.

misalnya hubungan fungsional Presiden dengan DPR dalam hal fungsi pengawasan yang dijalankan DPR, kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, dan pengawasan DPD terhadap Presiden. *Ketiga*, pembatasan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan yudikatif, misalnya kewenangan MK yang terlibat dalam pemberhentian Presiden yang memutus dugaan DPR dari segi yuridis, dan kewenangan MA yang dapat menguji peraturan perundang-undangan yang dibuat Presiden terhadap Undang-Undang.

- 2) Pembatasan isi kekuasaan Presiden mempunyai pengaruh terhadap praktik ketatanegaraan yaitu dengan semakin memperkuat sistem pemerintahan presidensial, dan pada praktiknya terjadi hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- , *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH. UII Press, Cet. Ke-3, Yogyakarta, 2005
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT. Mizan Pustaka, Bandung, 2007
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, C.V. Calindra, Cetakan Kedua, Jakarta, 1965
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2006
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hlm. 410; Sekretariat Negara RI, *Risalah BPUPKI-PPKI*, Jakarta, 1992
- Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Pringgodigdo, A.K., *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956
- Sri Soemantri M., *Konstitusi Serta Artinya Untuk Negara*, dalam Padmo Wahjono (Editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

Makalah, Laporan Penelitian dan Disertasi

Jimly Asshiddiqie, *Peran DPR RI di Bidang Legislasi di Masa Depan*, Makalah, Diskusi Panel Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 6 September 2000

Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Laporan Penelitian, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950

Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan