

KEKUASAAN PRESIDEN

(Studi Komparatif RI dengan Beberapa Negara Maju)

Abdul Ghoffar

Pada Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi
Jln. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta 10110
e-mail: ghoffar@mahkamahkonstitusi.go.id

ABSTRACT

The Presidential power after the amendment of 1945 Constitution has decreased. Many people think that such decreases are excessive because in practice, majority of the president's policy requires approval of the Parliamentary, making the President has difficulty in running the government. To avoid confusion, the researcher is interested in conducting research related to the presidential power of the President of Indonesia compared to the power of head of state/and or head of government in eight developed countries, namely the United States, Russia, Japan, China, Kuwait, Australia, and South Africa. In conducting the research, the researcher uses reseach methods of juridicial, historical and comparative approaches. The result of this study indicates that Indonesian Presidential power is quite enormous compared to the power owns by the head of states and / or head of governments in the above mentioned countries. Only Kuwait Amir's power can defeat Indonesian Presidential power. The power of Kuwait Amir is similar to Indonesian Presidential power before 1945 Constitution amandment.

Keywords: Presidents, Head of state, Power (social scienees).

LATAR BELAKANG

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat besar seiring dengan dilakukannya perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Pada perubahan tahap pertama tahun 1999, terjadi perubahan sembilan pasal di UUD 1945. Hal-hal substantif yang mengalami perubahan adalah sebagai berikut. *Pertama*, terjadi pembatasan masa jabatan presiden. Sebelum dilakukan perubahan, ada peluang seorang presiden dapat menjabat terus menerus sebagaimana yang dilakukan Soeharto dan Soekarno karena bunyi pasal tentang masa jabatan presiden sangat terbuka untuk dilakukan interpretasi. Sesudah perubahan tahap pertama, seorang Presiden Indonesia paling lama menjabat sebagai presiden selama 10 tahun.¹

Kedua, adanya pembatasan kekuasaan presiden dalam bidang legislasi. Dalam perubahan tahap pertama ditegaskan bahwa kekuasaan legislasi ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR). Sekalipun demikian, presiden dapat mengajukan sebuah rancangan undang-undang kepada DPR.

Ketiga, adanya usaha membangun mekanisme *checks and balances*. Dalam perubahan yang pertama ini, ada usaha untuk membangun mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹

Semangat perubahan UUD 1945 tidak berhenti sampai di situ. Pada tahun 2000 terjadi perubahan lagi yaitu tepatnya 18 Agustus 2000. Pada perubahan tahap kedua ini ada 25 pasal yang mengalami perubahan dengan enam materi pokok, yaitu menyangkut pemerintahan daerah atau desentralisasi, wilayah negara, kedudukan warga negara dan penduduk, hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, dan menyangkut bendera, bahasa dan lambang negara serta lagu kebangsaan.

Dari sejumlah perubahan tersebut, ada dua hal yang paling mendasar mengalami perubahan,

yaitu¹ *Pertama*, menyangkut pemerintahan daerah yang terdapat pada Pasal 18. Dalam pasal tersebut ada penegasan yang kuat melalui konstitusi bahwa negara Indonesia menjamin dilaksanakannya pemberian otonomi yang luas kepada daerah. *Kedua*, mengenai hak asasi manusia yang diatur di dalam Pasal 28. Pasal ini mengalami penambahan jika dilihat dari jumlah pasalnya, dan sekaligus juga mengalami penegasan.

Proses perubahan terus berlanjut. Namun, sebelum itu MPR mengadakan sidang yang sangat bersejarah yaitu meng-*impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid pada Juni 2001 melalui sidang istimewa. Setelah itu, pada November 2001, MPR melakukan perubahan UUD 1945 tahap ketiga.

Pada perubahan tahap *ketiga* ini terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap UUD 1945 terkait dengan kedaulatan, perombakan parlemen, pemilihan presiden secara langsung, membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi dan mengatur prosedur perubahan terhadap UUD.¹

Pada Agustus 2002, MPR kembali melakukan perubahan tahap¹ *keempat*. Perubahan tersebut memfokuskan pada persoalan susunan MPR, cara pemilihan presiden, penyelesaian jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak bisa menjalankan kewajibannya, pemberian hak kepada presiden untuk membentuk suatu Dewan Pertimbangan Presiden, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, serta ketentuan mengenai independensi Bank Indonesia.² Selain itu, pada perubahan tersebut juga menetapkan batas minimal anggaran untuk biaya pendidikan yaitu sebanyak 20% dari APBN serta adanya ketentuan yang mengharamkan perubahan pada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Hasil dari perubahan tersebut kalau dicermati telah terjadi pengurangan kekuasaan presiden. Namun sebaliknya, kekuasaan DPR makin besar. Kita bisa melihat perihal kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden sebelum perubahan. Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tegas mengatakan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Secara *a contrario* tentunya DPR berhak mengajukan Rancangan Undang-

Undang kepada presiden, namun kekuasaan utama tetap ada pada tangan presiden.⁴

Pada perubahan tahap pertama dan kedua, ketentuan tersebut terjadi perubahan yang sangat mendasar, yakni pada Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Selanjutnya Pasal 20 Ayat (1) juga menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang sehingga berdasarkan perubahan tahap pertama dan kedua UUD 1945, kekuasaan membentuk UU itu dialihkan dari presiden kepada DPR.⁵

Selain itu, beberapa hak mutlak (prerogatif) presiden yang tercantum dalam UUD 1945, setelah perubahan terjadi sedikit “pengurangan.” Pengurangan tersebut dapat dilihat dari adanya pelibatan DPR, baik harus mendapat persetujuan DPR maupun sekadar minta pertimbangan saja. Selain itu, pelaksanaannya ditentukan oleh undang-undang yang tentunya melibatkan peran DPR. Kekuasaan mutlak presiden yang telah dikurangi, yaitu pengangkatan duta besar dan konsul, pemberian amnesti dan abolisi, serta kewenangan membuat perjanjian internasional.⁶

Dari uraian pemaparan di atas, jelas terlihat bahwa perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002 telah mengurangi kekuasaan presiden. Oleh banyak kalangan, pengurangan tersebut dinilai sebagai salah satu pemicu instabilitas pemerintahan pada kurun waktu 10 tahun terakhir ini.

Agar persoalan tersebut lebih jelas, perlu dilakukan penelitian yang mendalam terkait besar kecilnya kekuasaan presiden dengan membandingkan dengan negara-negara lain yang berhasil menjadi negara maju di dunia.

RUMUSAN MASALAH

Berangkat dari latar belakang penelitian di atas maka masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan berkenaan dengan masalah pokok yang menyangkut perbandingan kekuasaan Presiden Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 tahun 1999–002 dengan kekuasaan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di delapan negara di dunia adalah sebagai berikut.

- 1) Bagaimana persamaan dan perbedaan kekuasaan Presiden RI dengan kekuasaan kepala

negara dan/atau kepala pemerintahan di delapan negara di dunia?

- 2) Dibandingkan dengan kekuasaan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di negara lain, apakah kekuasaan Presiden Indonesia masih besar?

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami secara menyeluruh bagaimana kekuasaan Presiden Indonesia sesudah perubahan UUD 1945. Apakah kekuasaan tersebut terlalu kecil jika dibandingkan dengan kekuasaan kepala negara dan/kepala pemerintahan negara maju di dunia. Perbandingan ini penting dilakukan agar diperoleh pengetahuan apakah dengan kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 setelah perubahan, dimungkinkan presiden akan membawa kemajuan bangsa ini, atau justru sebaliknya.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah diharapkan sebagai masukan bagi MPR selaku lembaga negara yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan terhadap UUD 1945, untuk mengkaji secara cermat bagaimana kekuasaan presiden yang relevan demi terwujudnya kemajuan bagi bangsa dan negara Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian dengan judul, “Perbandingan kekuasaan Presiden dengan negara lain,” adalah penelitian hukum normatif (yuridis-normatif).⁷ ^{8, 9} Penelitian ini menitikberatkan pada kajian seputar kekuasaan Presiden Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 pada tahun 1999–2002 yang akan diperbandingkan dengan kekuasaan delapan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di dunia menurut konstitusinya. Kedelapan negara tersebut adalah Amerika Serikat, Jerman, Rusia, China, Jepang, Australia, Kuwait, dan Afrika Selatan. Delapan negara tersebut diambil sebagai pembanding karena menurut data IMF, Produk Domestik Bruto-nya tertinggi di kawasannya masing-masing.^{10, 11}

Untuk itu akan digunakan tiga pendekatan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan yuridis, historis, dan komparatif berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi permasalahan yang ada.¹²

Pendekatan yuridis akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹³ Data primer adalah data yang diperoleh dari konstitusi Indonesia dan konstitusi beberapa negara yang diperbandingkan. Sementara data sekunder antara lain diperoleh dari dokumen resmi, buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan buku harian.

Adapun pendekatan historis dipergunakan untuk mengetahui kekuasaan presiden sebelum perubahan UUD 1945, proses perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002, baik pembahasan yang terjadi di MPR maupun tanggapan masyarakat Indonesia.

Sementara pendekatan komparatif dilakukan dengan cara pengelompokan berdasarkan kesamaan dan perbedaan antara kekuasaan presiden Indonesia dengan kepala negara dan/atau kepala pemerintah di delapan negara, yaitu Amerika Serikat, Jepang, Republik Rakyat China, Kuwait, Federasi Jerman, Federasi Rusia, Republik Afrika Selatan, dan Federasi Australia berdasarkan konstitusi masing-masing. Ada 10 kekuasaan pokok yang akan diperbandingkan, yaitu 1) Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan, 2) Kekuasaan di Bidang Peraturan Perundang-Undangan, 3) Kekuasaan Memberi Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi, 4) Kekuasaan Dalam Hubungan Dengan Luar Negeri, 5) Kekuasaan Menyatakan Negara dalam Keadaan Bahaya, 6) Pemegang Kekuasaan Tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, 7) Kekuasaan Memberi Gelar, Tanda Jasa, dan tanda Kehormatan Lainnya, 8) Kekuasaan Membentuk Dewan Pertimbangan Presiden, 9) Kekuasaan Mengangkat dan Memberhentikan Menteri-Menteri, dan 10) Kekuasaan Mengangkat, Menetapkan atau Meresmikan Pejabat Negara Tertentu Lainnya.

Jenis kekuasaan yang akan diperbandingkan tersebut diambil dari kekuasaan pokok yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 setelah perubahan. Dari perbandingan 10 kekuasaan pokok tersebut diharapkan akan diketahui persamaan dan perbedaan antara kekuasaan Presiden RI dengan kekuasaan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di delapan

negara tersebut. Selain itu, juga diharapkan akan diketahui kekuasaan penting yang tidak dimiliki oleh Presiden RI tetapi dimiliki oleh kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di antara delapan negara tersebut. Dengan ini diketahui apakah kekuasaan Presiden Indonesia lebih kecil atau lebih besar dibandingkan dengan kekuasaan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di negara-negara tersebut.

PEMBAHASAN

1. Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945

Setelah perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali sejak tahun 1999-2002, terjadi banyak perubahan terhadap kekuasaan konstitusional Presiden RI. *Pertama*, terjadi pengurangan dalam bidang pembuatan undang-undang. Pada perubahan pertama, ditegaskan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945), bukan lagi di tangan presiden (Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan). Selain itu, ketika Rancangan Undang-Undang sudah memperoleh persetujuan bersama DPR dan presiden, maka dalam jangka 30 hari sejak persetujuan bersama, RUU tersebut akan sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan meskipun tidak disahkan oleh presiden. Hal tersebut berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945, di mana setiap rancangan undang-undang baru bisa menjadi undang-undang kalau sudah disahkan oleh presiden.

Kedua, terjadi sedikit pengurangan dalam kekuasaan hubungan luar negeri, yaitu dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Begitu juga dalam hal presiden menerima penempatan duta negara lain, di mana presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13). Sebelum perubahan, Presiden tidak memerlukan pertimbangan DPR dalam melaksanakan kekuasaan tersebut. Begitu juga dalam hal kekuasaan membuat perjanjian internasional. Setelah perubahan, ketentuan mengenai perjanjian internasional diharuskan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Sebelum perubahan, ketentuan seperti itu tidak ada (Pasal 11).

Ketiga, terjadi sedikit pengurangan dalam hal kekuasaan yudisial. Dalam hal presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 Ayat (1)). Sebelum perubahan, tidak ada kewajiban bagi presiden untuk meminta pertimbangan kepada Mahkamah Agung ketika akan memberi grasi dan rehabilitasi. Begitu juga dalam hal kekuasaan memberi amnesti dan abolisi, presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 Ayat (2)). Sebelum perubahan, presiden tidak memerlukan pertimbangan dari DPR ketika akan memberi amnesti dan rehabilitasi.

Keempat, terjadi sedikit pengurangan dalam hal kekuasaan presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Setelah perubahan pertama, diharuskan ketentuan tersebut diatur dengan undang-undang, padahal sebelum perubahan, ketentuan seperti itu tidak ada. Dengan keharusan diatur dengan undang-undang, pelaksanaan dari kekuasaan tersebut harus mengacu pada undang-undang tersebut. Pembuatan undang-undang dilakukan oleh DPR dan presiden yang tentunya harus mengkomodir kepentingan DPR agar terjadi persetujuan bersama (Pasal 15).

Kelima, terjadi sedikit pengurangan kekuasaan presiden dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara yaitu dengan adanya pengaturan oleh undang-undang. Sebelum perubahan, ketentuan seperti itu tidak diatur di dalam UUD 1945 yang dalam praktiknya dianggap sebagai hak prerogatif presiden dalam rangka menjalankan program yang direncanakannya sebagaimana ia mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Namun, setelah perubahan, hal tersebut tidak bisa lagi dilakukan karena harus sesuai dengan undang-undang yang mengatur hal tersebut.

Keenam, setelah perubahan keempat, presiden mendapat kekuasaan konstitusional “tambahan” untuk membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden (Pasal 16). Sebelum perubahan, secara konstitusional presiden tidak memiliki kekuasaan tersebut, meskipun begitu dalam praktiknya dahulu, presiden mempunyai kekuasaan mengangkat

dan memberhentikan anggota dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Ketujuh, secara konstitusional, presiden juga mendapatkan kekuasaan tambahan, yaitu mempunyai kekuasaan untuk meresmikan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Memperhatikan Pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, menetapkan Calon Hakim Agung usulan dari Komisi Yudisial yang telah disetujui oleh DPR, mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR, serta mengusulkan tiga hakim konstitusi dan menetapkan sembilan hakim konstitusi yang diusulkan masing-masing tiga dari Mahkamah Agung, tiga dari DPR, dan tiga dari presiden sendiri. Kekuasaan-kekuasaan yang berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial adalah kekuasaan yang baru karena sebelum perubahan UUD 1945, lembaga tersebut tidak ada. Sementara kekuasaan yang berkaitan dengan peresmian anggota BPK dan penetapan anggota Mahkamah Agung, dalam praktiknya sudah dimiliki presiden sebelum terjadi perubahan UUD 1945.

2. Perbandingan dengan Negara Lain

Pada bagian ini akan disajikan perbandingan kekuasaan Presiden Indonesia dengan kekuasaan kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di delapan negara, yaitu Amerika Serikat, Jerman, Rusia, Jepang, RRC, Afrika Selatan, Kuwait, dan Australia yang didasarkan pada konstitusi negara-negara tersebut. Berikut penjelasannya.

a. Amerika Serikat

Persamaan kekuasaan antara Presiden Indonesia dan Amerika Serikat, secara konstitusional sama-sama memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya.

Adapun perbedaannya, di Amerika Serikat, presiden tidak memiliki kekuasaan untuk

membentuk dewan pertimbangan presiden, tidak mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, serta tidak mempunyai kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya.¹⁴

b. Republik Federasi Rusia

Persamaan antara Presiden Federasi Rusia dengan Presiden Indonesia adalah sama-sama memiliki kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, kekuasaan memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Sementara Kepala Pemerintahan Federasi Rusia memiliki kesamaan dengan Presiden Indonesia yaitu sama-sama memegang kekuasaan sebagai penyelenggara pemerintahan.

Adapun perbedaannya, baik Presiden Rusia maupun kepala pemerintahan, secara konstitusional sama-sama tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk dewan pertimbangan Presiden atau Kepala Pemerintahan. Akan tetapi, Presiden Rusia mempunyai kekuasaan konstitusional lain, di antaranya mempunyai kekuasaan untuk menjamin Konstitusi Federasi Rusia, hak sipil, hak asasi manusia, dan kebebasan. Dia juga sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh konstitusi mengambil langkah untuk melindungi kedaulatan, kemerdekaan dan integritas dari Federasi Rusia, serta memastikan terlaksananya fungsi dan interaksi secara bersama-sama dari semua Badan Kekuasaan Negara.

Selain itu secara konstitusional, Presiden Rusia juga mempunyai kekuasaan menyerukan pemilu untuk mengisi *State Duma* sesuai dengan Konstitusi Federasi Rusia dan Undang-Undang, membubarkan *State Duma* dalam kasus-kasus tertentu dan menurut prosedur yang digambarkan oleh Konstitusi Federasi Rusia, menyerukan suatu referendum di dalam prosedur-prosedur yang ditetapkan oleh Hukum Konstitusi Federal.

Presiden Federasi Rusia, secara konstitusional, juga mempunyai kekuasaan untuk meng-

gunakan prosedur penyelesaian sengketa untuk mengatasi perbedaan antara organ kekuasaan Federasi Rusia dengan organ kekuasaan negara dari Lembaga Perwakilan Federasi Rusia, dan juga antar organ kekuasaan negara dari Lembaga Perwakilan Federasi Rusia. Jika tidak ada putusan yang disetujui, dia bisa mengalihkan sengketa tersebut untuk ditinjau oleh lembaga peradilan hukum. Presiden juga memiliki kekuasaan untuk menanggukkan peraturan dari organ kekuasaan eksekutif Federasi Rusia jika peraturan tersebut bertentangan dengan Konstitusi Federasi Rusia dan Undang-Undang Federal, kewajiban Internasional Federasi Rusia, atau melanggar hak sipil dan hak asasi manusia dan kemerdekaan, serta menanggukkan resolusi tentang isu tersebut di pengadilan yang sesuai.

Pemerintah (yang dipimpin oleh kepala pemerintahan), secara konstitusional mempunyai kekuasaan memastikan pelaksanaan sebuah kebijakan keuangan, kredit dan moneter yang seragam di dalam Federasi Rusia, memastikan penerapan suatu kebijakan negara yang seragam dalam bidang kebudayaan, ilmu pengetahuan, pendidikan, kesehatan, keamanan sosial dan lingkungan dalam Federasi Rusia, mengatur kepemilikan federal, mengambil langkah untuk menjamin pertahanan negara, keamanan negara dan penerapan kebijakan luar negeri Federasi Rusia, menerapkan langkah untuk menjamin keabsahan, hak asasi dan kemerdekaan warga negara, melindungi hak milik dan hukum dan tatanan publik, serta mengontrol kejahatan, menyelenggarakan kekuasaan yang lain yang diberikan oleh konstitusi, undang-undang federal, dekret-dekret Presiden Federasi Rusia.¹⁵

c. Republik Federasi Jerman

Persamaan antara Presiden Federasi Jerman dengan Presiden RI adalah sama-sama memiliki kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, memiliki kekuasaan dalam bidang yudisial, memiliki kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Adapun Kanselir Jerman dengan Presiden Indonesia, sama-sama mempunyai kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan. Sementara

perbedaannya dengan Presiden Indonesia, baik Presiden maupun Kanselir Jerman, sama-sama tidak mempunyai kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, tidak mempunyai kekuasaan memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya, dan tidak memiliki kekuasaan membentuk dewan pertimbangan Presiden atau Kanselir.¹⁶

d. Jepang

Persamaan kekuasaan Kaisar Jepang dengan Presiden Indonesia adalah, Kaisar atas saran dan persetujuan dari Kabinet, secara konstitusional memiliki kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, kekuasaan memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, serta kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Adapun Perdana Menteri Jepang dengan Presiden Indonesia sama-sama mempunyai kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Sementara perbedaannya, baik Kaisar maupun Perdana Menteri Jepang, tidak mempunyai kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, serta tidak memiliki kekuasaan membentuk dewan pertimbangan Kaisar atau Perdana Menteri. Namun, ada juga kekuasaan Kaisar maupun Perdana Menteri Jepang yang secara konstitusional tidak dimiliki oleh Presiden Indonesia, di antaranya Kaisar atas saran dan persetujuan dari Kabinet, mempunyai kekuasaan untuk mengundang sidang *Diet*, Pembubaran *House of Representatives*, pengumuman pemilihan umum untuk anggota-anggota *Diet*, serta pelaksanaan fungsi upacara. Adapun Perdana Menteri, mempunyai kekuasaan untuk mengizinkan menteri-menterinya bisa dikenakan tindakan hukum atau tidak.¹⁷

e. Republik Rakyat China (RRC)

Persamaan antara kekuasaan Presiden RRC dengan Presiden Indonesia, yaitu; Presiden RRC menurut keputusan dari Kongres Rakyat Nasional atau Komisi tetapnya, mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-un-

dangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya, kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Adapun persamaan Perdana Menteri RRC dengan Presiden Indonesia, sama-sama memegang kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan. Sementara perbedaannya, baik Presiden maupun Perdana Menteri RRC, secara konstitusional tidak memiliki kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, dan kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden atau Perdana Menteri. Namun, banyak juga kekuasaan Presiden dan Perdana Menteri RRC yang secara konstitusional tidak dimiliki oleh Presiden Indonesia, seperti Presiden RRC, menurut keputusan dari Komisi tetap Kongres Rakyat Nasional, mempunyai kekuasaan untuk mengeluarkan perintah mobilisasi, sedangkan Perdana Menteri (Dewan Negara) mempunyai kekuasaan untuk menetapkan tugas dan tanggung jawab dari kementerian-kementerian dan komisi-komisi dari Dewan Negara, menjalankan kepemimpinan tunggal atas kerja organ lokal dari pemerintahan negara di tingkat yang berbeda-beda di seluruh negeri, dan menetapkan pembagian yang detail fungsi dan kekuasaan antara pemerintah pusat dan organ pemerintahan negara di provinsi, membuat dan melaksanakan perencanaan bagi pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial nasional.¹⁸

f. Kuwait

Persamaan kekuasaan Amir Kuwait dan Presiden Indonesia adalah sama-sama memiliki kekuasaan sebagai penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, kekuasaan untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya, kekuasaan memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya, kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan

atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Adapun Perdana Menteri Kuwait sifatnya hanya membantu Amir dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Terkait kekuasaan Amir dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, peraturan perundang-undangan, dan bidang yudisial, Pasal 51 sampai Pasal 53 Konstitusi Kuwait secara tegas menyatakan bahwa “*The legislative power is vested in the Amir and the National Assembly in accordance with the Constitution*” (kekuasaan legislatif harus terletak di tangan Amir dan Majelis Nasional sesuai dengan UUD), “*The executive power is vested in the Amir, the Cabinet, and the Ministers, in the manner specified by the Constitution*” (kekuasaan eksekutif harus terletak di tangan Amir, kabinet dan menteri, dalam cara sebagaimana diatur oleh UUD), dan “*The judicial power is vested in the Courts, which exercise it in the name of the Amir within the limits of the Constitution*” (kekuasaan yudisial harus terletak pada pengadilan-pengadilan, yang akan melaksanakannya atas nama Amir dalam batas-batas dari UUD). Artinya, Amir Kuwait memiliki atau memegang ketiga cabang kekuasaan tersebut.

Sementara perbedaannya, baik Amir maupun Perdana Menteri, secara konstitusional sama-sama tidak mempunyai kekuasaan dalam hal membentuk Dewan Pertimbangan Amir atau Perdana Menteri. Namun secara konstitusional, Amir mempunyai kekuasaan untuk memanggil anggota Majelis Nasional untuk mengadakan persidangan setiap bulan Oktober setiap tahun.

Selain itu, ia juga berwenang untuk memanggil Majelis Nasional untuk mengadakan sidang pertama dalam waktu dua minggu sejak berakhirnya pemilihan umum. Amir juga mempunyai kewenangan, dengan dekrit, untuk memanggil Majelis Nasional agar mengadakan sidang luar biasa jika Amir memandang perlu untuk itu, atau atas permintaan mayoritas anggota Majelis. Jika sidang-sidang tersebut, baik yang biasa maupun yang luar biasa, tidak menghasilkan keputusan, Amir berhak mengumumkan penghentian sidang-sidang tersebut. Amir juga mempunyai kekuasaan, dengan dekrit, menunda sidang Majelis Nasional untuk suatu jangka waktu tidak lebih dari satu bulan. Penundaan dapat diulang selama masa persidangan yang sama dengan persetujuan

dari Majelis dan kemudian hanya sekali. Sesuatu jangka waktu penundaan tidak boleh dimasukkan di dalam menghitung lamanya masa persidangan. Amir juga dapat membubarkan Majelis Nasional dengan suatu dekrit yang di dalamnya disebutkan alasan mengenai pembubaran tersebut. Akan tetapi, pembubaran Majelis tidak boleh diulang untuk alasan yang sama.

Secara konstitusional, kekuasaan seperti tersebut tidak dimiliki oleh Presiden RI. Presiden Indonesia tidak mempunyai kekuasaan memanggil anggota DPR untuk mengadakan sidang, menunda sidang DPR, atau membubarkan DPR.¹⁹

g. Federasi Australia

Secara konstitusional, persamaan antara Gubernur Jenderal Australia dengan Presiden Indonesia adalah sama-sama memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, memiliki kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, memiliki kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, memiliki kekuasaan membentuk dewan pertimbangan Gubernur Jenderal, memiliki kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya. Adapun kekuasaan Perdana Menteri Australia, secara konstitusional tidak diatur.

Sementara perbedaannya, baik Gubernur Jenderal dan Perdana Menteri Australia, secara konstitusional tidak memiliki kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, serta kekuasaan memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya. Akan tetapi, secara konstitusional, menurut Pasal 28 Konstitusi Australia, Gubernur Jenderal mempunyai kekuasaan untuk membubarkan *House of Representative*.²⁰ Ketentuan dalam Pasal tersebut dalam praktiknya memunculkan kekuasaan penting yang dimiliki oleh Perdana Menteri yaitu menetapkan waktu pelaksanaan pemilu. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut Perdana Menteri tidak diwajibkan berkonsultasi dengan siapa pun.²¹

h. Republik Afrika Selatan

Persamaan antara Presiden Afrika Selatan dengan Indonesia adalah sama-sama memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya, pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, kekuasaan memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memiliki kekuasaan mengangkat, memberhentikan, menetapkan atau meresmikan pejabat negara tertentu lainnya.

Sementara perbedaannya adalah Presiden Afrika Selatan tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Meskipun begitu, secara Konstitusional, Presiden Afrika Selatan mempunyai kekuasaan untuk menyerukan Majelis Nasional, Dewan Nasional Provinsi atau Parlemen untuk menyelenggarakan sidang luar biasa mengenai urusan khusus, dan menyerukan referendum nasional mengenai undang-undang parlemen.

Presiden, secara konstitusional, juga mempunyai kekuasaan menerapkan legislasi nasional kecuali ketika konstitusi atau Undang-Undang Parlemen menetapkan sebaliknya, menyusun dan menerapkan kebijakan nasional, mengoordinasikan fungsi departemen dan pemerintahan (administrasi) negara, mempersiapkan dan memprakarsai legislasi, dan menjalankan fungsi eksekutif lain yang ditetapkan dalam konstitusi atau dalam legislasi (peraturan) nasional.

Presiden juga mempunyai kekuasaan konstitusional untuk memberikan kekuasaan dan fungsi kepada wakil presiden dan menteri. Selain itu, presiden juga mempunyai kekuasaan, melalui pengumuman, untuk mengalihkan kekuasaan yang dimiliki oleh anggota Kabinet kepada anggota lainnya, dalam hal pelaksanaan dari setiap legislasi yang dipercayakan kepada seorang anggota tersebut, dan setiap kekuasaan atau fungsi yang dipercayakan perundang-undangan kepada seorang anggota Kabinet kepada anggota yang lainnya. Presiden juga bisa melimpahkan kepada seorang anggota Kabinet kekuasaan atau fungsi dari anggota yang lain yang *absent* dari

jabatannya, atau tidak mampu melaksanakan kekuasaan atau fungsi tersebut.

Dalam hal pengawasan, jika terdapat Provinsi yang tidak bisa atau tidak memenuhi kewajiban pemerintahan (eksekutif) sebagaimana yang telah diatur di dalam legilasi maupun konstitusi, presiden (Pemerintah Nasional) bisa mengintervensi dengan mengambil langkah yang diperlukan. Langkah tersebut termasuk mengeluarkan suatu arahan kepada Pemerintah Provinsi, dengan menggambarkan tingkat kegagalan untuk memenuhi kewajibannya dan mengambil langkah yang dibutuhkan dalam memenuhi kewajiban tersebut, mengambil tanggung jawab atas kewajiban yang relevan dalam provinsi tersebut sejauh dibutuhkan. Tanggung jawab tersebut adalah memelihara standar nasional esensial atau memenuhi standar minimum, untuk melakukan suatu pelayanan, memelihara kesatuan ekonomi, memelihara keamanan nasional, atau mencegah provinsi itu mengambil tindakan yang tidak benar yang bisa menimbulkan prasangka buruk atas kepentingan provinsi lain atau kepada negara secara keseluruhan.

Presiden, selaku kepala pemerintahan, secara konstitusional juga mempunyai kekuasaan untuk mengerahkan Angkatan Pertahanan dalam hal kerja sama pelayanan keamanan (polisi), membela pertahanan negara; atau untuk memenuhi kewajiban internasional. Pengerahan Angkatan Pertahanan tersebut harus diberitahukan kepada parlemen.²²

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari uraian di atas maka bisa ditarik kesimpulan bahwa kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di delapan negara, yaitu Amerika Serikat, Federasi Rusia, Federasi Jerman, Republik Afrika Selatan, Jepang, RRC, Kuwait, dan Federasi Australia, kekuasaannya bervariasi. Terhadap 10 kekuasaan pokok yang dijadikan acuan perbandingan, dari kedelapan negara tersebut tidak ada satu pun kepala negara dan/atau kepala pemerintahan-nya memiliki semua kekuasaan konstitusional tersebut. Meskipun begitu, ada beberapa kekuasaan konstitusional yang dimiliki oleh kepala negara dan/atau kepala pemerintahan di beberapa negara tersebut yang tidak dimiliki oleh Presiden Indonesia.

Namun, secara umum kekuasaan yang dimiliki oleh kepala negara dan/atau kepala pemerintahan masih masuk pada ranah kekuasaan eksekutif. Hanya Amir Kuwait yang merambah tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut dimiliki oleh Amir secara resmi dari konstitusi Kuwait. Kekuasaan yang sangat besar seperti ini, mirip kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, khususnya dalam praktik kenegaraan.

Fakta inilah yang menyimpulkan bahwa kekuasaan Presiden Indonesia masih cukup besar, sebab ada beberapa kekuasaan Presiden Indonesia yang tidak dimiliki oleh kepala negara lain, terutama kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Kekuasaan ini adalah kekuasaan yang luar biasa karena jika digunakan Presiden tidak terikat dengan peraturan perundang-undangan, termasuk konstitusi itu sendiri. Kekuasaan seperti inilah yang digunakan Hitler pada masa pemerintahannya.

Meskipun begitu, kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden Indonesia masih kalah besar dengan kekuasaan yang dimiliki oleh Amir Kuwait. Negara monarki konstitusional tersebut memberikan ketiga cabang kekuasaan kepada Amir, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Penelitian ini juga merekomendasikan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden Indonesia sekarang ini, dalam waktu dekat tidak perlu dilakukan penambahan lagi. Mengapa? Sejarah menunjukkan bahwa besarnya kekuasaan yang diberikan pada kepala negara dan/atau kepala pemerintahan cenderung disalahgunakan. Banyak kasus yang bisa dijadikan dasar argumen tersebut, misalnya Presiden Soekarno pada masa demokrasi terpimpin dan Presiden Soeharto pada era orde baru. Kedua pemimpin tersebut akhirnya menjadi pemimpin otoriter karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar. Hal serupa juga terjadi di luar negeri, misalnya Jerman pada masa Nazi, dan China pada masa jabatan ketua Partai Komunis China (PKC) masa eksis.²³ Fakta sejarah tersebut sesuai dengan pendapatnya Lord Acton, "*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely.*"

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada Yth. Bapak Prof. Dr. Dwi Purwoko, selaku pembimbing dalam penulisan karya tulis ini, dan kepada Yth. Bapak Dr. Suwartoyo, yang telah memberikan banyak saran untuk perbaikan karya tulis ini. Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh jajaran pimpinan Pusbindiklat LIPI, termasuk panitia penyelenggara Diklat Fungsional Peneliti XVII.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Gaffar, A. 2002. *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan. Dalam Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia bekerjasama dengan Partnership for Governance reform in Indonesia (PGRI).
- ²Sunni, I. *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*. Dalam R. U. Ahmad, dkk., (Ed.). *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*; Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., dan Pakar Hukum.
- ³Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 pada perubahan keempat yang berbunyi: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional."
- ⁴Sumali. 2003. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: UMM Press.
- ⁵Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 sebelum perubahan; Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) sampai Ayat (4) UUD 1945 setelah perubahan.
- ⁶Pasal 11 Ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001.
- ⁷Soekanto, S. dan S. Mamuji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat (cetakan keenam)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- ⁸Soekanto, S. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- ⁹Ashshofa, B. *Metode Penelitian Hukum (cetakan keempat)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- ¹⁰World GDP (World Gross Domestic Product, GWP or Gross World Product). 2009. (http://www.economywatch.com/world_economy/world-economic-indicators/world-gdp.html, diakses pada 15 November 2009)
- ¹¹Daftar negara menurut PDB (nominal). 2009. ([http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_negara_menurut_PDB_\(nominal\)](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_negara_menurut_PDB_(nominal)), diakses pada 15 November 2009).
- ¹²Marzuki, P. M. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- ¹³Kriekhof, V. J. L. dkk. 2000. *Metode Penelitian Hukum (Seri Buku Ajar)—Buku A*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- ¹⁴Section 2 sampai dengan section 4, The Constitution of the United States of America.
- ¹⁵Chapter 4 President of the Russian Federation, Article 80 sampai dengan Article 93, the Constitution of The Russian Federation.
- ¹⁶Chapter V The President, Article 54 sampai dengan Article 61, dan Chapter VI The Government, Article 62 sampai dengan Article 69, The Federal Constitution of Germany.
- ¹⁷Chapter V The Cabinet, Article 65 (Executive Power) sampai dengan Article 75 (Preliminary Immunity), The Constitution of Japan.
- ¹⁸Section II The President, Article 79 sampai dengan Article 84, dan Section III The State Council, Article 85 sampai dengan Article 92, The Constitution of the People's Republic of China, 1982.
- ¹⁹Part IV Powers, Chapter I General Provisions, Article 50 sampai dengan Article 78 dan Chapter III The National Assembly, Article 79 sampai dengan Article 122; Chapter IV The Executive Power, Section I The Cabinet, Article 123 sampai dengan Section II Financial Affairs, Article 134 sampai dengan Article 156, Section III Military Affairs, Article 157 sampai dengan Article 161 Chapter V The Judicial Power, Article 162 sampai dengan Article 173, The Constitution of Kuwait.
- ²⁰Pasal 28 Konstitusi Australia yang berbunyi: "Every House of Representatives shall continue for three years from the first meeting of the House, and no longer, but may be sooner dissolved by the Governor-General."
- ²¹Hamid, Z. 1999. *Sistem Politik Australia*. Jakarta: LIP FISIP UI dan PT Remaja Rosdakarya.
- ²²The Constitution of the Republic of South Africa.
- ²³The Constitution of the People's Republic of China, 1949.