

Surohmat
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
Jalan. KH Ahmad Dahlan, Cirendeui Ciputat-Jakarta Selatan
surohmatsupadi@gmail.com

FUNGSI PRESIDEN DALAM KEKUASAAN PEMERINTAH

ABSTRACT

The assertiveness of the UUD NRI 1945 regarding the limitation of power, is inseparable from the extent of the power of the President of the Republic of Indonesia as the holder of power in the government of the Republic of Indonesia. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia affirms the existence of inherent power. Nevertheless, the existence of such assertiveness is not necessarily limited to the explicit provisions mentioned in the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia, but also relates to the limitation of the sphere of the President's power regulated in a law which is ultimately bound to the system of government presidential.

KEYWORD:

*PRESIDENT,
LIMITATIONS OF
POWER, THE
CONSTITUTION.*

ABSTRAK

Ketegasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai pembatasan kekuasaan, tidak terlepas dari luasnya kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan dalam pemerintahan negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan adanya *inherent power* (kekuasaan yang melekat). Namun demikian adanya ketegasan tersebut tidak serta merta hanya sebatas ketentuan yang secara tegas tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan juga berkaitan dengan pembatasan dari lingkup kekuasaan Presiden yang diatur dalam suatu undang-undang yang pada akhirnya terikat pula dengan sistem pemerintahan presidensial.

KATA KUNCI:

**PRESIDEN,
PEMBATASAN
KEKUASAAN,
UNDANG-UNDANG
DASAR.**

Pengantar

Pembatasan kekuasaan terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan secara tegas dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Perumusan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengandung arti sebagaimana dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa:

"Artinya, ada kekuasaan pemerintahan negara yang menurut undang-undang dasar dan ada pula kekuasaan pemerintahan negara yang tidak menurut undang-undang. Yang dimaksud dengan "*menurut undang-undang dasar*" juga dapat dibedakan antara yang secara eksplisit ditentukan dalam undang-undang dasar dan ada pula yang tidak secara eksplisit ditentukan dalam undang-undang dasar."¹

Pendapat tersebut di atas, lebih tertuju pada adanya pengaturan mengenai pembatasan kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, dan ada pula pembatasan kekuasaan pemerintahan yang tidak secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang Dasar (yang tentunya pembatasannya dapat diatur dalam suatu undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut dari pembatasan yang tersebut dalam undang-undang dasar).

Kekuasaan Pemerintahan Yang Dapat Dijalankan Presiden

Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan yang oleh Jimly Asshiddiqie dikatakan ada yang ditentukan secara tegas dan ada yang ditentukan secara tidak tegas, tidak terlepas dari adanya perbandingan mengenai kekuasaan pemerintahan negara dalam Konstitusi Amerika Serikat, yang lebih lanjut dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa:

"Hal ini (*maksudnya kekuasaan pemerintahan negara*, penulis) dapat kita bandingkan dengan Article II Konstitusi Amerika Serikat yang menentukan, "*The executive power Shall be vested in a President of the United States of America*". Hal ini berbeda dari rumusan Article I yang menyatakan. "*All legislative powers herein granted Shall be in a Congress of the United States of America.*" Rumusan kekuasaan legislatif dibatasi dengan kata-kata *herein granted*, sedangkan kekuasaan Presiden tidak dibatasi."²

Ketentuan yang secara tegas dan tidak tegas seperti apa yang ada di dalam konstitusi Amerika Serikat tersebut di atas, mempunyai implikasi berupa adanya perbedaan penafsiran mengenai ada tidaknya pembatasan kekuasaan dari kekuasaan Presiden dan Kongres di Amerika Serikat. Perumusan yang bersifat tegas dan tidak tegas terkait dengan kekuasaan pemerintahan negara di Amerika Serikat yang menimbulkan adanya perbedaan penafsiran terhadap pembatasan kekuasaan Presiden, pada akhirnya menimbulkan adanya perbedaan mengenai terbatasnya kekuasaan Presiden hubungannya dengan adanya pemerintahan yang mempunyai kewenangan terbatas, sebagaimana dinyatakan oleh Madison, seperti

¹Jimly Asshiddiqy, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 333

²*Ibid.*

diuraikan oleh Erwin Chemerinsky yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa: "*The President has now powers that are not enumerated in Article II and, indeed, such unenumerated authority would be inconsistent with a Constitution creating a government of limited authority.*"³

Perbedaan penafsiran mengenai perumusan kekuasaan Presiden di Amerika Serikat, menurut Erwin Chemerinsky terdapat 4 (empat) pendekatan yang dapat dipergunakan, yaitu:

- (1) Bahwa presiden tidak memiliki *inherent power*. Presiden hanya dalam bertindak atas dasar ketentuan eksplisit dalam undang-undang dasar atau setidaknya berdasarkan ketentuan eksplisit yang ditentukan dengan undang-undang dasar (*There is no inherent presidential power; the president may act only if there is express constitutional or statutory authority*).
- (2) Presiden memiliki *inherent authority* sepanjang tidak mencampuri atau mengambil kekuasaan cabang-cabang lain (*The president has inherent authority unless the president interferes with the functioning of another branch of government or usurps the powers of another branch*).
- (3) Presiden boleh bertindak di luar kekuasaan yang secara eksplisit ditentukan dalam undang-undang dasar sepanjang presiden tidak melanggar ketentuan undang-undang atau undang-undang dasar (*The president may exercise powers not mentioned in the Constitution so long as the president does not violate a statute or the constitution*).
- (4) Presiden memiliki *inherent power* yang tidak boleh dikurangi atau dibatasi oleh Kongres dan bebas bertindak asalkan tidak melanggar undang-undang dasar (*The president has inherent powers that may not be restricted by Congress and may act unless the Constitution is violated*).⁴

Penjelasan terhadap keempat pendekatan tersebut di atas, dikemukakan bahwa:

"Pendekatan pertama hanya memberikan kekuasaan kepada presiden yang ditentukan secara eksplisit dalam undang-undang dasar atau sekurang-kurangnya dalam undang-undang. Pendekatan keempat memberikan kekuasaan kepada presiden yang luas asalkan tidak melanggar undang-undang dasar. Pendekatan kedua memungkinkan pengadilan membatalkan suatu tindakan presiden yang mencampuri atau bahkan mengambil porsi kewenangan cabang kekuasaan lain. Sedangkan pendekatan ketiga lebih mementingkan peran parlemen atau kongres dalam mengawasi pelaksanaan tugas

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*, hlm.334

presiden agar tidak melanggar undang-undang dan undang-undang dasar.”⁵

Perumusan “menurut undang-undang dasar” di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, terdapat pada pasal-pasal sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”
2. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.”
3. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”
4. Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, ketegasan adanya pembatasan kekuasaan menurut undang-undang dasar, dilihat dari perumusan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat dalam hal: (1) Pelaksanaan kedaulatan rakyat; (2) Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden Republik Indonesia; (4) Putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang wajib diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.

Ketegasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai pembatasan kekuasaan, tidak terlepas dari luasnya kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan dalam pemerintahan negara Republik Indonesia. Dengan kata lain, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan adanya *inherent power* (kekuasaan yang melekat). Namun demikian adanya ketegasan tersebut tidak serta merta hanya sebatas ketentuan yang secara tegas tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan juga berkaitan dengan pembatasan dari lingkup kekuasaan Presiden yang diatur dalam suatu undang-undang.

⁵*Ibid.*, hlm.334-335

Pentingnya pembatasan kekuasaan dari Presiden Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak terlepas pula dengan kedudukan undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi dalam pemerintahan negara seiring dengan konteks negara hukum yang demokratis dan konstitusional, di mana kekuasaan tertinggi (yang berada di tangan rakyat) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang dasar, termasuk dalam hal ini Presiden sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di bidang kekuasaan pemerintahan.

Makna yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", menempatkan Undang-Undang Dasar sebagai pedoman pelaksanaan dan sekaligus sebagai ketentuan yang mendasari adanya aturan konstitusi terhadap kekuasaan tertinggi (kedaulatan rakyat), sebagaimana dinyatakan Aidul Fitriadi Azhary, bahwa; "Secara tekstual ketentuan dalam pasal ini (maksudnya: Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, penulis) mengandung makna, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dalam pengertian lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan konstitusi."⁶

Perumusan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai rumusan yang tidak diubah dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945, bahkan dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa: "Rumusan ini (*maksudnya Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945*, penulis) adalah rumusan asli BPUPKI yang tidak mengalami perubahan. Artinya, prinsip *constitutional government* sebagai salah satu ciri penting negara hukum telah dirumuskan oleh *the founding fathers* sejak sebelum kemerdekaan."⁷

Makna dari perumusan mengenai kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lebih menempatkan aspek yang bersifat prosedural dari pada aspek substansi dari kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden Republik Indonesia.

Prinsip *constitutional government* (pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar) yang terkandung dalam perumusan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berkaitan dengan pemahaman terhadap undang-undang dasar

⁶ Aidul Fitriadi Azhary, "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Bertanggung Jawab di Mahkamah Konstitusi: Upaya Menemukan Keseimbangan", *Jurnal Jurisprudence*, Volume 2, Nomor 1, Maret 2005, hlm.91.

⁷ Jimly Asshiddiqy, *Op.cit.*, hlm.328

dalam pandangan konstitusionalisme seiring dengan perubahan pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan pada adanya supremasi parlemen ke arah supremasi konstitusi sebagaimana dirumuskan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Makna dari dianutnya supremasi konstitusi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut undang-undang dasar, pada hakikatnya adalah dalam rangka pencapaian tujuan Negara. Pencapaian tujuan negara memerlukan suatu mekanisme pencapaian tujuan, yaitu "melalui sederet ketentuan atau kebijakan-kebijakan, yang mendasar sifatnya, karena negara Indonesia adalah negara yang berdasar hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, mekanisme pencapaian tujuan negara selalu berlandaskan hukum, hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai kesatuan sistem, sebagai suatu konsep hukum."⁸ Dengan demikian, untuk mencapai tujuan negara, dalam suatu negara sebagai suatu organisasi, maka "diperlukan naskah aturan (hukum) yang disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar".⁹

Konstitusi dalam pengertian secara luas, seperti yang pendapat Brian Thompson seperti dikutip Jimly Asshiddiqie, bahwa: "...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization."¹⁰ Hal ini berarti sebenarnya menempatkan konstitusi dalam pengertian luas dan umum sebagai aturan untuk menjalankan organisasi kekuasaan negara. Secara harfiah, istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis, *constituer*, yang berarti membentuk. Penggunaan istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah "pembentukan suatu negara atau menyusun dan mengatakan suatu negara."¹¹

Konstitusi dalam pengertian hukum sering dipersamakan dengan Undang-Undang Dasar atau *grondwet*, Menurut L.J. van Apeldoorn, ada perbedaan secara jelas antara konstitusi dan undang-undang dasar, bahwa: "*Grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis."¹² Sedangkan dalam diskusi atau wacana politik, istilah konstitusi

⁸ Jimly Asshiddiqy, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Makalah Lustrum XI Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta*, 16 Pebruari 2006, hlm.1

⁹ Jimly Asshiddiqy, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.20

¹⁰ *Ibid.*, hlm.19

¹¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2005, hlm.7.

¹² *Ibid.*, hlm.9

digunakan dalam 2 (dua) pengertian. Pertama, untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan tersebut sebagian bersifat legal, dalam arti pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat *non legal* atau ekstra *legal*, yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum. Kedua, untuk menggambarkan bukan seluruh kumpulan peraturan, baik *legal* maupun *non-legal*, tetapi hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang biasanya terwujud dalam satu dokumen yang terkait secara erat atau konstitusi merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen."¹³

Tegasnya, sebagaimana dinyatakan K.C. Wheare, bahwa: "kita maksud dengan Konstitusi, jika kita ingin berbicara secara tepat dan pasti, adalah kumpulan hukum, institusi, dan adat kebiasaan, yang ditarik dari prinsip-prinsip rasio tertentu yang membentuk sistem umum, dengan mana masyarakat setuju untuk diperintah."¹⁴ Dengan demikian, konstitusi sebagaimana pendapat Johannes Suhardjana, bahwa: "...maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan konstitusi itulah dibentuk sistem umum, yang oleh masyarakat disetujui sebagai landasan untuk memerintah atau mengatur sehingga konstitusi adalah dasar landasan umum untuk menjalankan otoritas/wewenang/*authority*."¹⁵

Menurut Sri Sumantri Martosuwignjo, bahwa: "konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar."¹⁶ Sementara itu Jimly Asshiddiqie menganut faham bahwa: "konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis."¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan penegasan terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh Presiden berdasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam hukum dasar tertulis sebagai pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara Indonesia sebagaimana ditentukan

¹³ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003, hlm.1-3

¹⁴ *Ibid.*, hlm.3-4

¹⁵ Johannes Suhardjana, *Op.cit.*, hlm.255

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm.8

¹⁷ Jimly Asshiddiqy, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *Op.cit.*, hlm.36

menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Presiden di dalam melaksanakan kekuasaannya tidak terlepas dari adanya pengaturan undang-undang dasar mengenai kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam menyelenggarakan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi Presiden

1. Fungsi Presiden dalam menjalankan undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menegaskan secara jelas mengenai pengertian undang-undang, sebagaimana dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa: "Dalam UUD 1945, tidak terang apa lingkup batasan pengertian undang-undang. Pasal 20 UUD 1945 hanya menyebut kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan Pemerintah."¹⁸ Namun demikian, pengertian undang-undang itu dapat dipahami sebagai "naskah hukum dalam arti yang luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu."¹⁹

Pengertian undang-undang dapat dibedakan dalam arti luas dan dalam arti sempit, sebagaimana dinyatakan bahwa: "Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti yang luas.... yang kita maksud dengan undang-undang dalam arti yang sempit adalah "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif."²⁰

Pengertian undang-undang juga dapat dibedakan dari segi materi dan struktur atau antara isi dan bentuk undang-undang, yaitu: "1) undang-undang dalam arti materiel atau "*wet in materiele zin*"; 2) undang-undang dalam arti formil atau "*wet in formele zin*"."²¹

Mengenai pelaksanaan dari suatu undang-undang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, kemudian dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi "materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan

¹⁸ Jimly Asshiddiqy, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008, hlm.31

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm.34

undang-undang sebagaimana mestinya". Ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang.

Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Fungsi kekuasaan pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam rangka menjalankan Undang-Undang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan adanya undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Presiden secara tegas harus diatur dalam suatu undang-undang, yaitu: Pasal 11, Pasal 12, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung.

2. Fungsi Presiden yang bersifat mengatur

Pada praktik ketatanegaraan di Indonesia, kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam rangka menjalankan undang-undang yang dimiliki oleh Presiden, terdapat kewenangan berupa membuat Peraturan Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Mengenai hal ini, menurut Bagir Manan, bahwa:

"Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka menyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan."²²

Sudah menjadi kebiasaan umum di dunia, undang-undang yang dibuat oleh parlemen hanya mengatur garis besar ketentuan yang diperlukan, sedangkan rincian operasionalnya diatur lebih lanjut oleh pihak eksekutif sendiri yang lebih mengetahui rincian persoalan yang perlu diatur. Kekuasaan eksekutif atas kewenangan regulasi

²² Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006, hlm. 149

merupakan peraturan yang dibuat oleh eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan.

Kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam membuat Peraturan Presiden merupakan kekuasaan yang berhubungan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dinyatakan, bahwa: "Kekuasaan atau kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan presiden adalah kekuasaan yang melekat (*inherent power*) dari Presiden sebagai pemegang "...kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar" (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945)."²³

Di Indonesia, Peraturan Presiden merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden berdasarkan delegasi perundang-undangan sebagai bagian dari delegasi wewenang. Mengenai hal ini, lebih lanjut dijelaskan oleh Bagir Manan sebagaimana dikutip Moh. Fadli, bahwa: "wujud delegasi wewenang bermacam-macam. Salah satu adalah di bidang perundang-undangan. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi bukan nama peraturan, tetapi sistem atau tata cara pengaturan."²⁴

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa: Peraturan Presiden mempunyai dua fungsi, yakni sebagai (1) peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi."²⁵ Sedangkan peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari "delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*)."²⁶

Materi muatan peraturan delegasi hanya dapat mengatur hal yang didelegasikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya, sebagaimana selanjutnya dinyatakan Bagir Manan dan Kuntana Magnar, bahwa: "Sehingga undang-undang atau peraturan pemerintah yang mendelegasikan harus diatur secara tegas bentuk dan ruang lingkup peraturan delegasi. Jika materi muatan peraturan delegasi melebihi muatan delegasi, maka batal demi hukum (*van*

²³Roby Arya Brata, Roby Arya Brata, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Negarawan*, Jurnal Sekretariat Negara RI, Nomor 18, November 2010, hlm. 185

²⁴Moh Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang: UB Press, 2011, hlm. 11

²⁵Moh Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011, hlm. 2.

²⁶*Ibid.*, hlm 3.

rechtswege nietig void) karena ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang.”²⁷

Menurut Bagir Manan yang dikutip Moh. Fadli, bahwa: “wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi. Peraturan Pelaksana bisa bersumber dari wewenang mengatur (*regelen functie*) yang melekat pada administrasi negara (*original power*) dan bersumber dari delegasi.”²⁸ Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa: “keberadaan Keputusan Presiden (Keppres) yang berfungsi pengaturan (yang sekarang disebut dengan istilah Perpres) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara.”²⁹ Di masa orde baru, menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Government by Keppres*.”³⁰

Penggunaan Peraturan Presiden dalam pengaturan oleh Presiden masih memegang peranan yang sangat penting dan cenderung terus berkembang dalam praktik. Bahkan, seperti dinyatakan Moh. Fadli, bahwa: “Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana, bisa dipastikan suatu pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg.”³¹

3. Fungsi Presiden yang bersifat administratif

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik oleh pemerintah. Dengan demikian kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan pemerintah untuk menyelenggarakan urusan publik supaya tujuan negara dapat dicapai. Dalam artian, administrasi negara merupakan tindakan konkrit atau nyata dari pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara. Usaha konkrit tersebut melingkupi wilayah cakupan yang luas mulai hal-hal yang bersifat umum sampai hal-hal rinci yang bersifat teknis.

Bagir Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara 4 bidang besar yaitu:³² (a) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum; (b) Tugas dan wewenang

²⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm.150.

²⁸ Moh Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.3

²⁹ 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 IV*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990, hlm.370.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm.116.

³¹ Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.1

³² Bagir Manan. *Op..Cit*, hlm 123-125

menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain; (c) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum; (d) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dilihat dari pengelompokan tersebut, menegaskan bahwa kekuasaan administrasi negara meliputi segala tindakan pemerintah sehari-hari mulai dari tataran konsep sampai pelaksanaan teknis oleh kelengkapan-kelengkapan negara yang ada di lapangan. Kekuasaan yang begitu luas tersebut secara hierarkis dikendalikan oleh pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif yang berujung di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan dan mengendalikan pelaksanaan administrasi negara, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipegangnya. Pencapaian kinerja pemerintah salah satu indikatornya dapat dilihat dari pencapaian pelaksanaan administrasi negara, terutama bagaimana pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat.

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertindak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan administrasi negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa jabatannya berakhir.

Fungsi pemerintahan, di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dinyatakan bahwa: "Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan."

Fungsi Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensial berkaitan dengan kedudukan presiden, adalah :

1. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun sehingga presiden dan juga wakil presiden tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatannya karena alasan politik diberberapa periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut;
2. Presiden dan wakil presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen

melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat, presiden dan wakil presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tertentu tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggung jawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada Negara pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi dan sebagainya;

3. Karena itu lazimnya ditentukan bahwa presiden dan wakil presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen dalam sistem parlementer, seorang perdana menteri meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum tetapi pemilihannya sebagai perdana menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu;
4. 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;
5. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala Negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, perbedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala Negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan;
6. Tanggung jawab pemerintahan berada dipundak 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*". Karena itu, dalam sistem ini biasa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the president*.³³

Ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial tersebut di atas dikonkritkan dengan adanya hubungan pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) di antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan dari *check and balances* adalah "Mekanisme *check and balances* bertujuan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada salah satu cabang dengan adanya pembatasan kekuasaan ketiga organ tersebut. Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi

³³Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergesaran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 59-60.

bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya."³⁴

Checks and balances sebagai pendekatan terhadap pembatasan kekuasaan pada esensi pokoknya sebagai jaminan adanya kebebasan dari masing-masing pemegang kekuasaan negara dalam menjalankan kekuasaan, sebagaimana dinyatakan Patrialis Akbar, bahwa:

"Secara tersirat dapat diketahui bahwa esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, inti gagasan *checks and balances* adalah prinsip dan praktik dari demokrasi yang dituangkan dalam konstitusi negara atau demokrasi konstitusional guna menciptakan keseimbangan semua lembaga negara dalam melakukan interaksi sosial politik. Namun demikian, upaya menciptakan koreksi dan keseimbangan tersebut tidak ditujukan untuk melemahkan fungsi."³⁵

Pada prinsipnya dianutnya *checks and balances* dalam sistem pemerintahan Presidensial dapat dikatakan dalam rangka pengawasan dan perimbangan dengan tujuan terselenggaranya fungsi kekuasaan dari lembaga pemegang kekuasaan. Dengan kata lain, adanya pengaturan mengenai hubungan kekuasaan di antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai kekuasaan pemerintahan negara pada dasarnya sebagai suatu sarana untuk tercapainya fungsi kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia.

Adanya hubungan pengawasan dan perimbangan kekuasaan di antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan negara yang terdapat pada Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat pada adanya kewenangan, yaitu:

1. Hak Presiden mengajukan rancangan undang-undang dalam keterkaitannya dengan kewenangan Presiden menjalankan undang-undang berupa menetapkan peraturan pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.74.

³⁵ Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Jakarta: Total Media dan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum (P3IH) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013), hlm. 21-22

2. Pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dan dalam hal Presiden membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal Presiden mengangkat duta dan konsul, dan dalam hal Presiden menerima penempatan duta negara lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal Presiden memberi amnesti dan abolisi, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dinyatakan dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

DPR berwenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan,
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Fungsi Presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang dipegangnya sehubungan dengan diadopsinya sistem pemerintahan Presidensial dapat diuraikan sebagai berikut: "Fungsi Presiden dalam menjalankan undang-undang dengan menetapkan Peraturan Pemerintah dan fungsi Presiden yang bersifat mengatur berupa Peraturan Presiden mempunyai keterkaitan dengan adanya kekuasaan membentuk undang-undang yang dipegang oleh Presiden, dan adanya hak Presiden dalam pengajuan rancangan undang-undang."

Pengajuan rancangan undang-undang yang dilandasi oleh adanya persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Pasal 165 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

1. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.;
2. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD.

Secara normatif tidak ada pembatasan terhadap hak Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada di Dewan Perwakilan Rakyat seperti yang ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

Mengenai kekuasaan membentuk undang-undang yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, di dalam Pasal 162 Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 dinyatakan bahwa: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Pembentukan undang-undang dilaksanakan sesuai dengan undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, kecuali yang ditentukan lain oleh Undang-Undang ini.

Hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan perencanaan undang-undang dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, bahwa: "Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis."

Hak mengajukan rancangan undang-undang oleh Presiden, dalam hal ini rancangan undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, terdapat beberapa ketentuan hukum yang berkaitan dengan hubungan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal ini dapat dikemukakan pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, sebagai berikut: Pasal 180 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

1. Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya;
2. Rancangan undang-undang tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dalam rapat paripurna DPR;
3. Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 168, Pasal 169, Pasal 170, dan Pasal 171;
4. DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN;
5. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan;
6. APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program;
7. Dalam hal DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Pasal 183 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa: "Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR." Pasal 184 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

1. Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
2. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi realisasi APBN, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan kementerian/ lembaga.

Fungsi Presiden yang bersifat administratif, di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdapat perubahan yang berkaitan dengan sanksi administratif yang dapat direkomendasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

“Beberapa ketentuan yang perlu disempurnakan adalah ketentuan mengenai penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan kepada:

- a. pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR atau tidak melaksanakan keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi serta permintaan DPR kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah tersebut; dan,
- b. badan hukum atau warga negara yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR atau tidak melaksanakan keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi serta permintaan DPR kepada instansi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada badan hukum atau warga negara tersebut.”

Penutup

Fungsi Presiden dalam rangka pelaksanaan kekuasaan pemerintahan tentunya mempunyai hubungan pula dengan adanya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, dinyatakan bahwa: “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.” Sementara itu hak menyatakan pendapat dirumuskan dalam Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

- “Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau,
 - c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil

Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Pelaksanaan dari hak menyatakan pendapat diatur lebih lanjut dalam Pasal 210 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014. Beberapa pasal-pasal dimaksud sebagai berikut: Pasal 212 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 menyatakan, bahwa: “Dalam hal DPR menerima usul hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.”

Pasal 214 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

“Dalam hal rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 213 ayat (2) memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.”

Pasal 214 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa: “Keputusan DPR mengenai usul menyatakan pendapat sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden.” Pasal 215 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, bahwa:

- (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 214 ayat (2) terbukti, DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.;
- (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 214 ayat (2) tidak terbukti, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dilanjutkan.

Pada prinsipnya penentuan pendapat mengenai adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didasarkan

pada adanya prosedur dan mekanisme daripada substansi dari kriteria terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, di mana hal ini tergantung pada putusan Mahkamah Konstitusi terhadap adanya pendapat dari Dewan Perwakilan Rakyat mengenai hal dimaksud. Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR tersebut terbukti, DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR, sedangkan apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR tersebut tidak terbukti, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dilanjutkan.

Daftar Pustaka

- 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 IV*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990
- Aidul Fitriadi Azhary, "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Bertanggung Jawab di Mahkamah Konstitusi: Upaya Menemukan Keseimbangan", *Jurnal Jurisprudence*, Volume 2, Nomor 1, Maret 2005
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2005
- Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergesaran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004
- _____, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Makalah Lustrum XI Fakultas Hukum UGM*, Yogyakarta, 16 Pebruari 2006

- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007
- Johannes Suhardjana, "Supremasi Konstitusi adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 3 September 2010
- K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003
- Moh Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang: UB Press, 2011
- _____, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011
- Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Jakarta: Total Media dan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum (P3IH) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013)
- Roby Arya Brata, Roby Arya Brata, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Negarawan*, *Jurnal Sekretariat Negara RI*, Nomor 18, November 2010
- Sudirman, *Kedudukan Presiden ddalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004