

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara demokrasi modern, pada umumnya penataan lembaga Negara didasarkan pada asumsi bahwa kekuasaan Negara tidak boleh berpusat pada satu lembaga Negara. Asumsi itu merupakan anti thesis dari praktek bernegara di masa lalu, ketika kekuasaan Negara terpusat pada satu lembaga dikhawatirkan akan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan tujuan Negara. Maka dari itu, kekuasaan Negara dibagi menjadi beberapa cabang yang di pegang oleh lembaga Negara yang berbeda-beda. Satu lembaga juga tidak sepenuhnya memiliki satu cabang kekuasaan, karena ia harus diawasi dan diimbangi oleh lembaga lain.¹

Dalam perjalanan sejarahnya, di Indonesia dikenal tiga lembaga yang menjalankan tiga kekuasaan yang berbeda sebagai mana yang diamanatkan dalam konstitusi diantaranya: *lembaga eksekutif, lembaga yudikatif, lembaga legislative*. Hal ini merupakan cerminan dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara lembaga Negara yang dipelopori oleh *Montesquieu*.²

Keberadaan lembaga-lembaga Negara di Indonesia diatur dalam UUD 1945. Namun, hingga saat ini masih banyak pihak yang belum memahami secara utuh tatanan kelembagaan Negara yang diatur dalam UUD 1945. Akibatnya, sering timbul

¹Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta, Konstitusi Press, 2013, hlm. 104.

²Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung, P.T. Alumni, 2010. hlm. 3

perdebatan publik ataupun masalah-masalah yang ada dilembaga tersebut belum terselesaikan. Hal ini terjadi karena lembaga-lembaga Negara hasil perubahan UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar, yang tentunya tidak dapat dipahami berdasarkan paradigma UUD 1945 sebelum perubahan.³

Sebelum perubahan UUD 1945 Indonesia menganut prinsip supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), perwakilan Daerah melalui utusan Daerah, dan perwakilan fungsional melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.⁴ Sebagai mana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang dirumuskan dengan kalimat “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁵

Sekarang setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) rumusannya berubah menjadi “kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan

³*Ibid*, hlm. 95

⁴ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2012, hlm. 157.

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan

menurut Undang-Undang Dasar”.⁶ Hal ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa kedaulatan dan kekuasaan seluruhnya bersumber dari rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945.

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang didistribusikan dalam beberapa lembaga Negara yang tercantum dalam konstitusi pasca perubahan UUD 1945 yang ke-4 yang dilakukan pada tahun 2002 dengan struktur kelembagaan ketatanegaraan Indonesia ada delapan diantaranya: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Badan Keuangan (BPK), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), yang kewenangan dan kewajibannya diatur langsung dalam UUD 1945 dan diperinci lagi dalam undang-undang.

Dari beberapa lembaga Negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945 hanya lembaga kepresidenan yang tidak disebutkan secara institusi, dan tidak memiliki payung hukum, berbeda dengan lembaga lainnya seperti; MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang memiliki payung hukum UU No 17 Tahun 2014, Mahkamah Agung dengan payung hukum UU No 13 Tahun 1985 sebagaimana terakhir diganti dengan UU No 3 Tahun 2009, Badan Pemeriksa Keuangan dengan UU No 5 Tahun 1973 sebagaimana telah diganti dengan UU No 15 Tahun 2006, Mahkamah Konstitusi yang diatur dengan UU No 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan UU

⁶ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

No 4 Tahun 2014, dan Komisi Yudisial dengan UU No 22 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No 18 Tahun 2011.

Tidak hanya lembaga di atas yang telah memiliki payung hukum, bahkan lembaga di bawah kekuasaan presiden pun memiliki kelembagaan yang ajeg sebagaimana Kementerian Negara dengan UU No 39 Tahun 2008, Kepolisian RI dengan UU No 2 Tahun 2002, Kejaksaan RI dengan UU No 16 Tahun 2004, dan Tentara Nasional RI dengan UU No 34 Tahun 2004.

Dalam Negara hukum yang dapat dikatakan sebagai produk utama dalam sistem hukum nasional adalah undang-undang, karena materi muatannya mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam Negara. Adapun materi muatan Undang-undang antara lain meliputi masalah hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga Negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara, wilayah Negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan Negara. Undang-undang merupakan Produk hukum yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang tersebut merupakan dasar legalitas bagi produk hukum yang berada dibawahnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.⁷

Secara teoritis maupun praktis lembaga kepresidenan hanya terdapat pada Negara yang sistem pemerintahannya menggunakan sistem presidensiil. Karena dalam sistem presidensiil presiden sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala Negara. Negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil tidak

⁷ Janedjri M. Gaffar, *Op.Cit.*, hlm. 51

mengenal adanya pemisahan kekuasaan antara kepala pemerintahan dan kepala Negara. Lembaga kepresidenan yang pada hakekatnya sebuah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD 1945) berisi dua jabatan, yaitu presiden dan wakil presiden. Kedudukan sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensil seperti Indonesia menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden.⁸

Jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala Negara memberikan kekuasaan dan wewenang bagi presiden dan wakil presiden. Keduanya mempunyai wewenang dan tugas masing-masing sebagai mana yang telah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 dari pasal 4 sampai pasal 15 yang esensinsya terdiri dari lima poin.⁹ Diantaranya;

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan,
2. kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum,
3. kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan misalnya pengurangan hukuman, memberikan pengampunan atau penghapusan tuntutan,

⁸ Jazim Hamidi,.dkk, *Teori dan Politik Hukum Tatanegara*, Yokyakarta, Total Midia, 2009, hlm. 108.

⁹ Jimly, Asshidiqie. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. UII Press. 2004, Jakarta. hlm. 75.

4. kewenangan yang bersifat diplomatik yaitu menjalin hubungan dengan Negara lain atau subjek internasional dalam konteks hubungan internasional,
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan.

Presiden dan Wakil dalam menjalankan pemerintahannya secara konstitusional harus bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan institusional kepresidenan. Oleh karena itu dalam melaksanakan kewenangan tersebut harus diatur dalam suatu undang-undang.¹⁰ Presiden dan wakil presiden hendaknya dipandang dari segi institusi, bukan dari personal. Jika dipandang dari segi personal akan muncul stigma masyarakat, jika pimpinan Negara dianggap sebagai tokoh simbolik yang dapat berfungsi sebagai bapak pemersatu bangsa. Karena pada dasarnya dalam prinsip Negara hukum seperti Indonesia, pemimpin tertinggi adalah hukum yang dituangkan dalam sistem hukum. Dengan demikian, segala ketentuan mengenai lembaga kepresidenan dapat dituangkan dalam dokumen-dokumen hukum yang resmi, atau undang-undang.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan lembaga kepresidenan Republik Indonesia ?

¹⁰ Jazim Hamidi, dkk. *Op. Cit.*, hlm.109

2. Bagaimana khakikat lembaga kepresidenan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia ?

1.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami pentingnya dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan terkait dengan lembaga kepresidenan.
2. Untuk mendapatkan pemahaman tentang lembaga kepresidenan dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia

1.4. Kegunaan

Penulisan Penelitian skripsi yang dilakukan pada umumnya memiliki dua kegunaan antara lain:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

1. Untuk menambah dan memperdalam ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya yang menyangkut lembaga kepresidenan
2. Sebagai refrensi atau acuan bagi mahasiswa untuk menambah wawasan dalam ilmu hukum khususnya ilmu lembaga Negara.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Sebagai sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam memahi lembaga-lembaga negara khususnya lembaga kepresidenan.
2. Dapat memberikan pemikiran dan jawaban mengenai masalah yang diteliti.

1.5. Keaslian

Penulisan Skripsi ini berjudul “*LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM KETATANEGRAAN REPUBLIK INDONESIA*” merupakan hasil karya penulis dan apabila ada masalah dikemudian hari penulis siap menerima sanksi baik berupa ketidak lulusan maupun pencabutan gelar.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskriptif ilmu hukum¹¹.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian normatif yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistem terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan dan bahkan memperkirakan perkembangan mendatang.¹²

1.6.2. Metode Pendekatan

Untuk menunjang jenis penelitian yang telah di pilih sehingga mendapatkan hasil yang akurat, dalam penulisan skripsi ini menggunakan 3 (tiga) macam pendekatan, yaitu:¹³

¹¹Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada media Group, Jakarta, 2005, hlm.35

¹²Peter mahmud marzuki, *penelitian Hukum*, cet. 2, Jakarta, kencana, 2008, hlm. 29.

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2007, hml. 97.

1. Pendekatan undang-undang (*Statue approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang relevan dengan isu hukum yang sedang ditangani.
2. Pendekatan Konsep (*Conseptual approach*) Pendekatan konseptual yaitu suatu pendekatan dengan cara membahas pendapat para sarjana yang dapat dalam berbagai literature sebagai landasan pendukung.

1.6.3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan sebagai acuan dalam mencari jawaban dari rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini meliputi 2 (dua) bagian yakni:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang bersifat mengikat yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum ini terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam suatu pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim¹⁴. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: Undang- undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang hirarki perundang-undangan

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar

¹⁴Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010. hlm. 43.

putusan pengadilan, yang merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya¹⁵

1.6.4. Metode Analisa Data

Analisis bahan hukum dalam penelitian penulisan skripsi ini menggunakan analisis deduktif. Yaitu adalah metode analisis yang menarik kesimpulan dari umum ke khusus dengan melakukan analisis terhadap undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan yang kemudian di korelasikan terhadap beberapa asas, teori, dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan dalam menganalisa rumusan masalah dalam penelitian ini. Sehingga dari penelitian ini dapat menghasilkan sebuah solusi, konklusi serta konsepsi yang ideal tentang hal-hal yang berhubungan dengan lembaga kepresidenan .

1.6.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini akan disajikan guna memudahkan pembaca untuk mengetahui secara jelas garis besar pembahasan yang akan diuraikan berikutnya. Dalam skripsi ini terdapat 4 (empat) bab yang merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya:

1. Bab I Pendahuluan. Bab ini memuat latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

¹⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, 2003, hlm. 33-37.

2. Bab II Landasan Teori dan Tinjauan Pustaka. Bab ini menguraikan tentang teori-teori, asas-asas, konsep, norma, doktrin yang relevan dengan masalah hukum yang diteliti baik yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, yurisprudensi, perundang-undangan maupun dari sumber lain.
3. Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab ini merupakan analisis terhadap rumusan permasalahan yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana yang dirumuskandalam Bab II.
4. Bab IV Penutup. Bab ini merupakan akhir penulisan ini yang memuat kesimpulan dan saran dari keseluruhan permasalahan yang diuraikan.