

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Peran Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945) .

Dalam UUD NRI 1945 pasal 4 ayat (1) berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Isi pasal ini yang menjadi rujukan yang paling kuat sekaligus bukti bahwa konstitusi kita menganut sistem presidensial dalam sistem pemerintahan dengan menempatkan Presiden sebagai pejabat yang memegang dan menjalankan roda pemerintahan.¹ Namun, di satu sisi Presiden adalah sebagai mandataris rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat.

Struktur UUD NRI 1945 telah mengalami amandemen sebanyak empat kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 1999 yang meliputi

¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 116.

Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Salah satu hal yang substansial yang melatarbelakangi Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disingkat dengan MPR) untuk melakukan perubahan pertama terhadap UUD NRI 1945 adalah struktur UUD NRI 1945 yang menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar dan kuat kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Dan salah satu hal yang hendak ingin dicapai dalam perubahan UUD NRI 1945 adalah memberikan pembatasan pada kekuasaan Presiden sehingga menghindari peluang dominasi kekuasaan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selanjutnya, selain daripada memberikan pembatasan kekuasaan Presiden, arah Perubahan Pertama UUD NRI 1945 adalah untuk memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat dengan DPR) sebagai lembaga legislatif. DPR berperan dalam mekanisme pengawasan melalui mekanisme pertimbangan dan/atau persetujuan dari DPR terhadap beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan penuh Presiden.

Jika kita melihat UUD NRI 1945, terdapat satu bab tersendiri yang menguraikan berbagai ketentuan terkait dengan kekuasaan Presiden, yaitu Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pasal-pasal yang mengatur meliputi Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C dan Pasal 8 sampai Pasal 15 UUD NRI 1945. Dalam

rumusan pasal-pasal tersebut masih seringkali menimbulkan penafsiran sepihak dari pemegang kekuasaan, atau setidaknya-tidaknya dapat menimbulkan perselisihan pendapat dalam praktek di lapangan dan/atau juga dapat mengakibatkan adanya tumpang tindih kewenangan antar cabang-cabang kekuasaan lainnya. Dampak tidak adanya pengaturan kewenangan Presiden secara khusus menimbulkan inisiatif DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan (yang selanjutnya disingkat dengan RUU Lembaga Kepresidenan).

Gagasan RUU Lembaga Kepresidenan ini sudah ada di DPR sejak bulan Juni tahun 1999, namun baru mulai dibahas intensif sejak 9 Mei 2001, setelah diajukan menjadi RUU usul inisiatif DPR. Pada tanggal 3 September 2001 Rapat Paripurna DPR setuju membentuk panitia khusus RUU Lembaga Kepresidenan. Jumlah anggotanya 50 orang. Sebagai tindak lanjut, Rapat Pimpinan DPR tanggal 26 Maret 2002 memutuskan untuk segera mengirim surat kepada Presiden untuk mempertanyakan kapan dilaksanakan pembahasan RUU usul inisiatif DPR tentang Lembaga Kepresidenan. Sebelumnya, pada Januari 2002, Sekretariat Negara meminta pembahasan RUU itu ditunda dan dipelajari kembali.

Melalui surat tertanggal 12 Juli 2002 dengan Nomor R-46/Pres/7/2002 yang ditujukan kepada Pimpinan DPR, Presiden meminta pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan ditunda hingga selesainya proses amandemen UUD NRI 1945. Pemerintah berpendapat, penyusunan

RUU Lembaga Kepresidenan seyogyanya disusun sejalan dengan UUD NRI 1945.

Dalam proses pembahasannya, ada dua pendapat yang berkembang di fraksi-fraksi DPR. Ada yang berpendangan harus menunggu proses amandemen UUD NRI 1945, sebaliknya ada yang berpendapat tidak perlu menunda terselesaikannya amandemen. Semasa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Juni 2001, Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) adalah salah satu fraksi yang menginginkan pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan menunggu proses amandemen, sedangkan fraksi-fraksi lainnya menyetujui menjadi usul inisiatif DPR. Memasuki pemerintahan Presiden Megawati, penundaan kembali terjadi. Pada Januari 2002, Sekretaris Negara meminta penundaan pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan. Sampai kini, Presiden belum juga menunjuk menteri untuk membahas RUU tersebut bersama DPR.² Dengan demikian, DPR sudah tiga kali mengirimkan surat pada Presiden soal pengiriman Amanat Presiden. Pertama dikirimkan 6 Desember 2001, 8 Januari 2002 dan April 2002.

Akibat daripada rumusan ketentuan UUD NRI 1945 yang sebagian bersifat sangat sederhana dan bahkan tidak jelas terutama ketentuan terkait dengan kekuasaan Presiden ini, mendorong penulis untuk melakukan pembahasan yang komprehensif mengenai Kelembagaan Presiden tersebut. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka

²*Kompas*, 29 November 2003

penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dengan melakukan penelitian kepustakaan dalam suatu diskursus Hukum Tata Negara dengan judul: **“KELEMBAGAAN PRESIDEN SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA”**.

Tabel Permasalahan BAB I 1.



Permasalahan:

1. Hukum positif yang mengatur tentang Kepresidenan belum sistematis. Substansi Kepresidenan tersebut masih tersebar secara parsial dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
2. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan negara seringkali melakukan penyimpangan-penyimpangan akibat kewenangannya yang begitu besar hanya diatur dalam UUD NRI 1945 yang sifatnya masih abstrak.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, rumusan masalah yang dapat disusun adalah sebagai berikut:

1. Apakah pemerintahan negara dalam Pasal 4 UUD NRI 1945 merupakan bentuk kelembagaan negara Presiden?
2. Apakah dasar hukum yang tepat dalam pengaturan Kelembagaan Presiden?

1.3 TUJUAN PENULISAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang dihendakdicapai oleh penulis dalam pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisa kewenangan Presiden dalam UUD NRI 1945.
2. Mengkaji dan menganalisa perlu tidaknya dibentuk suatu upaya pembentukan Pelembagaan Kewenangan Presiden dalam Lembaga Kepresidenan secara khusus yang disusun dalam satu perundang-undangan tersendiri.

1.4 KEGUNAAN

1.4.1 Kegunaan Secara Teoritis

1. Memberikan pemahaman dan pengertian bagi pembaca mengenai Kelembagaan Presiden dalam sistem pemerintahan negara berdasarkan analisis UUD NRI 1945.
2. Memberikan sumbangsih pemikiran bagi para peneliti, khususnya di bidang hukum tata negara yang hendak mengembangkan penelitian dengan tema permasalahan yang serupa.

1.4.2 Kegunaan Secara Praktis

1. Bagi mahasiswa :

- i. Dapat mempelajari lebih dalam, terkait dengan perlu tidaknya pelembagaan kewenangan Presiden sebagai Lembaga Negara dalam sistem pemerintahan di Indonesia setelah amandemen keempat UUD NRI 1945
- ii. Dapat mengetahui kewenangan Presiden dalam hubungannya dengan lembaga negara lainnya terkait dengan urusan penyelenggaraan negara di Indonesia.

2. Bagi masyarakat :

- i. Memberikan pemahaman tentang kewenangan presiden sebagai mandataris rakyat dalam menyelenggarakan negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat dan kepastian hukum.
- ii. Memberikan pemahaman tentang bagaimana pemerintahan dan negara itu disusun dan dijalankan.

1.5 KEASLIAN

Penelitian skripsi, perumusan masalah, dan pemilihan judul ini dilakukan dengan melihat penelitian-penelitian sebelumnya agar tidak terjadi kesamaan secara pokoknya. Adapun beberapa judul maupun tema skripsi dari yang terdahulu adalah:

JENIS	JUDUL	RINGKASAN

		PEMBAHASAN
Makalah	1. Ferry Amsari, <i>Seminar Presidensialisme dan Lembaga Kepresidenan</i> , Universitas Andalas, Padang, 2012.	Gambaran umum terkait rencana pembentukan UU LembagaKepresidenan.
Jurnal	2. Rahmat Bakrie, <i>Urgensi Penataan Lembaga Kepresidenan</i>	Penataan Lembaga Kepresidenan untuk menghindari terjadinya grey areadalam relasi antara Presiden dan Wakil Presiden.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 Jenis Penelitian

Tipe penelitian hukum ini adalah tipe penelitian normatif. Penelitian hukum ini merupakan jenis penelitian yang dikehendaki untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³ Dalam hal penelitian hukum normatif, penulis melakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan dan

³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.35.

bahan hukum yang berhubungan dengan judul penulis yaitu “Kelembagaan Presiden Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia”.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah konsep-konsep yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara antara lain konsep mengenai asal mula negara, konsep mengenai tujuan negara, konsep mengenai kekuasaan, konsep mengenai kelembagaan negara, konsep mengenai kewenangan. Dalam hal ini konsep-konsep tersebut akan di kaji secara komprehensif dan sistematis terhadap kaitannya dengan kelembagaan Presiden.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum ini menggunakan bahan-bahan hukum primer yaitu UUD NRI 1945. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang mendukung bahan primer yang diperoleh dengan metode kepustakaan, yaitu dengan cara membaca dan menelaah buku, majalah, artikel, jurnal ilmiah bidang hukum yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Mengakses website dan situs-situs yang menyediakan informasi yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

Bahan hukum primer yaitu UUD NRI 1945 dianalisis berdasarkan pasal-pasal yang dijadikan acuan dalam penelitian ini . Selanjutnya, untuk bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan memuat ringkasan tulisan dari berbagai sumber yang dimuat dalam suatu kutipan dengan diberikan suatu ulasan dan analisis oleh penulis.

Kedua bahan hukum tersebut kemudian dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

1.6.4 Analisa Bahan Hukum

Metode analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode preskriptif. Penggunaan metode preskriptif dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi hukum atas hasil penelitian yang dilakukan terhadap konsep yang berkaitan dengan kelembagaan negara, dengan menjadikan kekuasaan Presiden sebagai objek penelitian dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk menguraikan secara jelas gambaran mengenai keseluruhan dari isi penulisan skripsi, maka penulis membagi penulisan skripsi ini menjadi empat bab. Berikut ini adalah sistematika penulisan skripsi yang terbagi dalam:

Bab I : pada intinya berisikan dan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penulisan, kegunaan penulisan, keaslian

penulisan, metode penelitian, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum dan analisa bahan hukum.

Bab II : dalam bab ini diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan bab-bab selanjutnya yang berupa tinjauan pustaka atau kerangka teoritik. Dalam bab ini menguraikan tentang konsep penyelenggaraan negara berdasarkan teori bernegara, teori dan sumber kekuasaan, teori kelembagaan negara, dan teori kewenangan.

Bab III: bab ini merupakan hasil penelitian dan analisis, pada bab ini diuraikan tentang Kelembagaan Presiden dalam sistem pemerintahan di Indonesia berdasarkan analisis pasal 4 UUD NRI 1945 dan menemukan dasar hukum yang tepat dalam upaya pengaturan kelembagaan Presiden.

Bab IV: bab ini merupakan penutup yang berisikan simpulan dari hasil penelitian dan analisis juga saran-saran. Dengan demikian penelitian ini diharapkan membawakan manfaat sebagaimana yang diinginkan sebagai wujud kontribusi bagi pengembangan keilmuan, khususnya ilmu hukum tata negara.