

PENERAPAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM KONTEKS KETATANEGARAAN DI INDONESIA

¹Abdul Gani, ²Shavira Yuniar, ³Joan David Chrisnando,

⁴Ariana Herawati, ⁵Griselda Uziel T, ⁶Anggoro

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Hak prerogatif dari seorang presiden memiliki tanggung jawab yang besar. Kekhawatiran akan penyimpangan dari penggunaan hak prerogatif bisa menjadi suatu kenyataan jika hak tersebut tidak diatur secara jelas mekanisme pengawasan. Arti kekhususan di dalam hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden acap kali dianggap sebagai kekuasaan istimewa yang tidak dapat diganggu gugat atau dapat dicampuri oleh lembaga lain. Pemaknaan seperti ini membuat pandangan bahwa penggunaan hak prerogatif tergantung dari diri Presiden itu sendiri tanpa ada pihak ketiga yang dapat melakukan intervensi. Pemikiran seperti itu membawa tanggung jawab yang besar pada diri presiden untuk secara bijaksana dalam menggunakan hak tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan. Tujuan dari penulisan ini untuk menemukan suatu pemikiran dari wewenang hak prerogatif presiden agar terhindar dari potensi penyalahgunaan wewenang. Presiden dalam menggunakan wewenangnya harus berdasar pada kemanfaatan dan kepentingan publik yang lebih luas. Indikator kemanfaatan dan kepentingan publik sendiri harus dapat dinilai sehingga tidak membiarkan hak prerogatif menjadi sekedar alat legitimasi kekuasaan semata yang dapat mengembalikan kekuasaan yang sewenang-wenang. Hal inilah yang menjadi dasar diperlukan mekanisme *check and balances*.

Kata kunci: hak prerogatif, penyalahgunaan wewenang, *check and balances*.

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sebuah negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini mengacu pada Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sistem ini menjadikan presiden sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensial memberikan hak khusus atau hak istimewa (hak prerogatif) kepada presiden untuk menjalankan pemerintahan. Adanya pemberian hak tersebut maka presiden memiliki hak untuk mengeluarkan suatu keputusan atau kebijakan khusus dalam kondisi tertentu.

Pada tinjauan ilmu negara, prerogatif adalah istilah yang dipergunakan secara khusus berkenaan dengan hak-hak mendahului luar biasa yang dimiliki raja yang sedang berkuasa. Raja bisa disamakan dengan presiden dalam arti sebagai simbol suatu Negara. Sebagai sebuah simbol menjadi sesuatu yang wajar jika diberikan hak kepadanya berupa suatu keistimewaan khusus yang tidak dimiliki oleh siapapun dalam negara yang dipimpin. Artinya, seorang kepala negara dalam hal ini presiden memiliki hak istimewa, yang disebut sebagai hak prerogatif.

Presiden mempunyai kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi berbagai hak konstitusional. Berbagai hak ini biasa disebut sebagai hak prerogatif, yang antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, demikian dikutip dari Pendidikan Kewarganegaraan NKRI Harga Mati Edisi Pertama karya Saidurrahman dan Arifinsyah.

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hak dapat didefinisikan sebagai kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan undang-undang, aturan, dan sebagainya), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, serta wewenang menurut hukum.

Sementara, prerogatif menurut KBBI adalah hak istimewa yang dimiliki kepala negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.

Arti kekhususan di dalam hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden acap kali dianggap sebagai kekuasaan istimewa yang tidak dapat diganggu gugat atau dapat dicampuri oleh lembaga lain. Pemaknaan seperti ini membuat pandangan bahwa penggunaan hak prerogatif tergantung dari diri Presiden itu sendiri tanpa ada pihak ketiga yang dapat melakukan intervensi. Pemikiran seperti itu membawa tanggung jawab yang besar pada diri presiden untuk secara bijaksana dalam menggunakan hak tersebut.

Sebelum amandemen UUD 1945, hak prerogatif presiden dapat dilihat pada Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 17. Melalui ketentuan yang diatur pada pasal-pasal tersebut, presiden memiliki kebebasan untuk menjalankan pemerintahan tanpa intervensi dari lembaga lain, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Arti lainnya, ketentuan tersebut seolah-olah memberikan legitimasi¹ mutlak kewenangan presiden.²

Beberapa pendapat menyatakan bahwa hak prerogatif sama dengan hak konstitusional dalam arti bahwa hak-hak tersebut telah diatur secara jelas dalam konstitusi negara. Hak konstitusional tersebut merupakan hak istimewa yang diberikan kepada presiden sehingga diatur dalam konstitusi negara. Wewenang masing-masing kekuasaan dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen telah diatur berdasarkan fungsi dan tugasnya. Lebih dari itu, pasca konsep pemisahan kekuasaan telah diterapkan masing-masing lembaga negara hampir tidak diperbolehkan untuk ikut campur atau mengambil tugas dari lembaga lain.

Rumusan masalah yang ingin diteliti pada penelitian ini adalah “apakah hak prerogatif yang diberikan kepada presiden di Republik Indonesia berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan (*abuse of power*)? Penelitian ini akan menjawab rumusan masalah tersebut dengan menggunakan teori pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances*.

¹ Legitimasi mengartikan bahwa penguasa berasal dari Tuhan. Oleh Karen itu, masyarakat tidak diperbolehkan atau melawan penguasa. Penguasa dianggap memiliki otoritas dan bertanggungjawab penuh kepada Tuhan, bukan kepada rakyat. Turner, dalam Bryan S. Relasi Agama dan Teori Sosial Kontemporer. ter.Inyik Ridwan Muzir, Yogyakarta: IrCiSod, 2012.

² Oksep Adhayanto, Irman Irman, and Fithriatus Shalihah, “Comparison of the President Prerogative Rights in Indonesia Constitutions,” *FLAT JUSTISLA: Jurnal Ilmu Hukum* 12, no. 3 (2018): 192–201.

Penelitian sejenis yang dipergunakan dalam penelitian ini untuk kebaruan adalah Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden, yang diteliti oleh Mei Susanto, Jurnal Yudisial 9, no. 3 (2016): 237–258. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan) agar hak prerogatif presiden tidak dijadikan alat legitimasi kekuasaan semata. Di dalam menemukan kebaruan dalam penelitian ini penulis menitikberatkan akan pentingnya mekanisme *check and balances* untuk mengontrol hak prerogatif presiden. Melalui argument tersebut akan dijelaskan pembagian kekuasaan dan penerapan prinsip *check and balances* yang telah diterapkan dalam UUD NRI 1945.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metodologi hukum (normatif). Menurut Morris L. Cohen, *legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*.³ Penelitian hukum bertujuan untuk menemukan suatu pemikiran dari wewenang hak prerogatif presiden agar terhindar dari potensi penyalahgunaan wewenang. Analisis hukum dilakukan secara mendalam berdasarkan teori yang ada untuk menemukan kebenaran koherensi. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan.

Pembahasan

Separation of powers merupakan bagian dari pilar *rule of law*. Pemerintahan berdasarkan hukum tidak bertumpu pada kekuasaan tunggal saja karena akan menimbulkan tirani. Lord Acton pada tahun 1887 berpendapat bahwa, "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men...*" Kekeuasaan cenderung merubah sikap seseorang saat dihadapkan dengan sebuah kesempatan. Belum ada jaminan bahwa seseorang yang bijaksana dan baik hatinya tidak akan tergoda melakukan penyalahgunaan kekuasaannya.

Pemisahan kekuasaan berusaha untuk membagi wewenang di antara para aktor pemerintahan (pemerintahan dalam arti luas) sehingga tidak ada satu aktor pun yang dapat sepenuhnya mengontrol arah kebijakan substantif dalam wilayah pada kekuasaan yang berbeda. Selain itu, pemisahan kekuasaan akan mencakup mekanisme yang memungkinkan lembaga-lembaga untuk memeriksa satu sama lain (*check and balances*).⁴

Mengembangkan pemikiran dari John Locke yang melakukan pembagian kekuasaan berdasarkan fungsinya, yaitu: 1) fungsi legislatif; 2) fungsi eksekutif; dan 3) fungsi federatif Montesquieu pada tahun 1784 dalam buku yang ditulis berjudul "*L'Esprit des Lois*" atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan "*The Spirit of The Laws*",

³ Kent C. Cohen, Morris L. Olson, *Legal Research in a Nutshell*, St. Paul Minn, Fifth edit. (St. Paul Minn: West Publishing Company, 1992).

⁴ Sharon B. Jacobs, "The Statutory Separation of Powers," *Yale Law Journal* 129, no. 2 (2019).

membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu: 1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; 2) kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang; dan 3) kekuasaan untuk menghakimi atau yudisial.⁵

Aplikasi dari pembagian kekuasaan tersebut di terapkan pada Negara Indonesia. Pasca amandemen UUD NRI 1945 sebagai konstitusional, negara membagi kekuasaan berdasarkan fungsinya. Presiden menjadi pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan (eksekutif), DPR dan DPD sebagai lembaga pembentuk undang-undang (legislative), serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman (yudisial).

Kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu : kekuasaan yang diperoleh secara atributif dan kekuasaan yang diperoleh secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*) dan pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan baru. Sedangkan kekuasaan secara derivatif disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain dan sifatnya derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Kekuasaan yang diperoleh secara atributif melalui UUD 1945 juga dimiliki oleh Presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif) dan selaku Kepala Negara. Kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan secara teoritis hanya dapat dilaksanakan oleh Presiden dalam fungsi selaku kepala eksekutif.

Ditinjau dari sumber formalnya, kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: kekuasaan yang berdasarkan UUD 1945, kekuasaan yang berdasarkan ketetapan MPR dan kekuasaan yang berdasarkan undang-undang. Menurut Suwoto Mulyosudarmo untuk menentukan kekuasaan yang diperoleh secara atributif yang dilaksanakan dalam tugasnya selaku kepala eksekutif, adalah:[9] Sifat kekuasaan yang asli, Sumber formal yang utama, untuk jenis kekuasaan ini adalah UUD 1945 dan Undang-undang,

Kekuasaan Presiden yang berkaitan dengan tugas selaku kepala pemerintahan adalah:

1. Kekuasaan membuat undang-undang yang meliputi kekuasaan mempersiapkan dan mengusulkan pembentukan undang-undang dan menetapkan undang-undang.
2. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
3. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah
4. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

⁵ Ahmad Yani, "SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA: PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945," *Legislasi Indonesia* 15 (2018): 55–68, https://contohmakalah.id/assets/uploads/makalah/sistem-pemerintahan-indonesia_20200722.pdf.

Tirani jika memberi kemudahan bagi masyarakat maka tidak dapat disebut tirani murni melainkan bagian dari demokrasi.⁶ Begitu pula dengan hak prerogratif yang dimiliki presiden jika diaplikasikan secara benar dan menguntungkan masyarakat maka unsur tirani tidak akan ditemukan. Perlu orang yang memiliki kebijaksanaan dan integritas agar wewenang tersebut tidak berujung pada tirani. Sulitnya menemukan pribadi demikian, maka perlu diatur suatu sistem agar wewenang ini tidak disalahgunakan.

Sebelum amandemen UUD NRI 1945 memberikan hak prerogratif pada Presiden melalui Pasal 10 sampai dengan pasal 15, serta pasal 17. Sebelum dilakukan amandemen presiden dapat menjalankan hak prerogratif tanpa perlu pertimbangan dari DPR. Akan tetapi, pasca amandemen UUD NRI 1945 terdapat perubahan wewenang pada presiden. Terdapat keharusan bagi presiden untuk meminta persetujuan dari DPR untuk menjalankan wewenangnya, yaitu pada pasal 11 dan pasal 15, serta memperhatikan pertimbangan DPR pada pasal 13 dan pasal 14 ayat (2). Selain DPR, pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945 pasca amandemen mengamanatkan bahwa presiden harus meminta pertimbangan MA dalam grasi dan rehabilitasi. Berikut adalah hak prerogratif presiden yang diatur dalam UUD NRI 1945:

Tabel 1 Hak prerogratif presiden yang diatur dalam UUD NRI 1945

Pasal	Ketentuan
Pasal 10	Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara
Pasal 11 ayat (1)	Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain
Pasal 11 ayat (2)	Presiden dalam hal membuat perjanjian internasional berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, harus dengan persetujuan DPR
Pasal 12	Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang
Pasal 13 ayat (1)	Presiden mengangkat duta dan konsul
Pasal 13 ayat (2)	Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal pengangkatan duta
Pasal 13 ayat (3)	Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

⁶ Tomy Michael, "Hukum Tata Negara Darurat Corona Di Indonesia," *Mimbar Keadilan* 13, no. 2 (2020): 163–172.

Pasal 14 ayat (1)	Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA
Pasal 14 ayat (2)	Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan DPR
Pasal 15	Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
Pasal 17 ayat (2)	Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

Sumber: UUD NRI 1945 diolah oleh penulis

Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Sebagai pranata hukum (hukum tatanegara), *prerogatif* berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya.

Dicey merumuskan prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi ratu/raja, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh ratu/raja dan para menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) adalah segala tindakan raja/ratu atau pejabat kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan, walaupun tidak ditentukan atau didasarkan, pada suatu ketentuan undang-undang. Disebut sebagai residu, karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada ratu/raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian makin berkurang, karena beralih ke tangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya, seperti menteri. Kekuasaan prerogatif bersumber pada common law, yaitu hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim. Karena, tidak memerlukan suatu dasar undang-undang, oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*. (BagirManan. "UUD1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif." Harian Republika. Sabtu, 27 Mei 2000, Hlm.8)

Untuk mengurangi sifat tidak demokratik dan bahaya-bahaya tersebut, maka penggunaan kekuasaan prerogatif dibatasi dengan dialihkan ke dalam undang-undang, kemungkinan diuji melalui peradilan (*judicial review*), atau kalau akan dilaksanakan oleh raja/ratu harus terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan menteri. Suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam undang-

undang tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi, melainkan sebagai hak yang berdasarkan undang-undang. Jadi, kekuasaan prerogatif mengandung beberapa karakter; (1) sebagai *residual power*, (2) merupakan kekuasaan diskresi (*fries ermessen*) (3) tidak ada dalam hukum tertulis; (4) penggunaan dibatasi; (5) akan hilang apabila telah diatur dalam UU atau UUD. Senada dengan usulan Bagir Manan. Mahfud MD juga mengusulkan agar penggunaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan lembaga-lembaga pemerintahan dan pengangkatan pejabat negara tertentu oleh Presiden untuk masa mendatang sebaiknya dimintakan konfirmasi kepada DPR. Hal ini dimaksudkan agar hak prerogatif tidak dimanfaatkan untuk menggalang dukungan politik atau menyingkirkan lawan politik bahkan membangun mitra kolusi dalam berbagai hal. Disamping itu untuk mengontrol hak prerogatif Presiden dalam bidang perundang-undangan perlu diberi jalan pelaksanaan lembaga *judicial review*.

Dalam literatur hukum tata negara, persoalan mengenai makna hak prerogatif sebagai salah satu kekuasaan presiden, sering kali menimbulkan perbedaan dan perdebatan. Hak prerogatif merupakan kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang presiden tanpa dapat dicampuri oleh lembaga lainnya. Pandangan tersebut seolah-olah menempatkan presiden memiliki kewenangan yang sangat mutlak dan tidak dapat dibatasi sesuai prinsip checks and balances dalam ajaran konstitusi yang dianut Indonesia. Putusan Nomor 22/PUU/-XIII/2015 tentang pengujian Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Pertahanan, dan Undang-Undang TNI mengenai persoalan pengisian jabatan Kapolri dan Panglima TNI yang mengharuskan adanya persetujuan DPR layak untuk dijadikan bahasan ulasan. Karena persetujuan DPR tersebut dianggap “mengganggu” hak prerogatif presiden. Perkembangan pemikiran mengenai pemaknaan hak prerogatif presiden dalam Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015, dapat dilihat dalam tiga kelompok besar, yaitu: pandangan ahli, pandangan mayoritas hakim, dan pandangan satu orang hakim yang menyatakan *concurring opinion* (pendapat berbeda). Tulisan ini hendak mengulas pendapat para ahli tersebut, khususnya berkaitan dengan pemaknaan hak prerogatif sesuai dengan fokus tulisan. Beberapa pandangan berkaitan dengan pemaknaan hak prerogatif dalam Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015 merupakan sumbangsih pemikiran dalam hukum tata negara, untuk kemudian dapat direkonstruksi dan memberikan makna yang lebih esensial dari hak prerogatif.

Dalam literatur hukum tata negara, persoalan mengenai makna hak prerogatif sebagai salah satu kekuasaan presiden, sering kali menimbulkan perbedaan dan perdebatan (Huda, 2001: 9-10). Bahkan Fatovic mengatakan: “scholars, the courts, and the public have been ambivalent about prerogative.” Ambivalensi tersebut menurut Fatovic terletak pada makna hak prerogatif sebagai kekuasaan presiden untuk mengambil tindakan luar biasa (*extraordinary*) tanpa ada hukum yang secara eksplisit mengaturnya, dan hal tersebut terkadang bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme (Fatovic, 2004: 429).

Hal tidak jauh berbeda dengan sikap publik di Indonesia yang menganggap hak prerogatif sebagai kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang presiden tanpa dapat dicampuri oleh lembaga lainnya. Pandangan tersebut seolah-olah menempatkan Presiden Indonesia memiliki kewenangan yang sangat mutlak dan tidak dapat diimbangi dan dibatasi sesuai prinsip *checks and balances* dan ajaran konstitusi yang dianut Indonesia. Hal tersebutlah yang membuat ambigu, karena seharusnya dalam negara hukum yang demokratis berdasarkan konstitusionalisme tidak boleh ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab (Manan, 2003: 67).

Saldi Isra berpendapat bahwa hak prerogatif merupakan hak yang secara konstitusional diberikan kepada presiden. Lebih lanjut, Saldi berpendapat bahwa campur tangan DPR merupakan perwujudan *checks and balances*. Mayoritas hakim berpendapat bahwa adanya permintaan persetujuan oleh presiden kepada DPR bukan menjadi suatu penyimpangan dari sistem pemerintahan presidensial, sebaliknya hal tersebut menunjukkan berjalannya mekanisme *checks and balances* sebagaimana tersirat dalam UUD NRI 1945.⁷

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, menurut Saldi keterlibatan DPR dalam proses rekrutmen pejabat publik juga muncul dalam Perubahan UUD NRI 1945 juga ada dengan level keterlibatan yang berbeda-beda. Saldi merekomendasikan untuk jabatan Kapolri dan Panglima TNI seharusnya pelibatan DPR dalam bentuk pertimbangan bukan persetujuan, karena Polri dan TNI adalah institusi yang langsung di bawah presiden.

Melihat penjelasan Saldi tersebut, maka Saldi beranggapan bahwa hak prerogatif itu hak yang secara konstitusional diberikan kepada presiden. Dalam konteks pengisian jabatan yang termasuk dalam ranah hak prerogatif presiden, Saldi membolehkan campur tangan DPR yang merupakan perwujudan *checks and balances*. Hanya saja Saldi menekankan pada perbedaan model pengisian jabatan berdasarkan jenis kelembagaan. Apabila di ranah eksekutif seharusnya hanya pertimbangan saja.

Prinsip *check and balances* menjadi kunci untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang hak prerogatif pada presiden.⁸ Hak Prerogatif yang dimiliki oleh Presiden apabila tidak melalui adanya mekanisme *check and balances* tentu akan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan tidak berdasar pada

⁷ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden," *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 237–258.

⁸ Penyalahgunaan wewenang menurut W. Konijnenbelt dikutip dari Indriyanto Seno Adji menyebutkan bahwa untuk parameter penyalahgunaan wewenang diukur melalui unsur-unsur sebagai berikut: (a) unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis; (b) asas kepatutan pada masyarakat. Adji, Indriyanto Seno Adji. 2001. *Korupsi dan Hukum Pidana*. Jakarta: Kantor Pengacara & Konsultasi Hukum "Prof. Oemar Seno Adji, S.H. & Rekan".

prinsip negara hukum yang demokratis. Apabila menggunakan interpretasi *argumentum a contraio* dari pernyataan tersebut maka adanya mekanisme *check and balances* akan meminimalisir penyalahgunaan wewenang.

Dalam sistem presidensial, mekanisme *checks and balances* telah dilembagakan dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan parlemen. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam hubungannya dengan parlemen, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali karena alasan-alasan tertentu dan dengan mekanisme yang khusus pula. Dalam sistem presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan.

Melalui fungsi legislasi, kekuasaan presiden dalam menjalankan pemerintahan dibatasi dan diimbangi melalui undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama-sama presiden dan untuk beberapa bidang tertentu juga melibatkan DPD sebagai representasi daerah. Pengimbangan terhadap kekuasaan presiden juga terjadi dalam proses pembuatan APBN sebagai acuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Setiap RAPBN harus disetujui DPR dengan masukan dari DPD untuk dapat ditetapkan sebagai APBN. Dengan demikian sesungguhnya DPR dan DPD juga ikut menentukan kebijakan program pemerintahan dan penganggaran yang tertuang dalam APBN. Melalui fungsi pengawasan, DPR dan DPD akan senantiasa melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan.

Pengawasan ini dimaksudkan agar undang-undang dan kebijakan yang telah dibuat benar-benar dilaksanakan dan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menjatuhkan pemerintahan karena salah satu ciri sistem presidensial yang dibangun adalah menentukan masa jabatan presiden secara pasti (*fix term*) kecuali karena alasan pelanggaran hukum dan ketidakmampuan menjabat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Hak prerogatif presiden tidak lagi menjadi kewenangan eksklusif presiden karena dibagi dengan lembaga lainnya, serta telah diatur dalam UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan sehingga lebih tepat disebut *constitutional power* ataupun *statutory power* bukan lagi sebagai hak prerogatif sebagaimana dijelaskan oleh Astawa dan Manan.

Pious menjelaskan: "*involves a decision taken by the president, based on his interpretation of his constitutional powers, by his own initiative and subject to constraints by other branches of government,*" keputusan yang diambil oleh presiden berdasarkan tafsiran atas kekuasaan konstitusional yang dimilikinya, yang dapat dilaksanakan sendiri, seperti halnya mengkat dan memberhentikan menteri-menteri dan wewenang yang dibatasi oleh cabang kekuasaan lainnya. Lebih lanjut, Pious menjelaskan bahwa hak prerogatif presiden menjadi bagian dari kekuasaan lainnya, seperti wewenang membentuk peraturan yang bersinggungan dengan DPR, dan wewenang meringankan atau menghapuskan hukuman yang bersinggungan dengan

MA.⁹ Berdasarkan fungsi lembaga negara di atas dapat dilihat bahwa hubungan antara Presiden, DPR dan MA dapat berjalan dengan seimbang.

Presiden dalam menggunakan wewenangnya harus berdasar pada kemanfaatan dan kepentingan publik yang lebih luas. Indikator kemanfaatan dan kepentingan publik sendiri harus dapat dinilai sehingga tidak membiarkan hak prerogatif menjadi sekedar alat legitimasi kekuasaan semata yang dapat mengembalikan kekuasaan yang sewenang-wenang. Hal inilah yang menjadi dasar diperlukan mekanisme *check and balances*.

Penutup

Hak prerogatif dari seorang presiden memiliki tanggung jawab yang besar. Hak prerogatif memberikan ruang yang luas kepada presiden untuk menggunakan kekuasaannya untuk mengisi ruang yang belum diatur dalam konstitusi sepanjang untuk menjalankan tugas eksekutifnya. Batasan hak prerogatif adalah penggunaannya yang dibatasi pada keadaan darurat sampai dengan lembaga legislatif dapat mengaturnya dalam perundangundangan. Sedangkan prinsip *separation of powers* mendalilkan dua penafsiran yaitu formalis dan fungsionalis.

Pandangan formalis mendasarkan dirinya pada *unitary power doctrine* yang melarang segala bentuk intervensi cabang kekuasaan lain terhadap kekuasaan eksekutif, sedangkan pendekatan fungsionalis beranggapan bahwa batasan kekuasaan eksekutif dimungkinkan selama tidak berdampak secara mendasar kepada presiden untuk menjalankan kekuasaan eksekutifnya. Kekhawatiran akan penyimpangan dari penggunaan hak prerogatif bisa menjadi suatu kenyataan jika hak tersebut tidak diatur secara jelas mekanisme pengawasan. Presiden dalam menggunakan wewenangnya harus berdasar pada kemanfaatan dan kepentingan publik yang lebih luas. Indikator kemanfaatan dan kepentingan publik sendiri harus dapat dinilai sehingga tidak membiarkan hak prerogatif menjadi sekedar alat legitimasi kekuasaan semata yang dapat mengembalikan kekuasaan yang sewenang-wenang. Hal inilah yang menjadi dasar diperlukan mekanisme *check and balances*.

⁹ Pious, R.M. (2002). Why do president fails? *Presidential Studies Quarterly*, 32(4), 724-742.

Daftar Pustaka

- Adhayanto, Oksep, Irman Irman, and Fithriatus Shalihah. "Comparison of the President Prerogative Rights in Indonesia Constitutions." *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 12, no. 3 (2018): 192–201.
- Bryan S. Relasi Agama dan Teori Sosial Kontemporer. ter.Inyik Ridwan Muzir, Yogyakarta: IrCiSod, 2012.
- Cohen, Morris L, Olson, Kent C. *Legal Research in a Nutshell*. St. Paul Minn. Fifth edit. St. Paul Minn: West Publishing Company, 1992.
- Jacobs, Sharon B. "The Statutory Separation of Powers." *Yale Law Journal* 129, no. 2 (2019).
- Michael, Tomy. "Hukum Tata Negara Darurat Corona Di Indonesia." *Mimbar Keadilan* 13, no. 2 (2020): 163–172.
- Susanto, Mei. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden." *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 237–258.
- Yani, Ahmad. "SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA: PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945." *Legislasi Indonesia* 15 (2018): 55–68.
https://contohmakalah.id/assets/uploads/makalah/sistem-pemerintahan-indonesia_20200722.pdf.