

PERTANGGUNGJAWABAN PENGGUNAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DI BIDANG YUDIKATIF DALAM MENJAMIN KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN*

Bachtiar Baital

Divisi Penelitian dan Pengembangan LKBH FH UMJ

Jl. KH. Ahmad Dahlan Ciputat Jakarta Selatan

E-mail: bachtiarbaital@gmail.com

Abstract: *The Accountability in The Use of The Prerogative of The President of The Judicial Sector in Ensuring The Independence of Judicial Power.* Indonesia has Presidential system in its state. President leads both the nation and the state. These had been manifestation at 1945 constitution. President has the prerogative in judicial matters that intersect with rights owned by other branches of power, namely the Judiciary. This paper analyzed the prerogative of the President as a form of implementation of the President's power under the 1945 Constitution and examined the link prerogative of the President in the judicial field, whether or not to reduce or even amputate the independence of judicial power. In addition, this paper also going to analyze whether the implementation of the prerogative can be justified by the law.

Keywords: Prerogative of the President, Judicial Power

Abstrak: *Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.* Dengan diterapkannya sistem presidensial di Indonesia, Presiden memiliki jabatan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara sekaligus. Kedua jabatan tersebut termanifestasi dalam UUD 1945, diantaranya adalah hak prerogatif Presiden dalam bidang yudikatif yang beririsan dengan hak yang dimiliki cabang kekuasaan lain, yaitu Yudikatif. Tulisan ini menganalisis hak prerogatif Presiden sebagai suatu bentuk pelaksanaan kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 dan juga mengkaji kaitan hak prerogatif Presiden di bidang yudikatif ini, apakah dapat atau tidak mereduksi atau bahkan mengamputasi kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Selain, tulisan ini juga hendak menganalisis apakah pelaksanaan hak prerogatif tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kata kunci: Hak Prerogatif Presiden, Kekuasaan Kehakiman

* Naskah diterima: 22 Maret 2014, direvisi: 26 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 10 Juni 2014.
Permalink: <https://www.academia.edu/10969688>

Pendahuluan

Dalam sejarah ketatanegaraan suatu negara, umumnya konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara, termasuk di dalamnya adalah penyelenggaraan kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden dalam suatu negara sangat penting, sehingga kekuasaan Presiden harus diatur secara jelas di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Besar tidaknya kekuasaan Presiden bergantung kepada kedudukan, tugas dan wewenang yang diberikan konstitusi kepadanya.¹

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah menggariskan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.*" Artinya, kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan satu orang yaitu dipegang oleh Presiden. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial.² Dengan dianutnya sistem presidensial, sistem pemerintahan terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif.³ Oleh karena dalam jabatan presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu pula, dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan Presiden selalu dibatasi oleh konstitusi.⁴

Diakui bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh presiden berdasarkan tafsir UUD 1945 pra amendemen, presiden dibekali hak prerogatif. Misalnya, dalam hal menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12); mengangkat duta dan konsul (Pasal 13); memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1)); amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2)); membentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16); mengangkat dan memberhentikan menteri (Bab V Pasal 17 ayat (2)). Sebenarnya, UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Akan tetapi, dalam praktiknya hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya).

Dalam pelaksanaannya, ternyata hak-hak prerogatif sebagai bentuk kekuasaan Presiden telah banyak menimbulkan berbagai masalah yang sampai saat ini masih diwarnai pendapat pro dan kontra seputar penggunaannya. Hal ini dapat disebabkan

¹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2010), h. 73.

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 127.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), h. 311.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, h. 314.

karena tiga hal. *Pertama*, besarnya kekuasaan presiden tersebut tidak diikuti dengan mekanisme dan pertanggungjawaban yang jelas. Padahal hak-hak tersebut sifatnya substansial bagi kehidupan bangsa, sehingga memerlukan adanya kontrol, misalnya pemilihan duta dan konsul, penentuan susunan kabinet, wewenang untuk menyatakan perang, dan lain-lain. *Kedua*, fenomena ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah sedemikian besarnya, sehingga menimbulkan sensitivitas dalam tubuh masyarakat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya presiden. *Ketiga*, berkaitan erat dengan yang kedua, sensitivitas ini juga didorong oleh tumbuhnya kesadaran masyarakat dengan sangat cepat dengan dipicu oleh atmosfer reformasi yang tengah berjalan pada saat ini.

Dalam praktik ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif Presiden tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Hak istimewa ini bahkan dapat dikatakan sudah mengalami penyempitan, karena ia hanya diberikan dalam hal-hal yang terbatas dan kepada kekuasaan tertentu saja, yakni raja. Sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik, sehingga suatu kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, susah untuk mendapat tempat dalam praktik ketatanegaraan. Sebagai contoh, pengangkatan kepala departemen (menteri) di Amerika Serikat, yang menganut sistem presidensial murni, harus mendapatkan persetujuan dari Senat Amerika. Padahal dengan jelas kekuasaan tersebut adalah kekuasaan eksekutif yang dalam sistem presidensial ditegaskan bahwa menteri-menteri diangkat oleh presiden.

Demikian pula dalam konteks Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, presiden diberikan hak prerogatif untuk memberikan grasi dan rehabilitasi kepada seseorang terpidana dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dengan adanya kata "memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung" ini sesungguhnya bukan lagi dikatakan hak prerogatif presiden, karena hak prerogatif diartikan sebagai hak mutlak dari seorang presiden tanpa campur tangan dari pihak lain, sehingga pemaknaan hak prerogatif Presiden telah mengalami penyimpangan dari makna dasarnya. Artinya, pemberian grasi maupun rehabilitasi sebagai wujud pelaksanaan kekuasaan presiden, tidak dapat lagi dikatakan sebagai hak prerogatif presiden.

Oleh karena itu dengan jelas dapat dikatakan bahwa hak prerogatif presiden adalah hak yang tidak lagi diartikan sebagai hak yang mandiri, mutlak dan tidak dapat mengikutsertakan lembaga-lembaga negara lain dalam pelaksanaannya. Permasalahan yang timbul adalah bagaimana eksistensi hak prerogatif presiden sebagai suatu bentuk pelaksanaan kekuasaan presiden dalam optik telaah UUD 1945? Apakah penggunaan hak konstitusional presiden di bidang yudikatif sebagai bentuk pelaksanaan kekuasaan presiden dapat mereduksi kemerdekaan kekuasaan kehakiman? Apakah penggunaan hak konstitusional presiden dapat dipertanggungjawabkan secara hukum?

Penulisan makalah ini bersandar pada suatu landasan teori, yang dijadikan sebagai pisau analisis masalah. Adapun teori yang digunakan adalah teori konstitusi. Penggunaan teori ini didasarkan pada pemikiran bahwa konstitusi pada hakikatnya

berlaku sebagai hukum tertinggi karena merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi seluruh rakyat yang berdaulat dalam suatu negara.

Konstitusi itu sendiri menurut C.F. Strong, merupakan kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah, dan hubungan di antara keduanya.⁵ K.C. Wheare, juga berpendapat bahwa "konstitusi merupakan *resultante* dari keadaan poleksosbud ketika konstitusi dibuat. Konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi saat itu".⁶ Dengan makna yang sama, Renato R. Pasimio mengartikan konstitusi sebagai hukum dasar suatu negara yang berisi prinsip-prinsip sebuah pemerintahan dibentuk, pengaturan pembagian kekuasaan dan pedoman pengujian terhadap kekuasaan-kekuasaan tersebut.⁷ Sementara James Bryce mengemukakan bahwa "*A constitution as a frame work of political society, organised through and by law*" (konstitusi sebagai satu kerangka masyarakat politik yang pengorganisasiannya melalui dan oleh hukum).⁸ Robert M. Mac Iver menyebut konstitusi sebagai hukum yang mengatur kekuasaan negara.⁹

Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa konstitusi yang berisi ketentuan-ketentuan pokok atau norma dasar tentang ketatanegaraan ataupun sistem pemerintahan suatu negara pada hakikatnya adalah hasil dari suatu himpunan politik, ekonomi dan sosial yang terjadi sewaktu pembentukannya. Dengan perkataan lain, konstitusi adalah hasil keadaan materiil dan spiritual yang berlangsung pada saat dibentuknya konstitusi oleh suatu negara melalui suatu permusyawaratan (*deliberasi*) publik. Selain itu, konstitusi juga merupakan bingkai kekuasaan negara. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi merupakan bentuk kesepakatan seluruh rakyat (*general agreement*) terkait dengan bangunan negara yang diidealkan. Konstitusi merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi seluruh rakyat.¹⁰ Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut.¹¹ Lebih jauh Jimly mengemukakan pula bahwa "berdasarkan prinsip negara hukum, hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarki tatanan norma hukum yang berpuncak pada

⁵ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan SPA Teamwork, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), h. 15.

⁶ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), h. 20. Juga dalam Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 114.

⁷ M. Isnaeni Ramdhan, "Pancasila Sebagai Grand Design Pengkajian Konstitusi" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, (ed), *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), h. 230.

⁸ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2012), h. 27.

⁹ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2003), h. 13.

¹⁰ Sambutan dalam buku Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), h. xxi.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, (ed), *op.cit.*, h. 223.

konstitusi".¹² Hal ini disebabkan karena konstitusi merupakan norma dasar tertinggi dalam negara hukum, sebagaimana yang dikemukakan Hans Kelsen, bahwa "...norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum".¹³

Oleh karena kedudukan konstitusi sebagai aturan dasar suatu negara, maka konstitusi menjadi sumber dan dasar bagi terbentuknya aturan hukum yang lebih rendah. Disebut aturan dasar atau aturan pokok negara karena konstitusi hanya memuat aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar atau bersifat pokok dan masih merupakan norma tunggal. Aturan dasar atau aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.¹⁴ Oleh sebab itu, mengapa dalam negara hukum pengingkaran kaidah-kaidah konstitusi tidak dibenarkan, karena konstitusi menduduki posisi hukum tertinggi. Hukum tertinggi ini menentukan serangkaian prosedur formal dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Hal ini sejalan dengan pemikiran K.C. Wheare yang mengemukakan bahwa "*A constitution is used to describe the whole system government*" (fungsi konstitusi mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan suatu negara).¹⁵ Hal senada juga dikemukakan Eric Barendt bahwa fungsi konstitusi adalah bersifat normatif yaitu melindungi hak asasi manusia (HAM) dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan.¹⁶ Pendapat kedua pakar konstitusi ini paling tidak mengandung arti bahwa konstitusi berfungsi melukiskan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi atau suatu undang-undang dasar. Singkatnya, dalam sistem konstitusional, pelaksanaan kewenangan negara disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Pada tataran inilah eksistensi sebuah konstitusi bagi suatu negara tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur pemerintahan, tetapi konstitusi juga menjadi alat rakyat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai cita-cita.¹⁷ Itulah sebabnya, pada saat ini konstitusi tidak hanya memuat aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, garis haluan negara, dan patokan kebijaksanaan (*policy*) yang semuanya mengikat penguasa.¹⁸ Lagi pula, konstitusi dalam pandangan Jimly,

¹² Jimly Asshiddiqie, "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti,, h. 222.

¹³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerjemah Raisul Muttaqien, (Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2006), h. 179.

¹⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), h. 48-49.

¹⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, h. 43.

¹⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, h. 45.

¹⁷ Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), h. 34.

¹⁸ Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, h. 34.

menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum dasar (*basic norm*) yang demokratis, yang merupakan naluri masyarakat suatu bangsa, sehingga konstitusi yang dibentuk adalah konstitusi demokrasi yang menghendaki *the rule of law*.¹⁹ Dengan batasan tegas yang ditentukan konstitusi sebagai aturan dasar negara, maka diharapkan penguasa tidak mudah memanipulasi konstitusi untuk mengendalikan kepentingan kekuasaannya. Selain itu, konstitusi juga diharapkan mampu menjamin dan memberikan perlindungan hak-hak rakyatnya.

Dengan demikian, jelaslah bahwa penggunaan kekuasaan negara pada dasarnya sudah ditentukan secara tegas dan dibatasi oleh sifatnya masing-masing. Konstitusi telah memberikan pegangan dan batasan sekaligus tentang cara bagaimana kekuasaan negara dijalankan. Oleh karena konstitusi mengikat segenap lembaga negara dan seluruh warga negara, maka yang menjadi pelaksana konstitusi adalah semua lembaga negara dan segenap warga negara sesuai dengan hak dan kewajiban masing-masing sebagaimana diatur dalam konstitusi itu sendiri. Hal ini sesuai pendapat Miriam Budiardjo bahwa konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang mengikat dan harus ditaati oleh semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.²⁰

Dengan pemaknaan demikian, maka dapatlah dikatakan bahwa konstitusi merupakan landasan yang terpenting dalam sebuah bangsa (*state*). Politik hukum dalam konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena pada intinya kekuasaan itu sendiri memang perlu diatur dan dibatasi secara tegas sesuai dengan teori pembagian dan pemisahan kekuasaan. Pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah merupakan persoalan yang penting dalam setiap konstitusi.

Hakikat Hak Prerogatif

Secara teoritis, hak prerogatif dalam berbagai literatur umumnya diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Menurut Oksep Adhayanto, hak prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Oleh karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak *privilege* atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya.²¹

Secara historis, hak prerogatif merupakan hak istimewa seorang raja, yang pertama kali diterapkan dalam konteks ketatanegaraan di kerajaan Inggris. Hak ini memberikan keistimewaan bagi penguasa politik untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri, uniknya putusan itu bisa dilakukan tanpa alasan apapun, kecuali kehendak pribadi dari sang pemimpin itu sendiri.²² Hak prerogatif

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, (Bandung: The Biografy Institute, 2007), h. 87.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 177-178.

²¹ Oksep Adhayanto, "Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Fisip Umrh* Vol. 2, No. 2, (2011), h. 163.

²² Atur Hak Prerogatif Presiden", *Majalah Figur*, Edisi IX/TH. 2007, h. 16.

raja dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, hak dalam memberikan tanda kehormatan, maupun hak untuk memberikan gelar tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada parlemen pada waktu itu, sehingga hak tersebut memang mutlak berasal dari raja. Raja memiliki kuasa melawan hak inisiatif, yang berarti "hak untuk membuat peraturan" yang dimiliki oleh parlemen. Lebih jauh, ia juga memiliki hak sanksi atas keputusan parlemen, berkaitan dengan kekuasaan publikasi hukum berdasarkan keputusan parlemen, di mana pelaksanaan suatu undang-undang dapat dibatalkan dengan veto olehnya.

Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern hak prerogatif dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Contoh dari pelaksanaan hak ini yaitu Perancis yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden untuk untuk memecat kepala pemerintahan dan membubarkan *National Assembly* setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri dan Ketua-ketua *National Assembly*. Contoh lainnya adalah hak Presiden Amerika Serikat yang dapat memveto undang-undang yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, misalnya Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah hak prerogatif presiden merupakan istilah yang masih diperdebatkan. Istilah hak prerogatif sama sekali tidak pernah dinyatakan dalam UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan Indonesia. Namun dalam praktik politik dan ketatanegaraan selama masa orde baru, hak ini secara nyata dipraktikkan, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam hal-hal pengangkatan pejabat negara. Hal tersebut dapat dilihat dari Penjelasan Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 pra amandemen yang menyebutkan bahwa kekuasaan presiden di dalam pasal-pasal tersebut adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Hal ini berangkat dari pemikiran sebagaimana yang dikemukakan M. Laica Marzuki bahwa meskipun UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial namun memberikan kedudukan dikotomis kepada Presiden selaku kepala pemerintahan (diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) dan selaku kepala negara (diatur dalam Penjelasan UUD 1945).²³ Oleh beberapa ahli tata negara di Indonesia penegasan dalam Penjelasan UUD 1945 inilah yang dijadikan rujukan dikenalnya istilah hak prerogatif presiden. Para ahli menterjemahkan kekuasaan presiden dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 pra amandemen sebagai hak prerogatif yang melekat pada diri seorang presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara.²⁴

²³ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof.Dr.H.M. Laica Marzuki, S.H.*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 46.

²⁴ **Pasal 10** : Presiden memegang kekuasaan yang 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, sedangkan Pasal 11 ayat (2) : Presiden membuat perjanjian

Hanya saja jika dikaitkan dengan pengertian dari hak prerogatif itu sendiri, nampak adanya ketidakkonsistenan karena kekuasaan presiden yang ditentukan dalam pasal-pasal tersebut kerap dalam pelaksanaannya membutuhkan keterlibatan lembaga lain. Sebagai contoh, berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, presiden memiliki hak prerogatif untuk memberikan atau menolak permohonan grasi dan rehabilitasi dari terpidana dengan terlebih dahulu meminta dan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Artinya, hak presiden untuk memberikan grasi maupun rehabilitasi tidak dapat lagi dikatakan sebagai hak prerogatif, karena dalam pelaksanaannya melibatkan lembaga lain yaitu Mahkamah Agung. Padahal hak prerogatif terkandung arti sebagai hak mutlak dari seorang presiden tanpa campur tangan dari pihak lain.

Terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa setelah dihapusnya penjelasan dan dipertegasnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 pasca amendemen, maka Presiden hanyalah dapat dikatakan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dalam arti presiden bertindak selaku kepala pemerintahan, yang harus dibedakan sebagai kepala negara yang hanya berfungsi sebagai simbol negara. Karena pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menegaskan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, maka Presiden tidak dapat lagi dikatakan memiliki hak prerogatif, melainkan presiden diposisikan sebagai pemimpin tertinggi administrasi negara. Dengan demikian, bagi mereka pasca amendemen tidak ada lagi kekuasaan Presiden sebagai kepala negara, karena dasar konstitusional presiden sebagai kepala negara yang diatur dalam penjelasan UUD 1945 telah ditiadakan, sehingga tidak tepat jika presiden dikatakan memiliki hak prerogatif.

Adapula pendapat lain yang mengatakan bahwa konstruksi yang dibangun UUD 1945 sesungguhnya tidak mengenal hak prerogatif presiden, baik dalam kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan, melainkan lebih tepat disebut dengan hak konstitusional Presiden. Hal ini dengan jelas dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa sumber kekuasaan tertinggi dalam negara hukum adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Oleh karena itu, sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, presiden memiliki seperangkat kekuasaan yang bersumber dari UUD 1945.²⁵ Lagi pula menurutnya rumusan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 merupakan rumusan asli dari *founding fathers* yang tidak mengalami perubahan hingga saat ini. Rumusan inilah yang disebut sebagai prinsip *constitutional government*.²⁶ Di sini tampaknya Jimly ingin menegaskan

internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR; **Pasal 12**: Presiden menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang; **Pasal 13** ayat (1) Presiden mengangkat duta dan/atau konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR, sedangkan Pasal 13 ayat (2): Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR; **Pasal 14** ayat (1): Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Presiden, sedangkan Pasal 14 ayat (2): Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR; dan **Pasal 15**: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

²⁵ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, h. 71.

²⁶ Jimly Asshiddiqie *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi.*, h. 328.

bahwa lebih tepat menggunakan istilah hak konstitusional Presiden ketimbang hak prerogatif Presiden, yang istilah itu sendiri awalnya dipraktikkan dalam sistem pemerintahan kerajaan, yang tentu berbeda dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dengan demikian, penggunaan istilah hak prerogatif Presiden sesungguhnya tidak dikenal dalam kontruksi UUD 1945, hanya saja diakui dalam praktik masih kerap digunakan. Karenanya perlu dipertegas bahwa istilah yang paling dapat diterima berdasarkan bangunan teori hukum konstitusi adalah hak konstitusional Presiden, karena memang kekuasaan Presiden itu bersumber dari UUD dan Undang-Undang. Ismail Suny menyatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan umum dari eksekutif berasal dari UUD dan Undang-Undang termasuk: (a) kekuasaan administratif, yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administrasi; (b) kekuasaan legislatif, yaitu memajukan rencana undang-undang dan mengesahkan undang-undang; (c) kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan rehabilitasi; (d) kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan; dan (e) kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan hubungan luar negeri.²⁷ Dengan demikian, nampaklah bahwa konstitusi itu sendiri pada dasarnya telah secara jelas menegaskan apa-apa saja yang menjadi kekuasaan Presiden.

Selain itu, sebagai negara yang menganut sistem presidensial, sesungguhnya tidak ada pembedaan antara presiden sebagai kepala negara dan presiden sebagai kepala pemerintahan, justru kedua fungsinya itu melebur pada diri seorang presiden. Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 itu terkandung pula status kepala negara, sehingga kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan eksekutif menyatu secara tidak terpisahkan dalam jabatan presiden.²⁸ Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun sistem pemerintahan presidensiil cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan.²⁹

Meskipun tidak adanya pasal yang menunjukkan siapa kepala negara dalam UUD 1945, tidak berarti bahwa di Indonesia tidak dikenal adanya kepala negara. Walaupun hal ini tidak ditegaskan dalam UUD 1945, dengan sendirinya presiden adalah kepala negara karena presiden baik dalam sistem pemerintahan apapun adalah pencerminan atau lambang suatu bangsa yang berstatus merdeka. Bahkan dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain, presiden mencerminkan kedaulatan bangsa tersebut. Dengan demikian, kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan bersifat inheren, artinya menyatu dalam jabatan presiden. Bahkan dalam pandangan **Jimly**, dalam konteks pengertian negara hukum dan prinsip *the rule of law*, dapat dikatakan bahwa secara simbolik yang dinamakan kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD, sedangkan presiden

²⁷ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), h. 328.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, h. 335.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 167.

dan wakil presiden beserta semua lembaga negara atau subjek hukum tata negara lain seharusnya tunduk kepada konstitusi sebagai *the symbolic head of state* itu.³⁰

Karena itu, dengan menggunakan pendekatan teori hukum konstitusi yang mengemukakan bahwa dalam sistem presidensial sebagaimana yang dianut bangsa Indonesia tidak mengenal adanya perbedaan antara presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, maka penggunaan istilah hak konstitusional presiden menjadi relevan untuk menunjukkan eksistensi presiden selaku kepala pemerintahan negara di mana di dalamnya terdapat dua fungsi yang menyatu pada diri seorang presiden, sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Pada lazimnya jabatan kepala negara lebih bersifat simbolis daripada substansial, tetapi dalam praktik justru bersifat substansial. Hal ini disebabkan DPR sebagai mitra presiden senyatanya tidak dapat menjalankan fungsi legislasinya dengan baik, sebagai akibat konfigurasi kepentingan dari partai politik yang ada didalamnya.

Terlepas dari berbagai hal tersebut, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan kekuasaannya, maka penggunaan kekuasaan presiden tersebut harus dibatasi, karena kekuasaan yang terlalu besar akan membuka peluang bagi penyalahgunaannya secara lebih besar lagi. Hal ini pernah didalilkan oleh Lord Acton bahwa "kekuasaan itu cenderung korup." Karena itu, kekuasaan yang demikian harus dibatasi dan konstitusilah merupakan media yang tepat dalam membatasi kekuasaan dalam suatu negara.³¹ Konstitusi berfungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang.³²

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, konstitusi harus berfungsi menjadi *leading constitution* agar tidak hanya dijadikan simbol ketatanegaraan yang tidak bergigi sama sekali akibat banyaknya undang-undang yang tidak sejalan dengan substansi konstitusi, atau ditafsirkan berdasarkan kepentingan sesaat untuk mempertahankan kekuasaan.³³ Untuk itu, setiap undang-undang yang dibuat dalam rangka memberikan pengaturan hukum bagi masyarakat tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi negara.³⁴ Termasuk juga penyelenggaraan negara yang didelegasikan kepada organ negara harus berjalan sesuai dengan koridor hukum yang ditentukan oleh konstitusi.³⁵

Dengan demikian, kekuasaan presiden sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang diwujudkan dalam bentuk penggunaan hak-hak konstitusional hendaknya hanya

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, h. 167

³¹ Dwi Putri Cahyawati, "Menelaah Keberadaan Mahkamah Konstitusi Pengaruh Gagasan Pembentukannya Terhadap Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum FH UMJ*, Volume 1 No. 5, (Juli 2002), h. 51.

³² Taufiqurrohmah Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), h. 37.

³³ Marwan Mas, "Mengurai Putusan Pembatalan UU Nomor 45 Tahun 1999", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 2, (Desember, 2004), h. 17.

³⁴ Bagi Hans Kelsen, hal ini disebabkan norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerjemah Raisul Muttaqien, (Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2006), h. 179. Juga Maria Farida Indrati S., *op.cit.*, h. 46-47.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, h. 17.

digunakan dalam kapasitas sebagai kekuasaan administratif, simbolis dan terbatas yang merupakan suatu kekuasaan di samping kekuasaan utamanya sebagai kepala pemerintahan. Penggunaan hak konstitusional presiden selaku kepala negara selayaknya diartikan sebagai kekuasaan yang tidak lepas dari kontrol lembaga lain, karena sesungguhnya pasca amandemen UUD 1945 telah menganut sistem *check and balance*, sebagai konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensial yang dengan jelas memisahkan cabang-cabang kekuasaan sebagai alat-alat kelengkapan negara. Selain itu, sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam prakteknya sulit mendapat tempat, sehingga dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak konstitusional ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penggunaan Hak Konstitusional Presiden di Bidang Yudikatif dan Relevansinya Dengan Kekuasaan Kehakiman

Lembaga kepresidenan mempunyai peranan yang penting dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara. Hal ini disebabkan peran presiden sebagai nakhoda jalannya pemerintahan. Baik buruknya penyelenggaraan negara dipengaruhi oleh lembaga eksekutif sebagai pelaksana amanat konstitusi, sehingga untuk mewujudkan cita-cita negara, presiden secara kelembagaan diberi kekuasaan yang secara implisit selain meliputi kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, juga meliputi kekuasaan yudikatif.

Hak-hak presiden yang kemudian diterjemahkan sebagai hak konstitusional presiden di bidang yudikatif secara normatif telah diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan bahwa *presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*. Artinya, Mahkamah Agung berhak memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam memberi grasi dan rehabilitasi kepada narapidana. Selain itu, juga dapat dilihat prosedur pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial sebagaimana ditegaskan dalam pasal 24B ayat (3) UUD 1945, penetapan hakim agung oleh presiden sebagaimana ditegaskan dalam pasal 24A ayat (2) UUD 1945, dan proses pengisian jabatan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi di mana presiden berhak mengajukan 3 hakim konstitusi dari 9 hakim serta berwenang menetapkannya.

Hak konstitusional presiden di bidang yudikatif ini sesungguhnya memiliki relevansi dengan eksistensi lembaga yudikatif yang oleh UUD 1945 dijamin kemerdekaan kekuasaannya. Paling tidak relevansi tersebut dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, perspektif tentang pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden sebagai manifestasi pelaksanaan hak konstitusional presiden. *Kedua*, perspektif campur tangan presiden dalam proses pengisian jabatan anggota Komisi Yudisial, penetapan hakim agung dan pengajuan serta penetapan hakim konstitusi. Kedua perspektif ini penting dalam mendudukkan dan menjawab apakah hak-hak konstitusional presiden di bidang yudikatif ini dapat atau tidak mereduksi atau

bahkan dapat dikatakan potensial mengamputasi kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Terkait dengan penggunaan hak konstitusional presiden dalam bentuk pemberian grasi dan rehabilitasi, khususnya dalam konteks pemberian grasi, harus diakui bahwa pada akhir-akhir ini telah menjadi diskursus menarik yang hampir menyita segenap pikiran anak bangsa. Polemik ini tidak hanya sekedar bahan kajian bagi kalangan akademisi di kampus-kampus, tetapi juga menjadi bahan diskusi ala rakyat di warung-warung kopi, terutama yang terkait kasus pemberian grasi kepada Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Frans Grobmann, yang akhirnya menimbulkan kontroversi. Kedua narapidana ini telah terbukti di persidangan pengadilan bersalah melakukan tindak pidana narkotika dan telah divonis hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Namun demikian, sebagai narapidana mereka pun berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi diberikan hak untuk mengajukan permohonan grasi kepada presiden. Pertanyaan mengemuka mengenai pemberian grasi oleh presiden kepada narapidana ini adalah, apakah hal ini dapat dikategorikan sebagai bentuk reduksi dari kekuasaan kehakiman yang merdeka. Logika hukum yang telah terbentuk bahwa suatu proses peradilan telah dicampuri dengan adanya grasi dari presiden.

Untuk menjawab hal tersebut, perlu ditegaskan bahwa antara kekuasaan peradilan memutus suatu kasus konkrit dengan pemberian grasi oleh presiden merupakan dua entitas yang berbeda. Grasi pada dasarnya merupakan hak konstitusional presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara, dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana, sehingga pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak konstitusional presiden untuk memberikan ampunan. Dengan demikian, penggunaan hak konstitusional presiden dalam bentuk pemberian grasi kepada terpidana sesungguhnya tidak mereduksi kekuasaan kehakiman, karena memang kekuasaan kehakiman itu sendiri merupakan kekuasaan yang merdeka, tidak bisa diintervensi oleh pihak manapun sekalipun oleh presiden atas nama pelaksanaan hak presiden sebagai hak konstitusional presiden. Bagi Jimly, kekuasaan kehakiman merupakan ciri pokok negara hukum, karena salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.³⁶ Apapun sistem hukum yang dipakai dan sistem pemerintahan yang dianut, pelaksanaan "*the principles of independence and impartiality of the judiciary*" harus benar-benar dijamin di setiap negara demokrasi konstitusional.³⁷

Pemberian grasi kepada terpidana merupakan konsekuensi dari negara yang menganut sistem presidensial, di mana karakteristiknya posisi presiden sebagai kepala

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi.*, h. 511.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi.*, h. 525.

pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Mengenai prosedur yang harus dilewati melalui pertimbangan dari Mahkamah Agung adalah sifatnya fakultatif yang artinya pertimbangan ini bisa diterima dan bisa ditolak oleh presiden. Lagi pula menurut Bagir Manan, sebagai kepala negara, presiden adalah alat kelengkapan negara. Sebagai kepala negara Presiden bertindak untuk dan atas nama negara.³⁸ Artinya, kekuasaan presiden dalam memberikan grasi adalah kekuasaan yang melekat pada Presiden sebagai alat kelengkapan negara, karena itu diputus untuk dan atas nama negara. Dijelaskannya pula, karena sebagai hak-hak yang hanya dilakukan untuk dan atas nama negara maka hak-hak Presiden bersifat konstitusional baik ruang lingkup maupun batas-batasnya.³⁹

Hanya saja tindakan Presiden dalam penggunaan hak konstitusionalnya dalam bentuk pemberian grasi itu semestinya harus didasarkan oleh alasan-alasan pertimbangan yang rasional dan lebih dari itu juga tidak melukai rasa keadilan masyarakat. Pemberian grasi di samping harus memperhatikan pertimbangan hukum, sepatutnya juga memperhatikan pertimbangan sosiologis dan filosofis. Meskipun presiden oleh konstitusi diberikan kekuasaan untuk secara bebas memberikan grasi, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam suatu negara hukum pelaksanaan kekuasaan itu tunduk pada batasan-batasan yuridis. Dalam hal ini konstitusilah yang menjadi patron bagi segala tindakan presiden dalam menjalankan dan menggunakan hak-hak konstitusional yang dimilikinya, baik dalam kapasitasnya selaku kepala negara maupun kepala pemerintahan.

Demikian pula dalam kaitannya dengan keterlibatan presiden dalam proses pengisian jabatan anggota Komisi Yudisial, penetapan hakim agung, dan pengajuan serta penetapan hakim konstitusi. Penggunaan hak konstitusional presiden juga tidak dapat dikatakan mereduksi kekuasaan kehakiman yang merdeka. Keterlibatan presiden dalam konteks ini harus dimaknai presiden dalam representasinya sebagai simbol negara. Mekanisme ini merupakan bentuk *check and balances* antar lembaga negara dan memang konstitusi itu sendiri telah menentukan demikian, sebagai resultan dari kehendak tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia.

Menurut Jimly, kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD 1945.⁴⁰ Artinya, konstitusi itu sendiri memang telah memberikan pengecualian bagi presiden untuk ikut terlibat dalam proses penetapan Hakim Agung maupun proses pengajuan dan penetapan Hakim Konstitusi, tetapi keterlibatan tersebut tidak dalam rangka mencampuri kekuasaan hakim dalam menegakkan hukum dan keadilan.

³⁸ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, (Bandung: Alumni, 1997), h. 160.

³⁹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: Armico, 1988), h. 27.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, h. 517. Juga dalam Bambang Sutiyoso & Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 52-54.

Bagir Manan menegaskan bahwa adanya keterlibatan presiden dalam kekuasaan kehakiman sesungguhnya merupakan bentuk hubungan ketatanegaraan, karena kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.⁴¹ Selain kedudukan yang bersifat ketatanegaraan ada beberapa sifat lain kekuasaan kehakiman. *Pertama*, kekuasaan kehakiman adalah badan yang merdeka lepas dari campur tangan kekuasaan lain. Segala bentuk campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman dilarang. Bahkan ketentuan dasar di masa kolonial pun menegaskan mengenai jaminan kemerdekaan ini (Pasal 137 IS). Di pihak lain, tidak ada penegasan serupa bagi lembaga negara atau alat kelengkapan negara yang lain. Bahkan dalam hubungan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, untuk lembaga negara di luar kekuasaan kehakiman lebih ditonjolkan hubungan pengawasan daripada jaminan independensi. *Kedua*, hubungan kekuasaan kehakiman dengan alat perlengkapan negara yang lain, lebih mencerminkan asas pemisahan kekuasaan daripada pembagian kekuasaan apalagi hubungan difusi. Kalaupun diciptakan hubungan, maka hubungan itu hanya bersifat *check and balances* atau hubungan prosedural tertentu dalam lingkup yang bersifat ketatanegaraan yang tidak menyentuh penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Di pihak lain, hubungan antar alat kelengkapan negara yang bukan kekuasaan kehakiman lebih mencerminkan hubungan pembagian kekuasaan (bahkan hubungan difusi) daripada pemisahan kekuasaan.⁴²

Dengan demikian menjadi jelaslah bahwa penggunaan hak-hak konstitusional presiden baik dalam bentuk pemberian grasi kepada terpidana maupun dalam bentuk keterlibatan Presiden dalam kekuasaan kehakiman tidaklah diartikan sebagai bentuk campur tangan ataupun suatu tindakan yang dapat mereduksi makna kekuasaan kehakiman yang merdeka. Justru hal itu merupakan konsekuensi dari (a) dianutnya sistem presidensial yang memposisikan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara dan (b) adanya relasi hubungan ketatanegaraan yang mencerminkan sifat *check and balances* sebagaimana yang telah ditentukan secara jelas oleh konstitusi.

Pertanggungjawaban Penggunaan Hak konstitusional Presiden Dalam Optik Telaah Teori Konstitusi

Mengangkat konstitusi dalam konteks pemerintahan negara secara teoritis memerankan dua fungsi yakni selain sebagai sumber kekuasaan lembaga-lembaga negara, juga berperan sebagai pembatas kekuasaan agar kekuasaan lembaga-lembaga negara tidak melampaui wewenang yang telah diberikan kepadanya. Penggunaan kekuasaan itu kemudian oleh pejabat dalam lingkungan lembaga-lembaga negara harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan apa yang diamanahkan dalam konstitusi.⁴³ Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan,

⁴¹ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), h. 80.

⁴² Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, h. 82.

⁴³ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, (Jakarta: Sofmedia, 2011), h. 27.

pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.⁴⁴

Sejalan dengan pemikiran di atas bahwa pemerintah konstitusional merupakan cara rakyat menyelenggarakan kekuasaannya, maka dengan sendirinya dapat dipahami kekuasaan yang melekat dalam jabatan-jabatan publik seperti jabatan Presiden sebagai cabang eksekutif merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, batasan-batasan penggunaan kekuasaan lembaga negara secara konstitusional menjadi tanggung jawab para pemangku jabatan dalam setiap lembaga negara sehingga penggunaan fungsi-fungsi kelembagaan yang melekat dalam jabatan dapat dimintai pertanggung jawaban sebagai konsekuensi dari jabatan itu sendiri di mana rakyat mewujudkan kedaulatannya secara konstitusional.⁴⁵ Dengan demikian, keberadaan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kekuasaan serta seluruh elemen kekuasaan, legitimasinya bertumpu pada konstitusi sebagai sumber sekaligus pengatur kekuasaan. Kekuasaan yang ada dalam organisasi negara merupakan jabatan yang dijalankan oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu. Pertanggungjawaban terhadapnya merupakan suatu keharusan konstitusional sebagaimana kekuasaan itu diperoleh serta lingkup kekuasaan itu digunakan.⁴⁶

Dalam disertasinya yang berjudul “Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia”, Suwoto menegaskan bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu dalam setiap pemberian kekuasaan harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan.⁴⁷

Persoalan pertanggungjawaban ini menjadi menarik jika dikaitkan dengan penggunaan hak konstitusional presiden. Dalam hal ini patut dipertanyakan apakah presiden dapat dimintai pertanggungjawaban atas penggunaan hak-hak konstitusional yang berasal dari kewenangan atribusi UUD. Sebagai contoh dalam hal pemberian grasi oleh Presiden kepada terpidana dapatkah dimintai pertanggungjawabannya kepada Presiden. Tentu tidak mudah untuk menjawab hal tersebut, karena dibutuhkan basis argumentasi yang jelas dan didukung oleh hasil telaah teoritis. Lahirnya ide dan keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan pada dasarnya disebabkan politik kekuasaan cenderung korup sebagaimana menurut Lord Acton. Hal ini dikhawatirkan akan melemahkan fungsi dan peran negara bagi kehidupan individu dan masyarakat. Atas dasar itu terdapat keinginan yang besar agar dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis-normatif untuk menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang.

⁴⁴ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), h. 352.

⁴⁵ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, (Bandung: Yrama Widya, 2007), h. 13.

⁴⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 1999), h. 74.

⁴⁷ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), h. 352

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dapat ditafsirkan sebagai dasar hukum tanggung jawab. Artinya, setiap pemegang kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dapat mempertanggungjawabkan implementasi kekuasaannya dalam batas-batas konstitusi. Dengan menggunakan konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, penggunaan hak-hak konstitusional presiden sebagai manifestasi pelaksanaan kekuasaan presiden tidak luput dari aspek pertanggungjawaban. Hanya saja akan muncul pertanyaan berikutnya, bentuk pertanggungjawaban yang bagaimanakah harus diberikan Presiden, apakah dalam bentuk pertanggungjawaban politis atau secara hukum. Dua bentuk pertanggungjawaban tersebut memiliki substansi yang berbeda. Pertanggungjawaban politik sering dihubungkan dengan dimensi politik atau kekuasaan, yang mempunyai makna bahwa presiden bertanggung jawab kepada rakyat yang telah memilih Presiden melalui pesta demokrasi. Disisi lain, pertanggungjawaban hukum adalah makna pertanggungjawaban yang didasarkan atas *the rule of law*.

Secara teoritis, pemerintah merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Dalam hubungannya dengan negara, cabang pemerintahan eksekutif agak berbeda dengan cabang-cabang pemerintahan yang lain seperti legislatif dan yudikatif. Cabang-cabang pemerintahan legislatif atau yudisial semata-mata sebagai alat kelengkapan negara dan selalu atau hanya bertindak untuk dan atas nama negara. Tidak demikian halnya dengan cabang pemerintahan eksekutif, karena mewakili atau mengandung dua karakter, yakni (1) sebagai alat kelengkapan negara dan (2) sebagai badan administrasi negara.⁴⁸ Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif bertindak untuk dan atas nama negara, artinya tindakannya adalah tindakan negara. Sebagai administrasi negara, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).⁴⁹ Pembedaan antara cabang pemerintahan eksekutif tersebut dapat dilihat secara lebih nyata dalam kedudukan presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan (*chief of government*). Sebagai kepala negara, presiden adalah alat kelengkapan negara dan bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam hal ini, hak konstitusional presiden adalah kekuasaan yang melekat pada presiden sebagai alat kelengkapan negara, karena itu diputus untuk dan atas nama negara. Hak konstitusional tidak boleh tercampur aduk dengan hak atau kekuasaan presiden sebagai pemimpin tertinggi administrasi negara. Tindakan presiden yang didasarkan atau untuk melaksanakan hak-hak konstitusional mengandung pembawaan tidak dapat diganggu gugat secara hukum dalam suatu proses yudisial, karena tindakan tersebut tidak berada dalam lingkup tindakan hukum tetapi ranah politik. Sedangkan tindakan presiden sebagai

⁴⁸ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.*, h. 159.

⁴⁹ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.*, h. 159.

badan atau pejabat administrasi negara dapat dikoreksi secara yuridis melalui alat-alat penegakan hukum (badan peradilan).⁵⁰

Dengan bersandar pada pendapat ini, dapatlah disimpulkan bahwa penggunaan hak-hak konstitusional presiden sebagai kekuasaan yang melekat pada presiden sebagai alat kelengkapan negara tetap harus dipertanggungjawabkan berdasarkan konstitusi. Hanya saja bentuk pertanggungjawabannya tidaklah dalam makna tanggung jawab yuridis, melainkan tanggung jawab politis. Artinya, presiden harus mempertanggungjawabkan penggunaan hak-hak prerogatif yang dilekatkan negara kepadanya secara politik kepada rakyat yang memilihnya, yang wujudnya bisa saja pada pemilu berikutnya sang Presiden diberikan sanksi oleh rakyat untuk tidak dipilih lagi sebagai konsekuensi kekecewaan rakyat atas kepemimpinannya.

Meskipun demikian bukan berarti penggunaan hak-hak konstitusional presiden tidak dapat persoalkan secara hukum, bisa saja penggunaan kewenangan presiden itu dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum. Konstitusi sendiri melalui Pasal 7A UUD 1945 memberikan ruang bagi presiden untuk mempertanggungjawabkan segenap tindakannya, yang dikenal dengan istilah pemakzulan (*impeachment*). Istilah *impeachment* itu sendiri sinonim dengan kata *accuse* yang berarti mendakwa atau menuduh. Sementara Encyclopedia Britanica menguraikan pengertian *impeachment* sebagai “*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body*”. Dengan demikian nyatalah bahwa *Impeachment* diartikan sebagai proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari Presiden.⁵¹

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk presiden yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya presiden melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya sebagai presiden.

Proses *impeachment* presiden merupakan kewenangan konstitusional MPR atas usul DPR. Proses ini hanya dapat dilakukan baik jika terbukti presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Jika ternyata penggunaan hak-hak konstitusional presiden ternyata tidak didasarkan pada asas legalitas atau penggunaan hak-hak konstitusional itu mengandung cacat karena didasarkan pada itikad tidak baik ataupun karena mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah, maka presiden dalam penggunaan hak-hak konstitusionalnya oleh DPR diyakini telah melakukan pelanggaran hukum, sehingga dapat dimintai pertanggungjawabannya secara hukum oleh DPR.

⁵⁰ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.*, h. 159., h. 160-161.

⁵¹ Winarno Yudho, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), h. 63.

Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa usul pemberhentian presiden dapat diajukan DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa presiden tidak memenuhi syarat sebagai presiden. Menurut Laica Marzuki, putusan yang diminta kepada Mahkamah Konstitusi adalah putusan hukum (*judicial vonnis*), bukan putusan politik (*politieke beslissing*). Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi, maka putusan MPR yang berwenang memberhentikan presiden adalah putusan politik dan berdasarkan Pasal 7A dan Pasal 7B ayat (6), (7) UUD 1945 hanya MPR yang memiliki kewenangan konstitusional guna memberhentikan presiden dalam masa jabatannya.⁵²

Dengan menggunakan konstruksi hukum di atas, menjadi jelas bahwa penggunaan hak-hak konstitusional presiden sebagai wujud manifestasi pelaksanaan kekuasaan presiden, meskipun tindakan presiden yang melaksanakan hak-hak konstitusional itu merupakan tindakan atas nama negara, tidak berarti tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya secara hukum melalui suatu proses yudisial. Lagi pula arti dan makna hak konstitusional Presiden dalam perjalanannya telah mengalami pergeseran di mana tidak dapat lagi dimaknai sebagai hak mutlak presiden, karena penggunaannya nyatanya membutuhkan keterlibatan lembaga lain. Konstitusi sendiri telah menegaskan bahwa setiap pemegang kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dapat mempertanggungjawabkan implementasi kekuasaannya. Oleh karena itu, penggunaan hak konstitusional presiden sebagai bentuk pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara dalam konteks negara hukum Indonesia, harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara politis maupun secara hukum.

Penutup

Eksistensi hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial setelah amandemen UUD 1945 telah mengalami pergeseran yang cukup banyak. Di dalam UUD 1945, eksistensi hak prerogatif presiden sudah semakin berkurang dengan ditandainya penggunaan hak prerogatif tersebut oleh presiden tidak secara mutlak lagi. Ini dikarenakan implikasi dari menguatnya prinsip *checks and balances* dan *sharing of power* antar lembaga negara serta penerapan dari konsep pemisahan kekuasaan dari lembaga-lembaga negara yang ada. Oleh karena istilah hak prerogatif presiden tidak dikenal dalam kontruksi UUD 1945, maka istilah yang paling dapat diterima berdasarkan bangunan teori konstitusi adalah hak konstitusional presiden, karena memang kekuasaan presiden itu bersumber dari konstitusi. Konstitusi telah secara jelas menegaskan apa-apa saja yang menjadi kekuasaan presiden.

Penggunaan hak konstitusional presiden di bidang yudikatif memiliki relevansi dengan eksistensi kekuasaan kehakiman yang merdeka. Paling tidak relevansi itu dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, perspektif tentang pemberian grasi dan rehabilitasi oleh presiden sebagai manifestasi pelaksanaan hak

⁵² M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof.Dr.H.M. Laica Marzuki*, S.H. h. 31.

konstitusional presiden. *Kedua*, perspektif campur tangan presiden dalam proses pengisian jabatan anggota Komisi Yudisial, penetapan Hakim Agung dan pengajuan serta penetapan Hakim Konstitusi. Dengan berdasar pada bangunan teori konstitusi, penggunaan hak konstitusional presiden baik dalam bentuk pemberian grasi kepada terpidana maupun dalam bentuk keterlibatan presiden dalam kekuasaan kehakiman tidaklah diartikan sebagai bentuk campur tangan ataupun suatu tindakan yang dapat mereduksi makna kekuasaan kehakiman yang merdeka. Justru hal itu merupakan konsekuensi dari (a) dianutnya sistem presidensial yang memosisikan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara, dan (b) adanya relasi hubungan ketatanegaraan yang mencerminkan sifat *check and balances*.

Dalam optik telaah teori konstitusi, pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan merupakan suatu keharusan konstitusional sebagaimana kekuasaan itu diperoleh serta lingkup kekuasaan itu digunakan. Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, penggunaan hak-hak konstitusional presiden sebagai kekuasaan yang melekat pada presiden sebagai alat kelengkapan negara tetap harus dipertanggungjawabkan berdasarkan konstitusi. Pertanggungjawaban Presiden atas penggunaan hak prerogatifnya tidak hanya dalam bentuk pertanggungjawaban politis, tetapi juga pertanggungjawaban secara hukum. Secara politik, Presiden harus mempertanggungjawabkan penggunaan hak-hak konstitusional yang dilekatkan negara kepadanya secara politik kepada rakyat yang memilihnya, yang wujudnya bisa saja pada pemilu tidak dipilih lagi. Secara hukum penggunaan kekuasaan presiden itu dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme pemakzulan (*impeachment*).

Penggunaan hak-hak konstitusional sebagai wujud pelaksanaan kekuasaan presiden selama ini masih belum diatur secara jelas dan rinci, sehingga membuka ruang multi tafsir. Kebutuhan di masa mendatang menuntut suatu peraturan perundang-undangan yang jelas dan rinci mengenai hak konstitusional Presiden RI, batasan-batasan penggunaan, mekanisme pelaksanaan, dan mekanisme pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, DPR bersama pemerintah perlu membentuk suatu undang-undang khusus yang mengatur tentang penggunaan hak-hak konstitusional Presiden serta mekanisme pelaksanaannya secara jelas dan menyeluruh.

Pustaka Acuan

Buku-Buku

- Arinanto, Satya dan Triyanti, Ninuk (ed.), *Memahami Hukum: Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, KonstitusiPress, Jakarta, 2005.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- , *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007.

- Atmadja, I Dewa Gede, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Chaidir, Ellydar dan Fahmi, Sudi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007.
- Hamidi, Jazim dan Lutfi, Mustafa, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2010.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2006.
- Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- Manan, Bagir, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1988.
- Marzuki, M. Laica, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof.Dr.H.M. Laica Marzuki, S.H.*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- MD, Moh. Mahfud., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Riyanto, Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2003.
- Sutiyoso, Bambang dan Puspitasari, Sri Hastuti, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Strong, C.F., *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan SPA Teamwork, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.
- Suny Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Yudho, Winarno, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2005.