

AMBIVALENSI KEKUASAAN PREROGATIF PRESIDEN PASCA AMANDEMEN KONSTITUSI

Laode Harjudin

Universitas Holuooleo, Kendari

Email: laode.harjudin@yahoo.com

Abstract. *This study discusses the political process relating to the issue of presidential prerogative control with an emphasis on the views and interests of the actors involved in discussing the issue. This study explains two main questions, namely how the actualization of presidential prerogative powers in Indonesia's presidential system after the constitutional amendment and what is behind the ambivalence of the president's prerogative power formulation in Indonesia's presidential system after the constitutional amendment. This study finds that constitutional amendments related to the president's prerogatives show ambivalence that distorts the prerogative meaning itself and is not strict between limiting or actually expanding the president's power. This happens because of the tug-of-war between legislative and executive interests. Behind the issue of controlling the president's prerogative powers, there is the interest of legislative institutions to equalize power with the president. Instead, the executive seeks to maintain or extend the president's prerogative power.*

Keywords: *Prerogative Power; Presidential; Amendment of Constitutions.*

Abstrak. Studi ini membahas proses politik berkaitan dengan isu pengendalian prerogatif presiden dengan penekanan pada pandangan dan kepentingan para aktor yang terlibat dalam pembahasan isu tersebut. Studi ini menjelaskan dua pertanyaan pokok: (1) Bagaimana aktualisasi kekuasaan prerogatif presiden dalam sistem presidensial Indonesia pasca amandemen konstitusi? (2) Apa yang melatarbelakangi ambivalensi rumusan kekuasaan prerogatif presiden dalam sistem presidensial Indonesia pasca amandemen konstitusi? Hasil studi ini menemukan bahwa amandemen konstitusi terkait dengan prerogatif presiden menampilkan ambivalensi yang mendistorsi makna prerogatif itu sendiri dan tidak tegas antara membatasi atau justru memperluas kekuasaan presiden. Hal ini terjadi karena adanya tarik menarik antara kepentingan legislatif dan eksekutif. Di balik isu pengendalian kekuasaan prerogatif presiden, ada kepentingan institusi legislatif untuk menyetarakan kekuasaan dengan presiden. Sebaliknya, pihak eksekutif berupaya untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan prerogatif presiden.

Kata Kunci: Kekuasaan Prerogatif; Presidensial; Amandemen konstitusi.

Latar Belakang

Kekuasaan prerogatif merupakan bagian dari kekuasaan presiden yang sangat krusial dalam sistem presidensial. Kekuasaan ini sering menimbulkan perdebatan berkaitan dengan sifat keistimewaan dan kedaruratannya dalam sistem konstitusional demokrasi. Gugatan terhadap sifat kekuasaan prerogatif tersebut, terutama, sebagian besar muncul dari pandangan konstitusionalisme liberal yang mengkhawatirkan eksekutif akan melanggar kebebasan masyarakat.

Konstitusi Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah perubahan, tidak menyebut secara eksplisit istilah kekuasaan prerogatif presiden. Namun secara implisit dan realistis terdapat beberapa ketentuan konstitusi dan tindakan presiden yang dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan kekuasaan prerogatif. Mengacu pada klasifikasi Wilson (1983:302) dalam memetakan kekuasaan presiden Amerika Serikat terdapat tiga kategori kekuasaan prerogatif, yaitu: (1) kekuasaan prerogatif yang berada di tangan presiden sendiri, (2) kekuasaan prerogatif yang berada di tangan presiden dan senat; (3) kekuasaan prerogatif yang berada di tangan presiden dan kongres. Kekuasaan prerogatif yang termasuk kategori pertama meliputi kekuasaan presiden atas angkatan bersenjata (*commander-in chief of the armed forces*), kekuasaan memberikan pengangguhan dan pengampunan hukum (*grand reprieves and pardons*), menerima duta besar (*receive ambassador*), kekuasaan mengangkat pejabat di bawahnya (*appoint of official to lesser officers*). Kekuasaan prerogatif kategori kedua adalah kekuasaan membuat perjanjian dengan negara lain (*make of treaties*), dan kekuasaan mengangkat duta besar, hakim, dan pejabat-pejabat tinggi (*appoint of the ambassador, judges, and high official*). Sedangkan yang termasuk dalam kekuasaan prerogatif kategori ketiga adalah menyetujui undang-undang (*approve of legislation*).

Kategorisasi kekuasaan prerogatif tersebut di atas juga terdapat dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, UUD 1945. Dalam UUD 1945, ketentuan yang dapat dikategorikan sebagai kekuasaan prerogatif terdapat dalam pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan 17. Kekuasaan Presiden yang dianggap memiliki sifat prerogatif adalah: (1) Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, (2) Kekuasaan Presiden menyatakan Perang, Membuat Perdamaian dan Perjanjian dengan Negara Lain, (3) Kekuasaan Presiden menyatakan keadaan bahaya, (4) kekuasaan Presiden

mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta dari negara lain, (5) Kekuasaan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, (6) Kekuasaan Presiden memberi gelar, tanda jasa kepada orang yang berjasa pada bangsa atau negara, dan (7) Kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden.

Persoalan mendasar yang menjadi perdebatan dalam pembahasan kekuasaan prerogatif presiden selama proses amendemen UUD 1945 terpusat pada bagaimana mekanisme pembatasan atau pengendalian kekuasaan tersebut. Secara umum para legislator yang terlibat dalam pembahasan menghendaki keterlibatan legislatif dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden. Pandangan yang berkembang terkait dengan mekanisme keterlibatan legislatif terpolarisasi dalam dua opsi, yakni pengawasan bersifat longgar di mana legislatif hanya memberikan pertimbangan, dan pengawasan yang bersifat mengikat di mana legislatif ikut memberikan persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden.

Rumusan amendemen pengaturan kekuasaan prerogatif presiden belum secara tegas mewujudkan kesepakatan awal tujuan amendemen untuk membatasi kekuasaan presiden. Keterlibatan legislatif dalam memberikan persetujuan atau pertimbangan terhadap beberapa pelaksanaan prerogatif presiden belum sepenuhnya dapat dikatakan sebagai pembatasan kekuasaan presiden. Bisa jadi keterlibatan tersebut sebaliknya memberikan legitimasi politik terhadap tindakan-tindakan tertentu yang diambil oleh presiden. Ketidaktegasan konstitusi itu semakin diperkuat dengan penambahan kekuasaan presiden dalam membentuk dewan pertimbangan yang berkedudukan di bawah presiden. Singkatnya, hasil keputusan amendemen konstitusi terkait dengan prerogatif presiden menampakkan ambivalensi. Di samping menyimpang dari makna prerogatif itu sendiri, juga jauh dari semangat dan kesepakatan awal untuk membatasi kekuasaan presiden.

Kegamangan dalam menyikapi eksistensi prerogatif dalam konstitusi telah melahirkan ambiguitas pelaksanaan kekuasaan tersebut. Menjadi tidak jelas antara maksud membatasi kekuasaan presiden atau melegitimasi kekuasaan prerogatif presiden. Hal ini tercermin dari hasil amendemen konstitusi terkait dengan prerogatif presiden yang belum sepenuhnya memberikan batasan kekuasaan pada presiden dalam menjalankan kekuasaan diskresinya. Alih-alih membatasi kekuasaan, hasil amendemen konstitusi

justru memberikan tambahan kekuasaan kepada presiden dengan kekuasaan prerogatif untuk membentuk dewan pertimbangan. Kekuasaan presiden membentuk dewan pertimbangan justru semakin mengokohkan prerogatif presiden dalam konstitusi.

Studi ini berusaha memberikan penjelasan terhadap permasalahan berikut. Pertama, bagaimana aktualisasi kekuasaan prerogatif presiden dalam sistem presidensial Indonesia pasca amandemen konstitusi? Kedua, apa yang melatarbelakangi ambivalensi rumusan kekuasaan prerogatif presiden dalam sistem presidensial Indonesia pasca amandemen konstitusi?

Kosep Sistem Presidensial

Sebagian besar pandangan tentang presidensialisme lebih menekankan pada kekuasaan presiden dalam konteks pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Menurut Arend Lijphart (1992), ciri utama dari sistem presidensial adalah pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif, dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif. Ini sangat berbeda dengan sistem parlementer yang dicirikan oleh lembaga legislatif sebagai ajang utama penyusunan undang-undang dan (melalui keputusan mayoritas) kekuatan eksekutif. Definisi paling sederhana mengenai perbedaan kedua sistem itu adalah tingkat independensi relatif eksekutif. Pada sistem presidensial, eksekutif relatif independen dari legislatif. Pada sistem parlementer, terdapat kesalingtergantungan dan kesalingterkaitan dalam kapasitas legislatif dan eksekutif.

Hampir senada dengan Lijphart, Shugart dan Carey (2011:178) yang mengklaim bahwa prinsip tersebut berkaitan dengan pembagian tanggung jawab yang jelas, di mana cabang eksekutif menjalankan undang-undang (*administers the law*), legislator membuat undang-undang, dan peradilan menafsirkan atau menguji (*review*) undang-undang secara konstitusional. Dalam pemerintahan parlementer pada dasarnya melebur (*fusion*) bersama.

Secara detail Giovanni Sartori (1994) menegaskan bahwa suatu sistem disebut presidensial jika (1) kepala negara dipilih oleh rakyat (*head of state is popularly elected*); (2) selama masa pemerintahannya parlemen tidak dapat mengangkat dan juga tidak dapat memberhentikan pemerintah (*during his pre-established tenure parliament can neither appoint nor remove the government*); (3) kepala Negara juga sebagai kepala

pemerintahan (*the head of state is also the head of the government (cabinet)*). Sistem presidensial menawarkan dua peran kunci yang ada selalu ada dalam pemerintahan: kepala Negara dan kepala pemerintahan.

Konsepsi Kekuasaan Prerogatif

Kekuasaan prerogatif sering diidentikkan dengan suatu tindakan sepihak (*unilateral action*) pemerintah (eksekutif) dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan (*policy exercise*). Dalam studi presidensial, kekuasaan prerogatif meliputi suatu keputusan yang diambil oleh presiden, berdasarkan interpretasinya tentang kekuasaan konstitusionalnya, melalui inisiatif yang dimilikinya dan harus dibatasi oleh cabang pemerintahan lain (Pious, 1944:455).

Rujukan utama penjelasan kekuasaan prerogatif presiden berangkat dari pandangan John Locke tentang kekuasaan eksekutif presiden. Konsepsi Locke tentang kekuasaan prerogatif sebagaimana dieksplisitkan William Blackstone (1979:244), dijelaskan sebagai "*a discretionary power of acting for public good, where the positive law are silent*". Menurut Locke (1988), prerogatif diperlukan berkaitan dengan berbagai situasi darurat (*multifarious emergencies*) "di mana hukum belum atau tidak menyediakan aturannya".

Dengan demikian John Locke secara tegas menjelaskan makna prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut kebijaksanaan (*discretion*), untuk kebutuhan publik, tanpa ketentuan hukum, dan kadang-kadang bahkan melawan hukum, seperti kutipan berikut: "*This power to act according to discretion for the public good, without prescription the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative* (Locke, 1988:92). Dalam bagian lain, bab tentang tirani, Locke (1988) kembali menegaskan definisi tentang prerogatif bahwa prerogatif adalah "*...arbitrary power in some things left in the Prince's hand to do good, not harm to the people*" (h. 120).

Dari definisi di atas terdapat dua makna esensial kekuasaan prerogatif. *Pertama*, prerogatif adalah kekuasaan untuk bertindak demi kebaikan publik dan dibatasi oleh kebaikan tersebut. *Kedua*, kekuasaan prerogatif tidak terikat oleh hukum positif. Prerogatif adalah diskresi yang berada di atas dan di balik hukum (*above and beyond the law*), karena itu, dengan kekuasaan tersebut memungkinkan penguasa untuk mengambil tindakan dalam ketiadaan hukum (*absence of law*) dan bertindak melawan hukum (*against of the law*).

Pembahasan

Sesuai konstitusi, baik sebelum maupun sesudah perubahan, Presiden Republik Indonesia memiliki beberapa kekuasaan seperti yang dimiliki raja dalam sistem monarki. Kekuasaan tersebut sering disebut dengan *royal prerogatif*. Bahkan kekuasaan-kekuasaan tersebut secara jelas disebutkan (*enumerated power*) dalam konstitusi. Presiden memiliki kekuasaan atas angkatan bersenjata (*commander in chief*) (Pasal 10, UUD 1945), menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain (Pasal 11, UUD 1945), Presiden memiliki kekuasaan dalam urusan luar negeri (*foreign affairs*) dan diplomasi (Pasal 13, UUD 1945). Dalam bidang hukum, presiden memiliki kekuasaan pengampunan hukum (*pardon power*) dan pemulihan nama baik (Pasal 14, UUD 1945). Sebagai kepala eksekutif, presiden memiliki kekuasaan mengangkat dan memberhentikan para menteri (Pasal 17, UUD 1945) dan pejabat eksekutif lainnya serta kekuasaan membentuk dewan pertimbangan (Pasal 16, UUD 1945).

Kekuasaan prerogatif presiden menjadi salah satu isu pembahasan dalam amandemen konstitusi pada 1999-2002. Persoalan mendasar yang menjadi perdebatan dalam pembahasan kekuasaan prerogatif presiden selama proses amandemen UUD 1945 terpusat pada bagaimana mekanisme pembatasan atau pengendalian kekuasaan tersebut. Secara umum para legislator yang terlibat dalam pembahasan menghendaki keterlibatan legislatif dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden. Pandangan yang berkembang terkait dengan mekanisme keterlibatan legislatif terpolarisasi dalam dua opsi, yakni pengawasan bersifat longgar di mana legislatif hanya memberikan pertimbangan, dan pengawasan yang bersifat mengikat di mana legislatif ikut memberikan persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden.

Pengaturan Kekuasaan Prerogatif: Antara Pembatasan dan Perluasan

Realitas yang tergambar dari proses dan hasil amandemen konstitusi terutama pengaturan kekuasaan prerogatif presiden merupakan hasil kompromi berbagai kepentingan dalam legislatif. Kompromi merupakan titik temu dari berbagai kepentingan institusi atau personal yang bertarung dalam proses amandemen konstitusi. Hasil amandemen konstitusi menjadi gamang dalam situasi di mana para perumus yang terlibat dipengaruhi oleh kepentingan dan kekuasaan

mereka. Berbagai bentuk kepentingan dan kekuasaan tersebut memiliki baik dimensi institusional maupun personal.

Idealnya, desain konstitusi menjadi acuan sistem politik menegaskan fungsi-fungsi pemerintahan di antara bagian-bagian pemerintahan yang tidak hanya berdampak pada stabilitas demokrasi, tetapi juga efisiensi sistem politik dan jaminan kebebasan publik. Atau dalam pandangan Paul R. Verkuil, paling tidak, konstitusi melayani dua tujuan penting: efisiensi (*efficiency*) dan kebebasan (*liberty*). Untuk mencapai tujuan tersebut konstitusi mendesain struktur pemerintahan dengan mekanisme pembagian kewenangan yang jelas.

Berkaitan dengan persoalan kekuasaan prerogatif, konstitusi mestinya mampu secara simultan menyelesaikan dua tujuan yang saling tidak konsisten. *Pertama*, harus memungkinkan penyelenggara negara menghadapi persoalan-persoalan politik yang biasa dan luar biasa. *Kedua*, konstitusi harus mencegah penyelenggara negara menjadi ancaman bagi nilai-nilai kebebasan dan nilai-nilai lain yang seharusnya mereka pelihara (Fatovik).

Prinsip-prinsip mendasar yang menggarisbawahi sistem konstitusional akan membantu menjelaskan perdebatan atas pengaturan kekuasaan pemerintahan. Prinsip konstitusional utama dalam mencapai efisiensi dan kebebasan adalah pembagian kewenangan dalam sistem pemerintahan. Dengan pembagian kekuasaan terjadi penyebaran, ketimbang pemusatan kekuasaan. Mekanisme seperti ini bisa terjadi ketika konstitusi membagi dan mendefinisikan secara tegas kekuasaan masing-masing cabang pemerintahan. Ketegasan konstitusi dalam mendefinisikan kekuasaan dan kewenangan bagian-bagian pemerintahan bukan saja akan menghasilkan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan, tetapi juga akan melindungi kebebasan dari tirani kekuasaan.

Namun wajah konstitusi seperti dijelaskan di atas merupakan tipe ideal yang agak sulit terwujud. Konstitusi yang ideal seperti itu hanya bisa terwujud ketika para perumus yang terlibat dalam proses pembentukannya memiliki sikap netral dan hanya berorientasi kepada kepentingan publik. Sementara itu, realitasnya, sering tidak bisa terhindarkan jika pihak yang berperan merumuskan konstitusi lebih banyak mempertimbangkan kebutuhan konstituen atau partainya. Di samping itu proses konstitusi menimbulkan persoalan ketika perumus konstitusi

hanya mempertimbangkan kepentingan institusi atau personal yang mereka miliki.

Realitas seperti dijelaskan di atas juga terjadi dalam proses pembahasan amandemen kekuasaan prerogatif presiden. Mencermati antara hasil dengan kesepakatan awal tujuan amandemen menunjukkan jika proses amandemen konstitusi tersebut menyisakan persoalan. Meskipun agak sulit menentukan secara langsung apakah pengaturan kekuasaan prerogatif presiden sesuai standar substantif utama amandemen, namun dapat terlihat secara tidak langsung dengan mempertimbangkan kualitas proses legislatif yang mempengaruhi hasil amandemen akhir.

Validitas standar perubahan konstitusi dapat terukur dengan melihat apakah adopsi perubahan konsisten dengan kesepakatan awal dan nilai-nilai demokrasi atau tidak. Namun, menurut Orentlicher (2002:735), ketika standar-standar substantif sulit memberikan arah yang jelas, standar prosedural sering menyediakan alternatif terbaik. Dengan kata lain, jika sulit untuk mengetahui apakah hasil amandemen sesuai atau tidak, penilaian dialihkan dengan melihat apakah terdapat persoalan (*breakdown*) dalam proses yang mengurangi tingkat kepercayaan dalam hasil substantif.

Persoalan konstitusi muncul ketika proses perumusan konstitusi disesaki dengan berbagai kepentingan di luar tujuan substantif. Ketika aktor-aktor perumus konstitusi lebih banyak memikirkan kepentingan mereka sendiri, sangat kecil kemungkinan untuk melayani kepentingan publik. Asumsi seperti ini merupakan korelasi yang selalu dihasilkan dari standar prosedural dalam proses pembentukan atau perubahan konstitusi di manapun. Persoalannya kemudian karena kepentingan-kepentingan yang bersifat parsial mempengaruhi proses politik yang menimbulkan bukan saja keraguan terhadap legitimasi substansi konstitusi yang dihasilkan, tetapi juga membuat ketidakjelasan sistem politik yang terbentuk dari proses tersebut.

Jika mengikuti taksonomi Elster (1995) tentang kepentingan dalam proses amandemen konstitusi terkait dengan kekuasaan prerogatif presiden, paling tidak, terdapat dua kepentingan yang berpengaruh. *Pertama*, kepentingan institusional legislatif. Dimensi institusional proses konstitusi bisa melibatkan pertarungan kepentingan untuk peningkatan kekuasaan masing-masing institusi. Tidak dapat dipungkiri kalau antara presiden dan legislatif sangat memperhatikan seberapa besar kekuasaan yang mereka nikmati dalam kapasitas jabatan mereka. Ketika aktor-aktor

institusi pemerintahan terlibat dalam proses perumusan konstitusi, perluasan kekuasaan mereka mungkin menjadi pertarungan.

Dalam proses amandemen konstitusi, ketika legislatif memutuskan bahwa pelaksanaan prerogatif presiden tertentu memerlukan persetujuan legislatif, keputusan tersebut akan berimplikasi tidak hanya kebutuhan pengawasan cabang eksekutif, tetapi juga hal itu akan berimplikasi perluasan kewenangan legislatif dalam sistem konstitusional. Dengan demikian, desain pengaturan kekuasaan prerogatif presiden menjadi problematik karena perubahan kekuasaan tersebut tidak murni sekedar membatasi kekuasaan presiden. Perubahan tersebut tidak dapat dihindari memiliki muatan kepentingan yang muncul dari institusi legislatif untuk menambah dan memperluas kekuasaan institusinya.

Belum jelas benar apakah motivasi di balik pendirian legislatif merupakan kehendak untuk pembatasan kekuasaan prerogatif presiden ataukah keinginan legislatif untuk memperluas kekuasaan yang lebih besar. Ada persoalan politik ketika para aktor perumus konstitusi terlibat dalam mengarahkan kepentingan institusional untuk legislatif. Kegamangan konstitusi seperti ini dapat mengurangi tingkat kepercayaan publik dan mengaburkan karakter sistem konstitusional.

Kedua, kepentingan kelompok (*group interest*). Dalam model legislasi era modern, menurut Elster (1995), kepentingan kelompok lebih banyak mengambil bentuk sebagai kepentingan partai politik penguasa. Kepentingan ini sering menentukan dalam pembentukan undang-undang pemilihan umum dan berbagai bagian mesin pemerintahan (*machinery of government*). Kepentingan partai politik penguasa bisa dalam bentuk mempertahankan kekuasaan atau memperluas cakupan kekuasaan.

Dalam amandemen kekuasaan prerogatif presiden, tampak adanya kepentingan kelompok yang tercermin dari kehendak partai politik penguasa, PDIP, untuk menambah atau memperluas kekuasaan presiden. Hal ini tampak dalam pembahasan terkait dengan keberadaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dalam struktur lembaga tinggi negara. Dalam proses pembahasan isu DPA, sikap PDIP agak berbeda pada awal pembahasan ketika Megawati Soekarnoputri belum menjadi presiden dan pada akhir pembahasan (pembahasan ketiga dan keempat) saat Ketua Umum PDIP sudah memegang kekuasaan presiden.

Pada pembahasan perubahan pertama dan kedua, PDIP lebih bersikap pasif dengan tidak

memberikan banyak argumentasi soal eksistensi DPA. Walaupun ada pandangan yang disampaikan cenderung bersikap konservatif mempertahankan lembaga tersebut dengan sedikit catatan perbaikan. Namun pada pembahasan perubahan ketiga dan keempat, saat Megawati Soekarnoputri sudah menduduki jabatan presiden, sangat aktif memberikan pandangan dan argumentasi terkait dengan perubahan DPA.

Para pembicara dari PDIP bukan saja aktif, tetapi juga memberikan argumentasi dengan panjang lebar dan detail dengan melihat DPA dari berbagai aspek mulai dari aspek historis, teoritis, dan sosio-kulturalnya. Muara dari berbagai argumentasi tersebut menuju pada perubahan DPA dari kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara menjadi sekedar dewan pertimbangan yang berada di bawah presiden. Hal ini misalnya dapat dilihat dari usulan salah satu anggota F-PPDIP, I Dewa Gede Palguna, sebagai berikut:

"Oleh karena itu dalam pemahaman saya dalam analisis kami rasanya akan lebih bagus kalau DPA ini biarkanlah memang menjadi bagian dari eksekutif, khususnya dalam hal ini penasehat presiden, penasehat pemerintah mungkin disebut demikian. Dengan demikian yang mempunyai kewenangan itu pun adalah sepenuhnya presiden untuk mengangkat itu..." (Risalah Rapat ke-31 PAH I BP MPR, 18 September 2001).

Pandangan yang lebih detail dan tegas disampaikan oleh anggota F-PPDIP lain, Sutjipto sebagai berikut:

"Saya mempunyai lima hal yang harus dipertimbangkan:... Kesimpulannya, urgensinya ada, fungsinya ada, tetapi strukturnya kami cenderung untuk tidak dalam lembaga tinggi negara. Tetapi masuk dalam rumpun eksekutif dalam bentuk badan-badan penasehat, di sinilah berkumpul manusia arif, manusia pandai, manusia bijak, dan lain-lain, kultur nature tadi masuk di situ itulah yang akan membantu presiden yang akan memberikan advise to the president tetapi keputusan up to president..." (Risalah Rapat ke-31 PAH I BP MPR, 18 September 2001).

Kepentingan dan Kekuasaan

Di samping konflik kepentingan, proses perubahan konstitusi khususnya terkait dengan kekuasaan prerogatif tidak dapat dilepaskan dari perdebatan klasik tentang hubungan eksekutif dan legislatif. Idealnya, sebagaimana Aiyede dan

Isumorah (2003) menggambarkan interaksi antara eksekutif dan legislatif sangat penting bagi konsolidasi demokrasi ketika kedua lembaga tersebut berfungsi dan berinteraksi dalam bentuk yang menguatkan kepercayaan dalam pemerintahan dan proses melalui mana jabatan-jabatan institusi pemerintahan tersebut diisi. Argumen ini mendapat penguatan dari Kopecky (2004) yang melihat hubungan antara legislatif dan eksekutif sebagai satu kunci yang mendefinisikan berfungsinya sistem politik.

Namun tidak dapat dipungkiri, menurut Lijphart (2004), hubungan antara legislatif dan eksekutif adalah hubungan kekuasaan (*power relationship*), lebih tepatnya, pertarungan kekuasaan (*power struggle*). Hubungan seperti ini terjadi ketika antara institusi berusaha untuk saling mendominasi antara satu dengan yang lain dengan cara memperluas atau menambah kekuasaan masing-masing institusi dalam format konstitusi. Dalam sistem presidensial, sebagian besar, sebagai akibat dari anggota legislatif kehilangan peranan pengawasan mereka terhadap keseluruhan pengaruh eksekutif.

Pertarungan kekuasaan bisa mengambil bentuk dalam usaha suatu institusi atau cabang pemerintahan untuk mendominasi institusi lain, juga bisa dalam bentuk suatu institusi menggunakan kekuasaan konstitusinya mengurangi atau membatasi kekuasaan institusi lain melalui amandemen konstitusi, seperti ketika legislatif mencoba untuk mengurangi kekuasaan presiden. Ketika legislatif melakukan pengurangan kewenangan cabang pemerintahan lain, dengan demikian ada peluang memperluas kekuasaannya.

Dalam hal perubahan konstitusi, legislatif berusaha untuk mencari keseimbangan terhadap kekuasaan eksekutif atau memperbesar kekuasaan anggota legislatif. Sebaliknya, pihak eksekutif untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaannya. Pertarungan untuk keseimbangan dan mempertahankan kekuasaan dua institusi tersebut merupakan implikasi dari kepentingan institusional di antara keduanya. Kepentingan tersebut akan mewujudkan dalam peran yang dimainkan oleh masing-masing institusi. Sebagai legislator akan memberikan peran yang lebih kuat pada cabang legislatif dibandingkan eksekutif dan yudikatif. Demikian pula, ketika presiden terlibat dalam proses pembuatan konstitusi, dia akan cenderung mendorong lembaga presiden yang kuat (*strong presidency*) (Elster, 1995b; Taff in R.B. Ripley and E.E. Slatnick, 1989).

Dalam proses perubahan kekuasaan prerogatif presiden melalui amandemen konstitusi tampak suatu fenomena ke arah pertarungan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Sebagian besar aktor legislatif yang terlibat pembahasan amandemen konstitusi menggunakan kekuasaan legal konstitusionalnya untuk mencari keseimbangan kekuasaan dalam konstitusi. Mereka mengusulkan dan meratifikasi suatu ketentuan yang mengharuskan keterlibatan legislatif dalam pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden. Usulan keterlibatan legislatif ini muncul dari partai-partai yang tidak memiliki kekuasaan eksekutif. Mereka memiliki argumentasi sendiri seperti yang disampaikan oleh Zain Bajber (wawancara, 2 Februari 2017) berikut:

“Pertimbangan ini maksudnya supaya DPR tahu apabila dubes ke luar negeri, apa yang dilakukan. Selama ini kan dubes itu menjadi tempat menampung bekas politisi atau menteri, atau pejabat lainnya, bukan orang yang benar-benar mewakili kepentingan negara ini”.

Sementara di pihak lain ada sekelompok orang sebagai partai penguasa, yang merepresentasikan kekuatan eksekutif berupaya mempertahankan kekuasaan prerogatif presiden. Karena itu sikap partai penguasa seperti PDIP yang saat itu menjadi pemegang kekuasaan eksekutif tidak setuju dengan keterlibatan DPR untuk memberikan pertimbangan dalam kekuasaan prerogatif presiden. Hal juga terkonfirmasi dalam wawancara dengan Jacob Tobing (4 Desember 2017) sebagai berikut:

“Misalnya Presiden mengangkat dan memberhentikan Panglima harus dengan persetujuan DPR. Itu tidak cocok dengan ketentuan UUD 1945 yang mengatakan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas AU, AD, dan AL adalah presiden. Jadi itu yang salah. Masa pemegang kekuasaan tertinggi minta persetujuan lembaga lain”.

Namun relasi kekuasaan dalam bentuk pertarungan demikian tidak selalu menjadi konstestasi menang atau kalah. Tidak selamanya jika suatu cabang pemerintahan mengalami peningkatan kekuasaan, cabang lain harus turun. Ada pasang surut kekuasaan antara kedua cabang tersebut. Keseimbangan kekuasaan dipertimbangkan dengan hati-hati dan selalu terbuka untuk perbaikan. Dengan kata lain, menurut Roger H. Davidson (1988), relasi kekuasaan legislatif-eksekutif adalah persoalan kompromi dan akomodasi, bukan rintangan mutlak.

Amandemen konstitusi terutama terkait dengan kekuasaan prerogatif presiden tidak dapat disangkal adalah bagian dari proses politik yang agak sulit dilepaskan dari akomodasi dan kompromi. Proses seperti ini menuntut para aktor beranjak dari mempertahankan pendirian dan kepentingan mencari titik temu dengan kepentingan lain untuk mencapai sebuah konsensus. Persoalannya kemudian sebuah konsensus yang dihasilkan dari kompromi politik biasanya menjadi sesuatu yang tidak lagi memiliki identitas yang jelas.

Dalam konteks amandemen konstitusi yang berkaitan dengan kekuasaan prerogatif presiden proses akomodasi dan kompromi tidak sekedar memaksa para aktor untuk mengubah pendirian masing-masing, tetapi juga telah merubah substansi amandemen itu sendiri. Seperti sudah dijelaskan lebih awal bahwa salah satu substansi yang menjadi spirit dan kesepakatan awal di MPR adalah pembatasan kekuasaan presiden. Namun kemudian hasil amandemen terakhir menunjukkan di samping ada sebagian kecil terdapat pembatasan kekuasaan presiden, juga terjadi penambahan kekuasaan presiden. Realitas ini menimbulkan dampak bukan saja membuat kerancuan konstitusi, melainkan juga telah melahirkan ambiguitas sistem politik.

Salah satu yang menimbulkan pertanyaan penting dari hasil kompromi pengendalian kekuasaan prerogatif presiden adalah keterlibatan DPR dalam pengangkatan pejabat eksekutif atau pejabat yang menjadi bagian eksekutif seperti Panglima TNI, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Duta Besar, dan lain-lain. Keterlibatan ini merupakan bagian dari klausul memberikan persetujuan terhadap kewenangan presiden. Argumentasi yang mendasari keterlibatan tersebut berangkat dari dalih melaksanakan fungsi pengawasan.

Namun kemudian menjadi rancu ketika aktualisasi dari persetujuan tersebut diwujudkan dengan ikut menentukan atau memutuskan nominasi pejabat melalui uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*). Keterlibatan legislatif yang sedemikian jauh tersebut dianggap bertentangan dengan ketentuan awal yang menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Jacob Tobing: “Pengangkatan Panglima TNI atas persetujuan DPR itu kan tidak sesuai dengan UUD 1945. Masa punya kekuasaan tertinggi diintervensi oleh lembaga lain.” (Wawancara, 4 Desember 2017).

Tindakan seperti ini telah menyimpang jauh dari fungsi pengawasan legislasi, dan justru

cenderung melaksanakan fungsi eksekutif. Dalam beberapa konsep pengawasan legislatif menjelaskan bahwa fungsi tersebut untuk mengontrol pelaksanaan tugas-tugas eksekutif sehingga menjadi efektif dan memperhatikan kepentingan rakyat. Pengawasan adalah satu fungsi *check and balance* legislator, yang bertujuan memastikan bahwa program dilaksanakan secara sah, efektif, dan mencapai tujuan yang dikehendaki (Johnson, 2005: 3).

Dalam praktek di beberapa negara memang ada pertimbangan legislator diberikan kewenangan untuk mengkonfirmasi pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti di Amerika Serikat atau Nigeria. Namun, sebagaimana ditegaskan W.H. Taff, di balik konfirmasi nominasi eksekutif, legislatif tidak mungkin menjalankan kekuasaan pengangkatan (*exercise the power appointment*). Hal ini menjelaskan bahwa meskipun ada kecenderungan legislatif untuk terlibat mengawasi kekuasaan eksekutif tetapi masih dalam koridor peran masing-masing institusi. Jadi, mestinya tetap ada pemisahan kekuasaan yang jelas sehingga mekanisme kontrol dapat berjalan.

Namun tak dapat dipungkiri, di samping keterlibatan legislatif dalam pelaksanaan kekuasaan prerogatif presiden, dari kutub yang berlawanan, presiden juga memperoleh tambahan kekuasaan. Hal ini tampak ketika saat-saat terakhir amandemen konstitusi muncul kesepakatan untuk membubarkan DPA dan menggantikannya dengan Dewan Pertimbangan Presiden. Status dewan pertimbangan baru ini sepenuhnya berada di bawah kendali presiden. Dibentuk dan diberhentikan oleh presiden, tanpa melibatkan institusi lain termasuk legislatif.

Hasil amandemen kekuasaan prerogatif presiden menggambarkan kesepakatan yang saling menguntungkan untuk dua hal yang berlawanan. Di satu sisi, ada kesepakatan untuk melapangkan jalan bagi legislatif masuk ke wilayah eksekutif, namun di sisi lain menambah amunisi kekuasaan eksekutif. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik tertentu desain institusional, disamping tergantung pada mekanisme formasi kepentingan institusional, juga tidak dapat diabaikan ada kepentingan-kepentingan aktor politik pada level mikro. Dalam kaitan ini, dapat dilihat bahwa pembatasan kekuasaan prerogatif presiden mungkin merupakan bagian dari kepentingan legislatif secara institusional, namun di balik itu ada kepentingan partai politik yang merupakan perpanjangan tangan eksekutif yang mempertahankan atau memperluas kekuasaan presiden.

Kesimpulan

Berangkat dari realitas pembahasan kekuasaan prerogatif tampak adanya tarik menarik kepentingan antara legislatif secara institusional dengan pihak eksekutif. Di samping untuk mengendalikan kekuasaan prerogatif presiden, ada kepentingan institusi legislatif untuk menyetarakan kekuasaan sehingga memiliki kekuatan yang seimbang dengan presiden. Namun demikian, partai politik yang menjadi representasi kekuasaan presiden di legislatif memiliki kepentingan untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan prerogatif presiden.

Implikasi dari pertarungan yang terjadi telah membiaskan substansi awal amandemen konstitusi untuk membatasi kekuasaan presiden. Alih-alih membatasi kekuasaan, presiden justru memperoleh tambahan kekuasaan pada aspek lain. Hal ini kemudian tidak hanya mendistorsi substansi awal amandemen konstitusi, tetapi juga telah membuat adanya tumpang tindih kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Daftar Pustaka

Buku

- Aiyede, Remi E. & Adefemi Isumonah, *Towards Democratic Consolidation in Nigeria: Executive-Legislative Relation and the Budgetary Process*, Ibadan: Development Policy Centre, 2003.
- Johnson, John K., *The Role of Parliament in Government*, Washington DC: World Bank, 2005
- Lijphart, Arend, *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial*, translated from *Parliamentary versus Presidential Government* by Ibrahim R., et al., Jakarta: PT Grafindo Persada, 1992.
- Locke, John, *Two Treatise of Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Pious, Richard M. *Prerogatif Power and Presidential Politics*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1944.
- Ripley, R.B. and E.E. Slatnick, eds., *Reading in American Governement and Politics*, New York: McGraw-HillBook, 1989.
- Shugart, Matthew and Carey, John, "President and Assemblies", 1992, in John T. Ishiyama and Marijke Breuning (ed), *21st Century*

Political Science: A Reference Handbook, Los Angeles: Sage Publication, 2011.

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, New York: New York University Press., 1994.

Wilson, J.Q. *American Governemet Institution and Politics*, second edition, MA: D.C. Heath, 1983.

Blackstone, William, *Commentaries on the Laws of England*. Four Volume. Chicago: The University of Chicago Press. 1979.

Jurnal/Dokumen Lainnya

Davidson, Roger H., "Invitation to Struggle: An Overview of Lagislative-Executive Relations", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 499 (Sep., 1988).

Elster, Jon, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", *45 Duke Law Journal*, pp. 364-396, 1995.

Kopecky, Petr, "Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10 No. 2/3, 2004, pp. 142-153.

Orentlicher, David, "Conflict of Interest and the Constitution", *Washington and Lee law Review*, 713, 2002.

Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*. Vol. 15, No. 2, 2004, pp. 96-109.

Risalah Rapat ke-31 PAH I BP MPR, 18 September 2001, hlm. 14.

Wawancara

Wawancara dengan Zain Bejeber (Anggota PAH I BP MPR, 1999-2002), pada 2 Pebruari 2017

Wawancara dengan Jacob Tobing (Ketua PAH III BP MPR, 1999-2002) pada, 4 Desember 2017.