



Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Hukum Tata Negara

Di antara berbagai lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, lembaga kepresidenan merupakan salah satu lembaga negara yang paling banyak mendapatkan sorotan.

Hal ini bukan hanya terjadi pada saat ini, namun telah terjadi sejak Negara Republik Indonesia (RI) baru diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Hal ini misalnya terlihat ketika para founding fathers – para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) - yang sedang menyusun Rancangan UUD 1945 masuk sesi rehat (semacam coffee break) pada tanggal 18 Agustus 1945, para wartawan yang sedang menunggu di luar saat meliput proses penyusunan Rancangan UUD 1945 langsung menanyakan kepada mereka siapakah yang terpilih menjadi presiden dan wakil presiden dari negara yang baru terbentuk pada saat itu.

Kebetulan pada saat mengakhiri sidang sebelum rehat itu para anggota PPKI belum sampai kepada tahapan pemilihan presiden dan wakil presiden. Karena adanya pertanyaan dari para wartawan itu, ketika sesi istirahat itu sudah selesai dan pembahasan dimulai kembali, Ketua PPKI Bung Karno – yang kemudian terpilih menjadi presiden pertama RI – mengarahkan para anggota PPKI yang menjadi peserta rapat untuk masuk ke agenda pemilihan presiden dan wakil presiden (wapres) terlebih dahulu, sebelum melanjutkan pembahasan rancangan pasal-pasal UUD 1945. Karena pada saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) - yang dalam Rancangan UUD 1945 dikonsepsi sebagai lembaga yang berwenang memilih presiden dan wapres - belum terbentuk, maka para anggota PPKI kemudian menyetujui penetapan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945

yang menegaskan bahwa untuk pertama kali presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI. Berdasarkan ketentuan yang hanya berlaku satu kali saja (einmalig) tersebut, kemudian dilakukanlah proses singkat untuk memilih presiden dan wapres yang pertama kalinya dalam sejarah republik ini. Dan Soekarno – Hatta pun kemudian terpilih secara aklamasi menjadi Presiden dan Wapres RI yang pertama.

Ketika UUD 1945 akhirnya diberlakukan dari 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949; dan kemudian dilanjutkan dengan Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950); Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959); hingga masa kembali ke UUD 1945 (5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999); lembaga kepresidenan menjadi semacam FIGUR sentral dalam wacana hukum ketatanegaraan dan politik Indonesia. Hal ini bahkan tetap berlangsung ketika perubahan demi perubahan dilakukan terhadap UUD 1945, hingga saat ini, ketika banyak orang menggugat proses-proses dan hasil-hasil perubahan terhadap UUD 1945. Salah satu yang diangkat oleh kelompok yang menentang proses-proses dan hasil-hasil perubahan UUD 1945 adalah yang terkait dengan keabsahan pemerintahan yang terbentuk melalui pemilihan presiden dan wapres secara langsung pada tahun 2004. Hal ini berarti menggugat eksistensi lembaga kepresidenan pada saat ini, terutama terkait dengan keabsahannya.

Ketika UUD 1945 yang asli - yang merupakan UUD yang berlaku dalam jangka waktu yang paling lama - sedang



berlaku, lembaga kepresidenan termasuk lembaga tinggi negara – suatu istilah pada saat itu yang sekarang tidak dipergunakan lagi – yang paling banyak disorot. Sebagaimana diketahui, dari 37 pasal yang terdapat dalam UUD 1945 yang sebelum diubah, ada lebih dari 1/3 pasal yang mengatur mengenai kekuasaan presiden. Sedangkan yang mengatur kekuasaan wakil presiden hanya ada satu ayat, yakni Pasal 4 ayat (2)-nya yang menyatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Pengaturan kekuasaan presiden yang sangat luas di dalam UUD 1945 ini masih diperkuat oleh berbagai pengaturan lainnya dalam berbagai Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan

lainnya. Kondisi ini menimbulkan julukan bahwa UUD 1945 yang asli itu menganut sistem titik berat kekuasaan di tangan eksekutif (executive heavy).

Ketika UUD 1945 yang asli itu berlaku pada masa Orde Baru, hampir semua lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara yang eksis pada saat itu seperti MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan



Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam suatu UU tersendiri. Hanya lembaga kepresidenanlah yang merupakan satu-satunya lembaga tinggi negara pada saat itu – bahkan hingga saat ini – yang tidak diatur oleh UU tersendiri.

Dorongan untuk menyusun suatu UU tentang lembaga kepresidenan pada masa Orde Baru sebenarnya cukup kuat. Namun demikian karena posisi pemerintah yang sangat kuat dan lemahnya posisi DPR pada saat itu, UU ini tidak pernah terwujud. Dorongan untuk membentuk UU ini menguat kembali pada masa reformasi. Hal ini terutama dipicu oleh praktek-praktek lembaga kepresidenan pada masa Presiden Abdurrahman Wahid. Praktek-praktek itu sangat memperkaya

rancangan pasal-pasal yang dimasukkan ke dalam Rancangan UU (RUU) tersebut. Namun demikian RUU itu hingga saat ini tak kunjung disahkan menjadi UU.

Ada beberapa hal yang tampaknya menghambat RUU itu untuk menjadi UU. Pertama, jika dilihat rancangan pasal-pasal dalam RUU itu akan tampak bahwa hal-hal yang dimasukkan sebenarnya sudah tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945, Ketetapan MPR, UU, dan berbagai peraturan lainnya. Ada kekhawatiran bahwa rancangan pasal-pasal itu akan berpotensi untuk saling bertentangan jika dimasukkan dan disebutkan kembali dalam RUU itu, padahal pasal-pasal itu kan berasal dari berbagai peraturan yang berbeda hierarkinya.

Kedua, sebagai akibat dari faktor yang pertama, muncul pandangan bahwa kalau memang demikian berarti RUU itu tidak diperlukan karena toh hampir keseluruhan materinya sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pandangan ini masih cukup kuat dianut pada saat ini sehingga kecenderungannya tampaknya RUU ini belum akan dibahas untuk menjadi RUU.

Ketiga, ada kecenderungan yang kuat bahwa elit-elit politik di sekitar Presiden Megawati Soekarnoputri, yang berkuasa setelah Presiden Abdurrahman Wahid dicabut mandatnya, tidak mendukung pengajuan RUU ini untuk dibahas ke DPR. Hal ini menyebabkan bahwa semasa masa kepresidenan Megawati RUU ini tidak pernah kedengaran lagi kelanjutan pembahasannya, baik di kalangan eksekutif maupun legislatif. Hingga saat ini, ketika presiden sudah berganti dari Megawati Soekarnoputri kepada Susilo Bambang Yudhoyono, nasib RUU ini tak kunjung jelas.

Namun demikian pas tuntasnya Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945, posisi lembaga kepresidenan sebenarnya semakin kuat, walaupun juga ada pandangan yang mengatakan bahwa sistem yang cenderung berlaku pasca

perubahan UUD 1945 adalah sistem yang bertitik berat pada kekuasaan legislatif (legislative heavy). Jika asumsi ini benar, maka berarti hasil-hasil perubahan UUD 1945 telah mengubah paradigma UUD 1945 yang asli, yang lebih cenderung menerapkan sistem executive heavy.

Kecenderungan penguatan lembaga kepresidenan tersebut antara lain didukung oleh paradigma perubahan UUD 1945 yang mengarah kepada penguatan sistem presidensial, suatu frasa yang akhir-akhir ini sering muncul kembali sejalan dengan sedang berlangsungnya proses penyusunan beberapa RUU baru dalam bidang politik untuk menghadapi pemilihan umum (pemilu) pada 2009. RUU Politik yang dimaksud meliputi RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; RUU tentang Pemilihan Umum; RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; dan RUU tentang Partai Politik. Disamping itu ada pula RUU lainnya yang sedang dipersiapkan, yakni RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan. RUU ini dimaksudkan untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1985, yang kini menjadi satu-satunya RUU bidang politik warisan dari masa Orde Baru.

Faktor kedua yang cenderung semakin memperkuat kedudukan lembaga kepresidenan pada masa pasca perubahan UUD 1945 adalah diterapkannya sistem pemilihan presiden dan wapres secara langsung. Secara teoritis, dengan diterapkannya sistem ini, seharusnya kedudukan lembaga kepresidenan semakin kuat. Namun demikian, dalam realitanya dalam beberapa hal penguatan ini masih harus diperjuangkan. Dengan demikian paradigma penguatan sistem presidensial masih layak untuk diperjuangkan agar bisa terwujud pasca penyelenggaraan pemilu 2009. ■

Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jangan Takut Bayang-Bayang *Impeachment* Pak Presiden

Dalam negara demokrasi, *impeachment* atau pemakzulan seorang presiden menjadi keniscayaan yang bisa terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

I *mpachment* merupakan proses politik manakala parlemen secara resmi menjatuhkan sanksi "pemecatan" terhadap seorang presiden yang nyata telah melanggar konstitusi negara. Ada kekhawatiran, proses ini menjadi sangat politicking. Untungnya, amandemen ketiga UUD 1945 telah mengatur secara tegas mekanisme *impeachment* terhadap presiden, jadi jika memang tidak melakukan kesalahan dan berjalan konstitusional, presiden tetap "aman" menjalankan tugasnya.

Di Indonesia, paling tidak kita pernah mengalami dua kali proses *impeachment* terhadap presiden yang sedang berkuasa. Pertama, terjadi pada akhir masa kekuasaan absolut Presiden Soekarno di tahun 1967. Saat itu, pidato pertanggungjawabannya (terkenal dengan sebutan Nawaksara-red), tidak diterima oleh MPRS yang diketuai oleh Jenderal (TNI) Abdul Haris Nasution, petinggi militer yang selamat dari kudeta berdarah Partai Komunis Indonesia (PKI) di tahun 1965. Penolakan itu berdasarkan pada kenyataan yang sangat jelas, bahwa Soekarno tidak mau mengatakan PKI adalah faktor pencetus utama lahirnya Gerakan 30 September di tahun 1965. Akhirnya? Soekarno harus turun secara terpaksa dari jabatan kepresidenan yang telah diembannya selama lebih dari 20 tahun. Sang Proklamator ini pun harus merenggang nyawa di tempat pengasingannya (penjara-red), di Wisma Yasa, Jakarta.

Peristiwa *impeachment* berikutnya menimpa KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) di tahun 2001. Gus Dur, yang menjadi presiden akibat desakan dari berbagai kekuatan politik yang ingin menghalangi naiknya Megawati Soekarno Putri, Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, partai pemenang Pemilu 1999, sebagai presiden di Sidang Umum MPR RI tanggal 20 Oktober 1999, hanya sempat merasakan menjadi Presiden Republik Indonesia selama kurang dari dua tahun. Wahid harus di-*impeachment* oleh MPR karena dianggap telah melanggar

konstitusi, yaitu mengeluarkan dekrit untuk membubarkan lembaga parlemen.

Masih segar dalam ingatan, saat mantan Ketua PB Nahdlatul Ulama itu di-lengser-kan, telah membuat kondisi politik memanas dan berpengaruh pada stabilitas keamanan dan ekonomi, terutama di Jawa. Adanya aksi pengerahan massa dari para pendukung Gus Dur maupun para penolaknya, menambah kekisruhan politik saat itu. Namun pada



Abdurrahman Wahid

akhirnya, sejarah membuktikan jika lembaga parlemen terlalu "tangguh" untuk dihadapi Gus Dur dan para pendukungnya. Presiden Gus Dur akhirnya diberhentikan dengan cara "menyakitkan" oleh parlemen, dan selanjutnya kursi kekuasaan kepresidenan digantikan oleh Megawati Soekarno Putri yang sebelumnya menjadi wakilnya.

Dalam pandangan Yenny Wahid, putri sulung Gus Dur, *impeachment* terhadap ayahnya merupakan sesuatu yang tidak adil. Kekentalan nuansa politik pun begitu menyengat aromanya. "Jadi persoalannya bukan pada persoalan konstitusi belaka," ketusnya. Staf khusus kepresidenan ini menyoroti tentang proses terjadinya *impeachment* saat itu. "Prosesnya tidak jelas dasarnya sama sekali, karena ketidakkonsistenan antara memorandum pertama, kedua dan ketiga", ujarnya. Jika menggunakan sistem tata kenegaraan yang benar, sebenarnya parlemen sudah

salah langkah saat menghentikan jabatan kepresidenan Gus Dur. Yenni menyebutnya sebagai kudeta parlementer.

Kesan tidak jelasnya tuntutan terhadap Gus Dur memang terlihat. Lihat saja, pada memorandum pertama, Gus Dur didera kasus Buloggate, memorandum kedua terkait dengan kasus Brunaigate. Memorandum ketiga adalah tentang pengangkatan Kapolri (yang tidak berkonsultasi dengan DPR) kemudian sampai pada proses *impeachment* yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ketika itu. Pembelajaran apa yang dapat dijadikan sebagai masukan untuk model ketatanegaraan Indonesia yang lebih ideal ke depannya? Persoalan *impeachment*, setidaknya menjadi bahan untuk penyempurnaan dan penguatan lembaga kepresidenan, sehingga praktik *impeachment* di tengah jalan dapat segera dihindari.

Dewasa ini, upaya penguatan lembaga kepresidenan (agar tidak mudah di-*impeachment*) sudah terlihat tegas. Lihat saja dalam amandemen UUD 1945, pada Pasal 7A, yang menyatakan "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden". Dengan demikian pada dasarnya proses *impeachment* ini menjadi jelas tahapan-tahapan dan persyaratannya.

Yenni juga menyatakan, bahwa sekarang ini sistem yang ada semakin membuat "nyaman" presiden. Katanya, "ini perlu agar supaya tidak ada lagi gonjang-ganjing politik yang terlalu sering". Walaupun demikian, Yenni tidak memungkiri adanya titik lemah dari konstitusi, yakni membuka peluang calon presiden yang berasal dari partai dengan jumlah suara sedikit di parlemen. Apa kita

agar presiden dari partai kecil bisa bertahan? "Menjaga keseimbangan hubungan dengan parlemen, karena mutlak diperlukan untuk keserasian hubungan bernegara dalam memuluskan efektifitas kerja eksekutif maupun legislatif dalam tata kelola negara", lanjutnya.

Sebenarnya, dalam konteks keseimbangan hubungan antara presiden dan parlemen, UUD 1945 telah menempatkan satu ruang yang dibuka. Presiden tidak bisa menjatuhkan DPR dan sebaliknya DPR juga tidak bisa menjatuhkan Presiden. Jadi dengan demikian presiden sangatlah kuat dilindungi oleh konstitusi, karena di situ masa jabatannya adalah tetap (*fixed term*) selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk lima tahun berikutnya dalam 2 kali masa jabatan. Hal ini seperti yang tertera pada Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen pertama, yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Dengan demikian, secara jelasnya presiden adalah pemegang penuh kekuasaan eksekutif dalam trias politica, hingga selesai masa jabatannya.

Pendapat senada juga dilontarkan oleh Hamdan Zoelva, mantan anggota Panitia Ad Hoc I MPR RI. Hamdan menyatakan bahwa mekanisme pemberhentian presiden sekarang ini, sangat jauh berbeda dengan mekanisme pemberhentian presiden sebelum amandemen UUD 1945. Sekarang ini prosesnya menjadi tidak sederhana dan agak rumit, untuk memberhentikan presiden harus terbukti betul-betul ada pelanggaran hukum dan itu diputuskan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). "Kalau dahulu, ada kebijakan yang tidak disukai oleh MPR dan MPR menolak pertanggungjawaban presiden, maka presiden bisa diberhentikan", ujarnya. Jadi persoalannya terletak pada semata-mata masalah politik. Sekarang, setelah amandemen UUD 1945, persoalannya menjadi persoalan hukum dan persoalan politis, karena harus menunggu keputusan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Alasan pemberhentiannya, bukan hanya persoalan yang kebijakan politis presiden yang salah dan tidak disukai oleh parlemen, "tetapi persoalannya adalah apakah presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi atau tidak?", tanyanya. Menurut Indra Jaya Piliang, pengamat politik dari CSIS, kesalahan hukum yang bisa mengantarkan ke proses



Hamdan Zoelva

impeachment adalah perbuatan tercela yang dilakukan oleh seorang presiden. Misalnya saja menyangkut bentuk perbuatan negatif masa lalu seorang presiden, seperti mabuk, judi dan lain sebagainya. "Mabuk itu termasuk dalam perbuatan tercela, sewaktu-waktu dikasih minum oleh temannya dan mabuk, kemudian teman-temannya bersaksi bahwa dia pernah mabuk, maka bisa jatuh itu presiden", dia mencontohkan. Indra menambahkan, bahwa kesemua itu menjadi suatu perdebatan. Berlainan misalnya, kalau presiden melanggar konstitusi, seperti mengkhianati negara atau konkritnya dengan menjual aset negara yang bisa dan gampang untuk dipolitisasi. Karenanya, Indra mengusulkan penyempurnaan mekanisme *impeachment* terhadap presiden, tentunya peran itu ada di tangan MK. "Itu harus ada putusnya, disepakati oleh semua pihak, agar jangan saat Presiden dianggap melanggar UUD dan lain-lain, lalu dijatuhkan, kemudian dibuat peraturannya, jadi harus sekarang", imbuhnya lagi.

Bagaimana sesungguhnya mekanisme *impeachment* menurut UUD 1945 hasil amandemen? Proses *impeachment* terhadap presiden tertuang pada Pasal 7 B UUD 1945 hasil amandemen ketiga. Usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan dukungan suara 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR terlebih dahulu. Kemudian DPR mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden dalam jangka waktu paling lama 90 hari.

Apabila MK telah mengambil keputusan yang menyatakan Presiden/Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna kembali untuk meneruskan usul

pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan kemudian MPR menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR, paling lambat 30 hari. Akhirnya MPR mengambil keputusan dalam sebuah rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurangnya 3/4 dari anggota dan disetujui oleh sekurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden/Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan



Yenni Wahid

penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jelas sekali, presiden teramat sulit dijatuhkan, karena memiliki dasar yang kuat dan dilindungi secara konstitusi untuk tidak dijatuhkan di tengah jalan. Dasar kuat itu adalah pemilihan presiden itu yang dilakukan langsung oleh rakyat dan juga proses *impeachment* yang prosesnya tidak sederhana.

Namun begitu, benar ujar Yenni, untuk mengupayakan kekuatan lembaga kepresidenan maka presiden juga harus membina hubungan yang harmonis dengan parlemen. Mengapa? "Karena peran partai-partai politik yang berada di parlemen sedemikian besarnya, dimana kalau dia kuat itu berarti bahwa banyak partai yang mendukungnya, sedangkan kalau dia lemah berarti partai pendukungnya hanya sedikit", tukas pengamat politik dari CSIS, Indria J. Piliang. Karenanya, sebagai bentuk bagian dari kompromistis dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk bertahan sekarang, dengan mengerahkan energi yang besar untuk menyokong dia sebagai presiden sampai habis masa baktinya dan bahkan bisa berlanjut untuk 2009 mendatang.

Jadi pada dasarnya, *pemakzulan* atau proses *impeachment* itu sangat sulit untuk dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh adanya "pagar" dari konstitusi yang membentengi presiden. Dengan demikian apakah kita akan menyaksikan presiden akan jatuh akibat di-



Indra J. Piliang

impeach oleh parlemen, seperti pengalaman yang dialami oleh kedua presiden yang lalu? Kita berharap presiden dapat menjalankan tugasnya dengan baik demi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, tanpa ragu untuk melangkah demi kebaikan bersama yang dilandasi konstitusi dan cita-cita bangsa. Jadi terus saja berjalan, jangan lagi terhalang bayang-bayang *impeachment*. **E Ibru R. F**

Prof. DR. Indria Samego, MA

KITA BUTUH UU LEMBAGA KEPRESIDENAN

Dalam rangka memperkuat sistem presidensial, pengaturan terhadap kekuasaan presiden adalah suatu keniscayaan.

Selama ini yang terjadi tidak adanya legal (aturan) yang mengaturnya. Sehingga, tidak jarang sang presiden berlindung dibalik hak prerogatifnya. Berikut ini petikan wawancaranya dengan wartawan FIGUR Ujang Nurohma dan Hendri F. Isnaeni di ruang kerjanya, Gedung LIPI, Sasana Widya Sarwono Lt. 2

Perluah UU Lembaga Kepresidenan?

Pada awal tahun 1998, saat reformasi bergulir saya dan teman-teman mengusulkan bahwa amandemen UUD 1945 perlu juga dibahas lembaga kepresidenan. Walaupun kita menggunakan sistem pemerintahan Presidensial tetapi Presiden tidak memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Selama ini kita memiliki kelemahan dari sisi legal (aturannya) yang tidak ada. Dan selalu saja orang berlindung di balik konsep prerogatif.

Karena kita menganut sistem Presidensial maka bagaimana membentuk pemerintahan ditentukan oleh Kepala Pemerintahan, sebabnya Presiden disamping Kepala Negara juga Kepala Pemerintahan. Maka dia harus mendesain sendiri bagaimana janji-janji kampanye itu hendak diterjemahkan dalam program. Tentu saja melahirkan tuntutan adanya struktur dan organisasi yang mendukung dan mengimplementasikan program-program itu. Sehingga dengan kata lain presidenlah yang berhak untuk bongkar pasang lembaga pemerintahan dibawahnya. Mungkin saja ini dijadikan alasan oleh staf presiden untuk mengatakan demikian. Tetapi, saya melihat memang



Indria Samego

Lahir: Cirebon, 13 Juni 1950

Pendidikan: • Sarjana Ilmu Politik (Drs) Fisipol UGM, 1975 • MA Studi Pembangunan, The Flinders University of South Australia, 1989 • Ph.D. Asian Studies, The Flinders University of South Australia, 1992 **Karya Tulis** (Pribadi dan Kelompok) Bila ABRI Menghendaki, Pustaka Mizan, Bandung, 1998 Bila ABRI Berbisnis, Pustaka Mizan, Bandung, 1998 Menata Negara, Pustaka Mizan, Bandung, 1999 TNI di Era Reformasi, Penerbit Airlangga, Jakarta, 2000. Pengantar Buku Demofologisasi Politik Indonesia, CIDES, 1998.

Pengantar Buku Korupsi Politik: Pemilu dan Legitimasi Politik pasca Orde Baru, Cidesindo, 1999. Persepsi Politik Kelas Menengah, Indonesia, CJDES 998. Pemberdayaan Lembaga Perwakilan Rakyat

kendatipun presiden itu memiliki kewajiban seperti itu, dia tetap harus diatur.

Apa yang menjadi substansi?

Ya...persoalannya bukan hanya masalah program dan lembaga yang diperlukan. Tapi, juga koordinasi antar lembaga didalam kepresidenan dengan lembaga lain. Sebab kalau bicara mengenai Lembaga Kepresidenan, terkait didalamnya Wakil Presiden. Koordinasinya bagaimana? Selama ini seolah-olah understanding saja. Semuanya harus punya dasar-dasar yang disepakati. Oleh karena itu, UU Lembaga Kepresidenan menjadi sangat penting. Sekarang yang sudah ada adalah Dewan Pertimbangan Presiden (DPP). Dan itu baru salah satu persoalan karena ini menyangkut siapa mereka? Setelah DPA tidak ada lagi.

Ditambah lagi sekarang ada RUU Kementrian Negara. Itu juga penting. Tetapi, harus membuat patokan yang jelas. Misalnya jumlah kementerian harus efisien dan efektif karena kalau terlalu banyak sulit koordinasinya dan biayanya mahal. Seperti sekarang, banyak juga yang tidak efektif pekerjaannya. Jadi, jangan sampai pembentukan kementerian dijadikan alat Presiden untuk membangun lobi atau hubungan politik.

Maksudnya?

Kementerian sekarang adalah bentuk koalisi balas jasa yang malah membuat antardepartemen menjadi *overlapping*. Misalnya Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dengan Departemen Sosial, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan. Padahal, saat ini sudah otonomi daerah. Desa tertinggal itu ya persoalan daerah masing-masing, jangan pusat lagi. Tetapi, karena ini sudah ada sejak Kabinet Reformasi nampaknya dibiarkan.

Bagaimana solusinya?

Usul saya, ada departemen yang di amanatkan UUD 1945, ada departemen utama seperti departemen luar negeri, Pertahanan, dan Keuangan. Tetapi, yang lain adalah departemen yang sifatnya strategis disesuaikan dengan kebutuhan dan misi dari pemerintah. Tetapi, jangan terlalu banyak, harus dipertimbangkan efisiensi dan efektifitasnya. Tetapi, didalam menentukan figur-figur yang mengisi departemen itu memang prerogatif Presiden.

Hal apa yang mesti diatur terkait dengan lembaga kepresidenan?

Kaitan yang paling menonjol adalah hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden. Presidensial kita tidak seperti sistem di Amerika dimana Presiden dan Wakil Presiden dari partai yang sama. Bagaimana mengatur itu? Kemudian Presiden boleh tidak menjadi ketua umum partai. Misalnya seorang Presiden adalah juga Ketua Umum PDI, Wakil Presiden juga Ketua Umum PPP, maka mau tidak mau ada *conflict of interest*. Jadi, menurut saya UU itu akan memberikan dasar. Saya ingat betul waktu Megawati digugat orang supaya melepaskan jabatannya sebagai Ketua Umum PDIP, dia bilang nggak ada aturannya. Ya... harus dibikin.

Kemudian terkait juga masalah anggaran, selama ini seolah-oleh anggaran Presiden itu tak terbatas. Presiden mau ke luar negeri, itu harus transparan dan akuntable. Anggaran Presiden dan Wakil Presiden, kemudian berkaitan dengan Presiden dengan partai Politik, Presiden dengan pembantu-pembantunya, Presiden dengan staf ahlinya. UU lembaga kepresidenan paling tidak harus menerjemahkan itu semua. Supaya tidak melahirkan multi-interpretasi.

Kalau DPP bagaimana?

Itukan sudah ada amanat dari UUD. Tapi seharusnya lembaga kepresidenan juga ada DPP disitu. Karena presiden itu dibantu suatu struktur diluar kabinet. Kabinet itukan pemerintahan akan tetapi Presiden sebagai kantor itu memiliki perangkat

sendiri. Dia dibantu oleh pejabat karir atau PNS dan juga pejabat yang diangkat secara politis. Kalau di Amerika itu disebutnya *political apointing*.

Pejabat *political apointing*, nasibnya tergantung Presiden. Kalau di USA itu ada yang namanya *west wing* dan *east wing*, merekalah yang membantu Presiden dan umumnya mereka itu sudah lama berhubungan dengan Presiden tersebut. Kalau kita lihat Pak SBY itu dibantu TB. Silalahi, sedangkan Pak Kalla ada pak Amli hamwa, orang-orang yang dulunya membantu pak Kalla. Dan dalam

Presidenlah yang berhak untuk bongkar pasang lembaga pemerintahan dibawahnya. Mungkin saja ini dijadikan alasan oleh staf presiden untuk mengatakan demikian.

strukturnya itu tidak ada yang namanya *Jubir!* Jadi dia itu sungguh-sungguh *political apointing*.

Bagaimana seharusnya lembaga kepresidenan kedepan?

Kalau kementerian itukan departemen. Mereka punya tanggung jawab teknis, mereka bekerja memimpin departemen atau kementerian negara, sehingga aturannya berbeda. Akan tetapi untuk Presiden karena dia kepala negara atau kepala pemerintahan, maka perlu juga ada satu lembaga yang bisa efektif menjalankan fungsi itu. Dan untuk dapat efektif harus didasarkan pertimbangan struktur *follow function* artinya strukturnya mengikuti fungsi-fungsi.

Dimana sebagai kepala negara Presiden itu diatas pemerintah, digabungkan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Kalau sebagai kepala pemerintahan, Presiden hanya mengepalai pemerintahan saja. Tapi sebagai kepala negara yaa... mengepalai eksekutif, legislatif dan yudikatif. Seperti di Inggris kepala negara itu Ratu, di Jepang itu Tenno atau Heica, sementara di negara kita itu semua dijadikan satu sehingga kekuasaannya menjadi luar biasa. Tapi karena UU-nya mengatakan seperti itu ya sudah...tapi perlu kita atur, karena *power tends to corrupt, absolutely power corrupt absolutely*.

Yang paling diperlukan dalam lembaga kepresidenan terkait dengan tantangan kedepan?

Yang paling menonjol itu adalah penasihat presiden dalam bidang keamanan. Tapi kalau melihat AS itu ada yang namanya *National Security Council* (Dewan Keamanan Nasional), yang memberikan nasehat-nasehat keamanan diminta atau tidak diminta kepada presiden. Lalu di sana juga ada jaringan militer. Di Indonesia itu ada yang namanya Sekmil (Sekretaris Militer), apakah masih diperlukan sekretaris militer sehingga diperlukan juga namanya sekretaris sipil. Nah ini apa tidak bisa di departemen teknis saja. 📧



Pemimpin Macam Apa Yang Kita Butuhkan?

Pemilu 2004 adalah pesta demokrasi paling bersejarah dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Karena sejak pemilu di masa orde lama, kemudian berlanjut ke masa orde baru, hingga orde reformasi yang ditandai dengan tumbangannya rezim Soeharto, baru pada pemilu 2004 inilah presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat Indonesia.

Karena ini menjadi hal yang baru dalam sistem pemerintahan kita, perdebatan publik pun bertaburan di media masa. Harian Kompas, sebagai harian terbesar di Indonesia menjadi media yang tepat bagi berbagai kalangan untuk menumpahkan gagasannya seputar program dan partai politik peserta Pemilu 2004.

Artikel sebanyak 63 yang tersebar sepanjang tahun 2004 tersebut dialbumkan dalam buku *Siapa Mau Jadi Presiden?*. Tulisan-tulisan tersebut terorganisir ke dalam sepuluh tema besar. Bagian pertama, Analisis Seputar Calon Presiden, menampung 9 tulisan. Bagian kedua, Perdebatan Seputar Presiden Sipil atau Militer, menampung lima tulisan. Bagian ketiga, Perdebatan Seputar Masalah Kesehatan dan Cacat Moral Politis, menampung tujuh tulisan. Bagian keempat, Analisis Seputar Kebangkitan Orba dan Kemenangan Golkar, menampung tujuh tulisan. Bagian kelima, Analisis Seputar Koalisi Pemilihan Presiden, menampung enam tulisan. Bagian keenam, Kampanye Capres dan Budaya Komunikasi, menampung delapan tulisan. Bagian ketujuh, Susahnya Menerima Kekalahan, menampung lima tulisan. Bagian kedelapan, Analisis Program dan Usulan Agenda Partai, menampung lima tulisan. Bagian kesembilan, Partai dan Demokrasi Pasca Pemilu, menampung lima tulisan. Bagian kesepuluh, Siapa Presiden Pilihan Nahdliyin?, menampung enam tulisan.

Mayoritas dari tulisan-tulisan ini menyoroti siapa yang akan menjadi

Data Buku:

Judul : *Siapa Mau Jadi Presiden*
Penerbit : Penerbit Buku Kompas
Tebal : xviii, 390 hlm
Cetakan : Juni 2004

presiden Indonesia hasil pilihan rakyat secara langsung. Apakah pemimpin terpilih akan membawa solusi akan keterpurukan bangsa ini? Setidaknya ada tiga harapan yang digantungkan pada proses pemilihan presiden langsung ini. Pertama, Indonesia akan menganut sistem pemerintahan yang benar-benar murni presidensial. Kedua, presiden terpilih akan memiliki legitimasi kekuasaan yang jauh lebih kuat daripada presiden sebelumnya. Ketiga, wibawa politik seorang presiden tidak lagi bergantung pada lembaga legislatif, yang dalam sistem lama ada pada MPR, tetapi langsung rakyat pemilih. Akankah harapan itu terwujud? Masih menjadi tanda tanya besar. (hal 9-10). Karena pemimpin yang dihasilkan adalah produk masa transisi antara kehidupan lama yang penuh korupsi, kekerasan, dan ketidakadilan di satu sisi, dan harapan kehidupan baru yang lebih demokratis, akuntabel, beradab, dan adil, di sisi lain.

Setidaknya ada enam keniscayaan yang menjiwai kualitas kepribadian pemimpin Indonesia masa transisi: pertama, keterbebasan dari keterlibatan dalam korupsi. Kedua, keterbebasan dari keterlibatan dalam kekerasan. Ketiga, keterbebasan dari praktik ketidakadilan. Keempat, komitmen pada demokrasi dan cara kerja yang akuntabel. Kelima, komitmen pada kehidupan beradab dan nirkekerasan. Keenam, komitmen pada penegakan hukum dan keadilan. (hal 14-15).

Memang kepemimpinan seperti yang sering kita dengar adalah kepemimpinan dalam kerangka referensi kekuasaan yang

mengabdikan dan melayani rakyat banyak. Perbaikan perikehidupan sehari-hari bagi rakyat banyak, bagi warga dan masyarakat yang miskin dan tertinggal secara nyata agar dilaksanakan. Sekaligus disertai sikap, langkah, dan isyarat kepemimpinan yang peduli. Kenyataan dan kesan dewasa ini, perbaikan perikehidupan secara konkret tersendat, sementara warga dan masyarakat yang menderita serta tertimpa percobaan seperti dibiarkan sepi sendiri. Kita tandus kepedulian dan kebersamaan. (hal xvii).

Jadi, apapun mekanismenya, bagaimana pelaksanaannya: langsung ataupun tidak langsung. Kita membutuhkan seorang pemimpin dan kepemimpinan yang mampu memikul tugas raksasa. Kepemimpinan macam apa? Yang tanpa pamrih pribadi, kelompok, golongan, dan partai. Pemimpin yang bukan minta dilayani, tetapi justru melayani. Pemimpin yang boro-boro memperkaya diri dari posisi kekuasaannya, tetapi justru yang mau berkorban. Pemimpin kuat dan efektif, mengingat berat dan kompleksnya tantangan maupun mengingat berlakunya sistem demokrasi. Bukanlah pemimpin kuat yang otokrasi, tetapi pemimpin kuat karena sanggup membangkitkan kebersamaan, pengertian, dan dukungan. Pemimpin yang memiliki kemauan dan kemampuan berkomunikasi, berdialog, membangun pengertian dan konsensus. Sanggup membangkitkan kesulitan, masalah dan kondisi yang terpuruk dalam tantangan dan kesempatan untuk menjawab, menangani, serta bangkit bersama. Sebagai pemimpin ia menonjol karena keunggulannya dan kelebihanannya, terutama dalam memberikan pengabdian dan pelayanan yang tulus dan efektif. Kepemimpinan yang terbang tinggi bak Garuda (lambang Negara Indonesia) dan dengan kepaknya memberikan inspirasi dan motivasi. Tetapi sekaligus bisa turun ke bumi, riil, nyata, praktis, dan berhasil kerja karena dia seorang pekerja keras. Dia tidak hanya "tebar pesona" -meski itu penting dalam strategi politik- tetapi selalu "tebar kinerja". (hal xviii).



Presiden adalah Jelmaan Kedaulatan Rakyat

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, kita baru memiliki enam presiden, yaitu Soekarno, Soeharto, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan sekarang Susilo Bambang Yudhoyono. Suatu bilangan yang kecil jika dibandingkan dengan Philipina, umpamanya, yang dalam waktu yang sama telah memiliki empatbelaspresiden. Atau dengan Amerika Serikat yang juga dalam waktu yang sama memiliki empatpuluh tiga presiden.

Setiap Negara yang berbetuk republik, jabatanpresidendiatursecarakhususdalam UUD. Misalnya di dalam UUD Singapura, ka idah hukum mengenai jabatan presiden diatur dalam bagian V Bab 1 yang berjudul "The President". UUD Pakistan mengaturnya dalam bagian III Bab 1 yang berjudul "The Presiden", UUD Philipina mengaturnya dalam artikel VII yang berjudul "The Executive Departement". UUD Amerika Serikat mengaturnya dalam artikel II yang biasa disebut "The Executive Article". Sedangkan UUD Indonesia mengaturnya dalam Bab III yang berjudul "Kekuasaan Pemerintahan Negara. Meskipun UUD yang satu dan yang lainnya terdapat perbedaan mengenai norma dan materi, namun pada umumnya yang diatur dalam bagian tersebut ialah tentang berbagai segi dari jabatan presiden, termasuk masalah pengisiannya.(hal 2).

Pertanyaannya, mengapa kaidah hukum mengenai pengisian jabatan presiden diatur dalam UUD sebagai peraturan negara yang tertinggi? Sebab jabatan presiden merupakan jabatan amat penting dalam suatu Negara yang berbentuk republik. Kedudukannya adalah sebagai kepala Negara (Head of State). Dalam susunan ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, presiden juga sebagai kepala pemerintahan. Karena jabatan presiden dianggap penting, maka masalah pengisiannya

(ambtsbezetting) juga sangat penting. Hal ini dapat dilihat faktanya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, ketentuan UUD yang pertama kali diterapkan ialah mengenai pemilihan presiden (dan wakil presiden) yang dilakukan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945). Peristiwa penting dan bersejarah ini terjadi pada 18 Agustus 1945, sehari sesudah proklamasi kemerdekaan. Peristiwa kedua, mengenai pengisian jabatan presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah ketika terjadi pencabutan kekuasaan pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno yang terjadi pada 12 Maret 1967. Lowongan jabatan presiden ini diisi oleh Jenderal Soeharto, sehingga roda pemerintahan terus berjalan. Meskipun secara hukum tata negara mekanisme pengisian jabatan presiden pada masa ini masih menjadi perdebatan, namun peristiwa yang nyaris serupa juga terjadi pada pengisian jabatan presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie.

Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun temurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan jabatan (ex officio), dan lain sebagainya. Dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundang-undangan. Yang perlu ditentukan ialah apakah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak.(hal 23).

Dalam sejarah ketatanegaraan kita, pemilihan presiden lebih banyak dilakukan secara tidak langsung. Baru pada pemilihan presiden dan wakil presiden yang keenam

(periode 2004 – 2009) dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Dan mengantarkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden. Ini semakin menguatkan eksistensi seorang presiden. Bahwa jabatan presiden sangatlah penting sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai mana yang dikatakan Supomo bahwa yang menjadi penjelmaan kedaulatan rakyat adalah presiden, bukan DPR.

Dalam buku karangan Prof. Dr. H. Harun Alrasid, pakar hukum tata negara ini mengupas masalah-masalah umum mengenai pengisian jabatan presiden, juga dibahas bagaimana perundang-undangan dan praktik ketatanegaraan di Indonesia memecahkan masalah tersebut sejak dilangsungkannya sidang PPKI tahun 1945 sampai sidang MPR tahun 1993. Mengingat jabatan presiden itu tetap, sedangkan pemangkuannya berganti-ganti, maka buku ini dimaksudkan untuk memberikan pandangan yang sifatnya menyeluruh (overzicht) tentang pengisian jabatan presiden, sehingga dapat dicapai pandangan yang sifatnya mendalam (inzicht). Untuk maksud itu, berturut-turut akan diuraikan bagaimana hukum positif Indonesia mengatur berbagai kemungkinan mengenai pengisian jabatan presiden sejak berlakunya UUD 1945 (periode pertama), UUD 1949, UUD 1950, sampai dengan UUD 1945 (periode kedua).(hal 3). Sebenarnya uraian mengani pengisian jabatan presiden dalam buku ini akan lebih mendalam jika dilakukan kajian lanjutan, mengingat perubahan UUD 1945 telah dilakukan empat kali.

■ Hendri



Data Buku:
Judul: Pengisian Jabatan Presiden
Penulis: Prof. Dr. H. Harun Alrasid
Penerbit: PT. Pustaka Utama Grafiti
Tebal: ix, 160 hlm,
Cetakan: I, Juni 1999

BERBAHAYA JIKA PRESIDEN MENJANGKAU BIROKRASI

Sistem Pemerintahan Presidensial sudah menjadi pilihan dalam membangun konsep kenegaraan Indonesia. Sistem ini sangat menguntungkan presiden.

Karena sistem presidensial menjaga kenyamanan presiden, *fix term* selama lima tahun, bahkan memberikan kekuasaan yang powerful. Kenyataan ini sangat berbeda kalau melihat kondisi di Indonesia karena presiden terlihat seperti *lame duck syndrome* (sindrom bebek pincang). Karena presiden secara konstitusional mempunyai kekuasaan besar tetapi dalam praktek politiknya, tidak berdaya, ujar Pratikno. Ketika ditemui Sufyan Marzuki wartawan FIGUR di ruangan kerjanya Program Pasca Sarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gajah Mada, Jogjakarta, pada pertengahan Februari lalu, berikut petikan wawancara lengkapnya.

Pandangan Anda terhadap gagasan dibuat RUU Lembaga Kepresidenan?

Yang merasa butuh seharusnya presiden, bukan di luar presiden. Karena UU Lembaga Kepresidenan, konteksnya adalah penguatan terhadap posisi presiden sebagai designt eksekutif dalam prinsip presidensial. Dan sistem presidensial itu menjamin presiden tidak banyak disentuh oleh DPR. Jadi, kalau ada upaya untuk membangun sistem presidensial secara konsisten, yang untung presiden, yang rugi adalah DPR. Ketika prinsip presidensialisme diterapkan dengan batasan yang tidak jelas, akan melahirkan *wild duck syndrome*. Kudeta terjadi pada banyak negara yang menganut sistem presidensial. Karena sistem presidensial, presiden merasa aman, *fix term*, kekuasaan penuh atas eksekutif. Itulah yang sering membuat militer jengkel. Yang terjadi di Negara kita ini presidennya *lame duck syndrome* (sindrom bebek pincang). Karena presiden secara konstitusional mempunyai kekuasaan besar tetapi dalam praktek politiknya, tidak berdaya.



Pratikno, Dr. M.Soc.Sc, **Pendidikan:** • Ph.D., Department of Asian Studies, Flinders University of South Australia, 1997. • M.Soc.Sc., Department of Development Administration, DAG-ILGS (Development Administration Group - Institute of Local Government Studies), University of Birmingham, UK, 1991. • Drs., Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, Universitas Gajah Mada, 1985. Karya Tulis/ Penelitian **Publikasi:** • "Format Otonomi Daerah: Evaluasi Terhadap Titik Berat Otonomi Pada Dati II di Lima Propinsi", kerjasama Fisipol UGM dengan Departemen Dalam Negeri, April 1997 – Desember 1997 • April-Oktober 2002, sebagai Peneliti, Proyek Studi dampak regulasi dan instrumen kebijakan pemda dalam era otonomi terhadap masyarakat miskin, usaha kecil menengah dan pengguna pelayanan publik, yang dilakukan oleh MACON bekerjasama dengan Bappenas Jakarta. • Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme, Fisipol UGM Yogyakarta 2002 • Komnas HAM 1998-2001: Pergulatan dalam Transisi Politik, Fisipol UGM Yogyakarta 2002 • Dan berbagai tulisan lain di sejumlah jurnal dan surat kabar

Maksudnya realitas politik melemahkan kewenangan presiden yang luas?

Kekuasaan konstitusional yang kuat itu tidak konkret. Yang mengangkat menteri adalah presiden dan menteri bertanggungjawab kepada presiden. Tetapi kenapa kabinetnya harus kabinet pelangi. Padahal, sistem konstitusi mengukuhkan kekuatan presiden sebagai *the single chief executive*. Memang kalau dalam sistem presidensial, idealnya adalah sistem dwi partai besar, tetapi itu *impossible* dalam sejarah politik Indonesia.

Bisa dikatakan UU Lembaga Kepresidenan sebagai solusinya?

Kalau ada UU Lembaga Kepresidenan, intinya adalah mempersempit *gap* antara perintah konstitusi dengan realita politik. Itu karena praktik politiknya tidak tegas mengarah ke presidensialisme maka UU Lembaga Kepresidenan lebih menguatkan presiden. Wajar saja kalau presiden membentuk seperti UKP3R atau staf khusus yang dibentuk berdasar keputusan presiden. Mestinya itu diatur dalam UU Lembaga Kepresidenan. Artinya, presiden mempunyai hak *political appointing*, dikelilingi oleh orang-orang yang punya jabatan politik dengan koridor yang jelas. Misalnya tentang Dewan Pertimbangan Presiden (DPP) dalam UUD, Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, itu apa, dimana letak perbedaannya. Kemudian Paspampres, itu kan sesuatu yang krusial. Kita tidak bisa berdalih bahwa Indonesia tidak pernah ada tradisi kudeta. Tetapi, bisa saja kalau sampai presiden Indonesia dengan sistem presidensialisme itu menjadi *wild duck* (menjadi bebek liar).

Tetapi, militer kan dibawah garis Menhan?

Betul. Tetapi Sebetulnya dibawah garis Presiden selaku Kepala Negara. Karena mayoritas Kudeta itu terjadi dalam sistem presidensial dan dilakukan oleh militer. Juga tentang lembaga kepresidenannya itu sendiri yang dalam UUD dikatakan Lembaga Kepresidenan itu adalah presiden dan wakil presiden. Itu artinya perlu ada mekanisme proses pengambilan keputusan, *supporting system*, yang menyatukan dua orang ini menjadi satu kesatuan. Satu contoh, sejarah masa Gus Dur, presiden dan wakil presiden memiliki sekretariat. Kemudian dilanjutkan masa

Megawati. Itupun tidak sesuai dengan spirit presidensialisme. Itulah yang membuat kita bermasalah dalam *level* tingkat lokal institusi wakil itu apa sebetulnya? Bagaimana kita mendefinisikan institusi wakil itu?

Jadi, Lembaga Kepresidenan ini bukan semata-mata akan mengungkuh presiden. Tetapi adalah menjembatani gap praktek politik dengan konstitusi. Dan akhirnya arahnya akan lebih banyak menegaskan hak dan kewajiban presiden sampai kepada apakah presiden berhak untuk menjangkau birokrasi. Kalau dalam sistem presidensial bagaimanapun juga keberhasilan seorang presiden sangat tergantung pada birokrasi. Oleh karena itu, seorang presiden pasti berambisi untuk menjangkau birokrasi. Nah, kalau itu tidak diatur, tidak diberi ruang dalam praktiknya maka akan berbahaya dalam mekanisme pemerintahan dari atas ke bawah.

Ada anggapan UU Lembaga Kepresidenan membatasi hak prerogatif presiden?

Kubu presiden menganggapnya seperti bola liar, yang bisa ditendang kemana-mana. Kemudian ketika DPR punya wacana yang berbeda dengan presiden. Seharusnya, dikembangkan wacana pandangan, pemikiran, opini yang merujuk pada perintah konstitusi yang namanya presidensialisme. Maka UU Lembaga Kepresidenan seharusnya begini. Kalau saya membayangkan nanti berangkat dari Pasal 4 UUD 1945, bahwa Presiden RI memegang kekuasaan menurut UUD. Itu artinya presiden sebagai kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Artinya pertama, UU Lembaga Kepresidenan melindungi kekuasaan presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan. Kedua, memberikan sumber daya kepada presiden untuk menjalankan fungsinya sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan.

Jadi, Lembaga Kepresidenan akan memperkuat presiden, bukan mengurangi kewenangan presiden. Dalam pengangkatan dan penerimaan duta besar misalnya, itu kan selama ini peran DPR begitu penting. Mestinya kalau kita konsisten dengan sistem presidensialisme maka presiden memiliki kekuatan besar

dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; menyatakan negara dalam keadaan perang; memilih atau menunjuk para menteri dan menentukan para duta besar. Meskipun tentunya ada dimensi bagaimana mengintegrasikan antara presiden dan wakil presiden.

Apakah hak prerogatif presiden, perlu diatur?

Presiden itu memiliki hak prerogatif untuk membentuk menteri. Tetapi tidak bisa seenaknya, misalnya dibuat ratusan jabatan menteri. Karena kalau itu dilakukan yang rugi adalah Negara.

Yang terjadi di Negara kita ini presidennya lame duck syndrome (sindrom bebek pincang). Karena presiden secara konstitusional mempunyai kekuasaan besar tetapi dalam praktek politiknya, tidak berdaya.

Makanya, kementerian itu sangat urgen untuk segera diatur karena kita adalah multipartai system, dimana kabinetnya adalah kabinet pelangi. Dengan kabinet seperti ini, maka satu problem yang harus dipikirkan jangan sampai presiden yang akan datang membangun dukungan politik dengan menjanjikan jabatan-jabatan menteri.

Kalau seorang presiden jumlah menteri tidak mau diatur, itu berlebihan. Yang tidak bisa diatur oleh UU itu personnya, calon menternya. Mana kementerian fortopolio yang harus ada. Mana kementerian yang sifatnya dynamic. Karena memang UU tidak dibuat untuk keperluan lima tahun tetapi kepentingan yang lebih panjang. Seorang Presiden memang harus gerah kalau UU Lembaga Kepresidenan itu mengurangi kewenangan presiden dalam menunjuk person, dan dalam mengatur rekrutmen menteri, memang itu melanggar konstitusi.

Artinya, presiden secara sukarela memberikan hak prerogatifnya kepada partai?

Iya...Presiden berarti telah melanggar konstitusi. Jadi, kalau pengaturan itu dalam konteksnya- ya layak- memang. Misalnya saja, Dewan Pertimbangan Presiden (DPP), bahwa DPP menjalankan fungsi-fungsinya dengan jabatan yang jelas. Tetapi kalau kemudian disitu sampai diatur rekrutmen Dewan Pertimbangan itu harus melalui DPR, itu baru bermasalah.

Dalam konstitusi DPR juga memberi pertimbangan?

Yang dikhawatirkan, pertimbangan itu menjadi energi politik untuk mempressure presiden secara berlebihan. Misalnya, pengangkatan duta besar, ketika DPR tidak setuju, akan menjadi komoditas politik untuk menekan presiden dalam konteks yang lainnya. Sebetulnya kalau karakternya pertimbangan. Presiden hanya mendengar saja. Dan itu mestinya diatur dalam UU Lembaga Kepresidenan. UU Lembaga Kepresidenan itu mayoritas untuk menguatkan presiden daripada DPR. Ibaratnya 60% memperkuat presiden dan 40% lagi membatasi, memagari serta menciptakan kepastian hukum. Tetapi, jika kubu presiden tidak *confident*, pasti menganggap ini bola liar, daripada berisiko lebih baik *status quo* saja. Menurut saya, ini sesuatu yang harus dipertegas karena ini untuk kepentingan Negara.

Saat ini, hal apa yang menghambat terhadap penguatan sistem presidensial?

Kalangan DPR berteriak bahwa presidensialisme perlu diperkuat, maka perlu kejelasan mengenai Kementerian Negara. Yang menjadi kekhawatiran saya adalah presidensialisme akan lebih mengungkuh DPR. Saya khawatir ketika langkah ini diwujudkan lebih konkret, mungkin teman-teman di DPR akan berpikir, apakah UU ini akan jalan terus atau tidak. Apalagi presiden akan cenderung curiga kalau UU ini dimulai dari DPR. Kalau UU Lembaga Kepresidenan itu DPR yang mengajukan, secara psikologis pasti muncul praduga bahwa DPR takut terhadap sistem presidensialisme. **F**

UU Lembaga Kepresidenan : Apakah Suatu Keharusan?

Dalam sistem presidensial yang negara Indonesia anut, terlihat bahwa kekuasaan Presiden sangatlah besar menurut UUD 1945, yaitu antara lain tercantum dalam Pasal 10 sampai Pasal 17. Kekuasaan tersebut telah banyak menimbulkan berbagai masalah yang sampai saat ini masih diwarnai pendapat pro dan kontra seputar penggunaannya. Hal ini dapat disebabkan karena tiga faktor, yaitu : Pertama, mencakup 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, adalah fenomena ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah sedemikian besar, sehingga menimbulkan sensitivitas dalam tubuh masyarakat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya presiden. Terakhir adalah yang berkaitan dengan yang kedua, yaitu mengenai sensitivitas yang didorong oleh tumbuhnya kesadaran masyarakat dengan sangat cepat dengan dipicu oleh atmosfer reformasi.

Negara yang identik dengan kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton, cenderung untuk korup, dalam arti penyimpangan kekuasaan (abuse of power). Kalau tidak dikontrol melalui mekanisme yang menjunjung tinggi pada azas demokrasi, transparansi dan lain sebagainya, maka akan muncul kejadian tersebut. Padahal dalam hal ini, negara juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru mengorbankan kepentingan umum. Sehingga harus dipisahkan antara negara di satu sisi dan juga pemerintahan yang lebih bertendensi pada capaian-capaian pribadi seorang penguasa.

Kekuasaan negara yang tidak terkontrol di Indonesia sebagai akibat dari terpusatnya kekuasaan itu pada satu orang yang terjadi di masa lalu dan segala implikasi negatifnya, tampaknya mengharuskan bangsa ini untuk mengkaji ulang konsep kekuasaan presiden yang sangat besar tersebut. Pandangan negara netral dan paham integralistik, yang biasanya melegitimasi konsep, seperti juga tidak dapat lagi dipergunakan untuk menjawab kenyataan-kenyataan empiris yang terjadi di negara ini. Ditambah lagi dengan adanya tuntutan demokratisasi di segala bidang yang sudah tidak mungkin ditahan lagi, mengartikan bahwa sudah saatnya kekuasaan presiden yang sangat besar itu harus dibatasi.

Kondisi sekarang, sebenarnya sudah tercapai hal yang demikian, ini terlihat dari semangat perubahan melalui amandemen UUD 1945 yang ditandai dengan "dipangkasnya" berbagai hak-hak prerogatif yang sebenarnya dimiliki oleh Presiden, seperti meminta pertimbangan dan meminta persetujuan parlemen. Hal ini, bukan hanya sedikit memperlemah Presiden, tetapi ada yang menyatakan bahwa Presiden belakangan ini, dalam mengambil tindakan menjadi selalu ragu dan tindakan atau kebijakan tidak dibuat secara matang, yang membuat suatu kebijakan kadang-kadang "mentah" sebelum di implementasikan, contoh kasus belakangan ini adalah mengenai PP 37 tahun 2006 dan tentang UPK3R.

Kondisi konkrit itu menjadi penanda, bahwa pada dasarnya Presiden yang dimasa pemerintahan orde baru dianggap sebagai penguasa segalanya atau dengan disebut sebagai executive heavy, menjadi lemah dan digantikan dengan legislatif yang begitu kuatnya atau yang dikatakan sebagai legislative heavy. Banyak kalangannya melihatnya sebagai suatu sindrom kekuasaan yang berpindah dari kekuasaan yang satu ke kekuasaan yang lainnya dan menyalahi azas trias politica atau pembagian kekuasaan.

Mewujudkan kelembagaan Kepresidenan ini menjadi titik terang bagi adanya menstabilkan kembali fungsi presiden ini menjadi seseorang yang ditopang oleh orang-orang yang mempunyai kapabilitas dalam menjalankan dan merumuskan program pembangunan negara. Dalam hal ini penciptaan organisasi yang efektif, efisien dan lain sebagainya menjadi agenda yang harus terus tumbuh sebagai bagian dari mewujudkan keseimbangan bentuk terhadap kelembagaan, baik itu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Lembaga Kepresidenan ini bertugas membantu presiden dalam sebuah institusi agar bekerja lebih baik. Lembaga kepresidenan adalah sebuah lembaga tinggi negara yang harus menjalankan fungsinya dengan baik, bukan hanya sekadar seorang Presiden secara personal. Banyak yang menduga, bahwa lembaga kepresidenan ini dianggap dan terdiri atas seorang Presiden saja, padahal sebenarnya adalah sebuah institusi yang mempunyai staf-staf. Secara institusional, lembaga kepresidenan dianggap masih lemah, karena cenderung berperan sebagai single fighting. Menurut perspektif manajemen pengelolaan negara, Executive office of the president ini hanya diisi oleh segelintir orang, yakni beberapa staf khusus, beberapa pegawai protokol yang bertugas melayani tamu, dan Pasukan Pengaman Presiden (Paspampres). Dalam hal ini perbandingan dengan kantor Presiden AS di Gedung Putih (White House) dilengkapi dengan puluhan pakar dan politisi senior yang menjadi dapur analisis serta masukan bagi presiden sebelum membuat keputusan. Namun, di samping soal peran minimalis kelembagaan kepresidenan, dapat di lihat sejumlah kelemahan lain, seperti presiden yang cenderung menjadi "tukang stempel" kebijakan.

Sistem pembuatan kebijakan seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres) dan sejenisnya sangat desentralistik. Artinya, semua dibuat

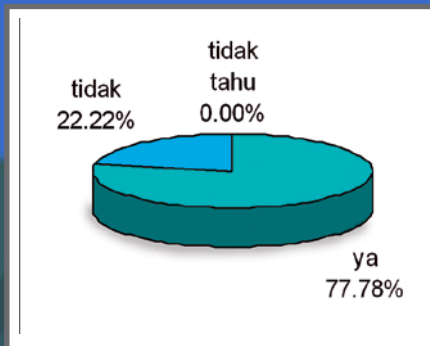
oleh masing-masing menteri terkait. Kemudian di bawa ke Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Kemudian setelah jadi, Presiden hanya tinggal menandatangani, dalam hal ini lembaga kantor kepresidenan belum memiliki otoritas mencerna peraturan-peraturan semisal PP dan keppres agar sesuai dengan visi presiden. Kelemahan institusional lembaga presiden ini, menjadi kontra produktif terhadap ekspektasi masyarakat yang demikian besar karena presiden merupakan hasil pemilihan langsung rakyat. Kelemahan tersebut yang membuat Presiden bisa fokus dalam mengatasi beragam persoalan nasional seperti busung lapar, flu burung, terorisme, hal inilah yang dianggap oleh banyak kalangan yang menyebutkan bahwa peran dan fungsi lembaga kepresidenan belumlah signifikan.

Dalam hal ini perlu dilakukan beberapa hal mengenai pembenahan dari lembaga kepresidenan dengan melakukan regulasi terhadap aturan-aturan yang mengemuka didalamnya. Keberadaan aturan perundangan mengenai lembaga kepresidenan ini sangatlah penting, guna membatasi jumlah menteri dan para penasihat presiden di tengah kecenderungan koalisi pemerintahan sekarang ini. Dalam hal ini, pengalaman sejarah masa lalu, jangan sampai terulang kembali seperti pada Kabinet Seratus Menteri di era Bung Karno dahulu. Karena mau bagi-bagi kue kekuasaan dengan koalisi, akhirnya presiden menyerah pada tekanan partai-partai politik agar membagi kursi menteri.

UU Lembaga Kepresidenan

Lembaga Kepresidenan adalah satu-satunya lembaga yang tidak punya payung hukum, DPR dan DPD ada UU susunan dan kedudukannya, BPK ada UU khusus, MA juga ada, Presiden yang dipilih langsung ini semua masih harus menterjemahkan langsung dari UUD. Perlunya payung hukum dalam kaitannya dengan kelembagaan kepresidenan ini, yang mengatur tugas-tugas dan mekanisme yang menjadi bagian dari membantu tugas-tugas khusus seorang presiden dalam merancang sebuah kebijakan negara. Sehingga mampu menciptakan dan juga menguatkan presiden dalam

Kepresidenan diatur dalam UU Khusus?



kerangka sistem presidensial, karena staf-staf presiden ini merupakan kumpulan para pakar yang diakui keahliannya bukan hanya faktor politis semata.

Dalam pandangan responden dapat dikatakan bahwa lembaga kepresidenan itu perlu diatur melalui perundang-undangan. Dalam hal ini 77,78% responden menyatakan setuju dengan adanya aturan terhadap lembaga kepresidenan yang bersifat khusus tersebut. Sedangkan yang menyatakan tidak setuju dengan Undang-undang lembaga kepresidenan itu berjumlah 22,22 % responden dan yang menyatakan ketidaktahuannya tidak ada sama sekali.

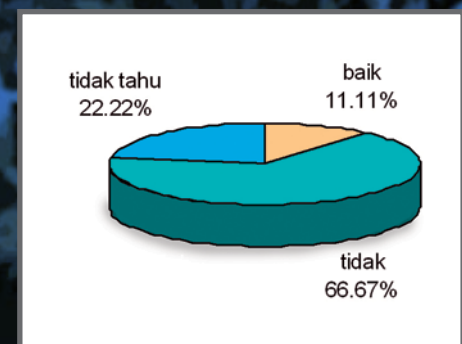
Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa UU lembaga kepresidenan itu perlu dibuat, untuk mengatur presiden, agar tidak muncul pelbagai permasalahan yang mengarah pada abuse of power dari seorang presiden dan juga mengatur urusan rumah tangga presiden dalam hubungannya membuat kebijakan-kebijakan negara. Dengan demikian, maka payung hukum menjadi lebih jelas, berupa kewenangan-kewenangan yang ada dan berlaku secara normatif dalam pembuatan kebijakan yang mengarah pada keteraturan antar lembaga negara yang sah secara hukum konstitusi.

Sedangkan substansi yang masuk dalam Undang-Undang Lembaga Kepresidenan ini, mencakup seperti hubungan Presiden dengan pemerintah daerah, koordinasi Presiden dan Wakil Presiden, mekanisme hubungan presiden dan dewan pertimbangan presiden. Presiden dan kementerian negara presiden dan staf khusus kepresidenan dan lain sebagainya.

Peran Lembaga Kepresidenan

Dalam hal ini para responden menyatakan, bahwa lembaga kepresidenan yang ada dan berperan dalam menopang tugas-tugas dari seorang presiden sebagai kepala negara adalah baik, berjumlah 11,11 %. Responden yang menyatakan tidak baik, berjumlah 66,67 % dan yang menyatakan ketidaktahuannya adalah berjumlah 22,22 % responden. Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa pada dasarnya lembaga kepresidenan itu belum mampu menopang dan memberikan nilai lebih dalam membantu seorang dalam menjalankan tugas kepresidenan. Hal ini bisa dikarenakan masih belum maksimalnya

Kinerja Lembaga Kepresidenan dalam menopang tugas presiden?

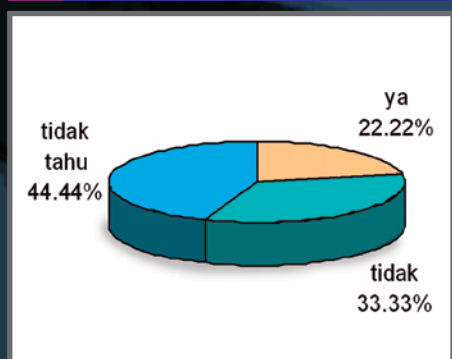


lembaga tersebut dan juga perekrutannya yang hanya sebatas orang-orang dekat presiden yang secara kemampuan dapat dipertanyakan.

UU Dewan Pertimbangan Presiden

Penasihat presiden juga harus diatur dalam UU Kepresidenan, seperti yang

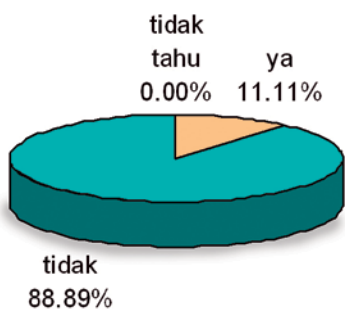
Dewan Pertimbangan Presiden efektif?



diamanatkan oleh UUD 1945, Pasal 16 yang mengatur tentang hal ini yang dikondisikan untuk membantu presiden dalam memberikan pertimbangan terhadap pelbagai hal mengenai permasalahan kenegaraan. Dewan ini berada dibawah presiden dan berbeda dengan dewan sejenis yang ada pada masa orde baru yang termasuk sebagai lembaga tinggi negara, sejajar dengan presiden.

Dewan Pertimbangan Presiden yang sekarang ini dalam proses perekrutan anggota dan dipilih oleh Presiden dapat dikatakan bahwa, sebagian responden berpikiran bahwa Dewan ini efektif dalam memberikan pertimbangan kepada seorang presiden, yaitu sejumlah 22,22 % responden. Sedangkan yang menyatakan tidak efektif, berjumlah 33,33 % responden yang menyatakan ketidaktahuannya adalah berjumlah 44,44 % responden. Hal menjadi bahan pertanyaan, apakah sosialisasi terhadap keberadaan Dewan Pertimbangan Presiden yang Undang-undangnya sudah di buat sudah dilakukan atau tidak ?, mengingat keberadaan Dewan ini ditakutkan seperti pada masa orde baru yang berisi orang-orang mantan pejabat, sehingga dirasakan tidak efektif kehadirannya.

Perampingan struktur kementerian negara tahun 2009?



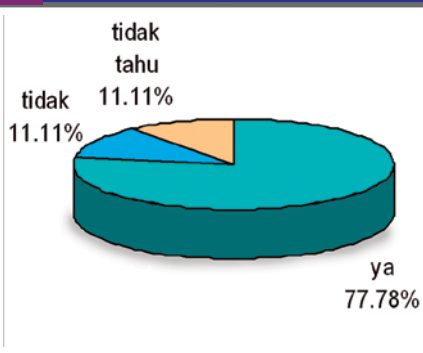
Kementerian Negara

Kementerian mempunyai tugas sebagai pembantu presiden dalam kaitannya sebagai tangan presiden untuk bekerja pada hal-hal yang bersifat teknis. Kementerian di Indonesia dari kabinet yang satu ke kabinet lainnya ini tidak tetap sama sekali dan cenderung sangat besar sekali, bahkan di era Presiden SBY ini jumlah kementerian berjumlah 35 buah.

Kementerian yang tidak tetap dari kabinet yang satu ke kabinet yang lainnya, menjadi permasalahan tersendiri bagi setiap perancang kebijakan kepegawaian negara, karena menyangkut penempatan seseorang atau dengan kata lain birokrat pemerintahan. Adanya kementerian yang digabung, dipecah dan digabungkan dimasa lalu jelas menimbulkan permasalahan tersebut.

Persoalan lainnya mengenai besarnya jumlah anggota kabinet dan kementerian ini berdampak langsung terhadap anggaran negara yang dikeluarkan untuk membiayai operasional seluruh kementerian. Di harapkan dengan adanya UU lembaga kepresidenan ini juga dapat mengatur cara pembentukan atau pembubaran suatu kementerian atau departemen karena berdampak pada anggaran dan sumber daya manusia, serta stabilitas nasional. Menilik pada jumlah kementerian di Amerika Serikat, jumlah Departemen dari waktu ke waktu tetap, sehingga pengembangan profesionalisme menjadi semakin tajam,

Hubungan Pusat-daerah terganggu akibat UU Lembaga Kepresidenan?



dimana pengaturan anggaran menjadi lebih mudah.

Dalam hal ini, para responden yang menyatakan, bahwa perlunya perampingan kabinet yang mengingat kementerian negara yang ada sekarang ini terlampau gemuk adalah sebesar 77,78 % responden. Kemudian yang menyatakan tidak perlu adalah berjumlah 11,11 % responden dan yang menyatakan ketidaktahuannya adalah berjumlah 11,11 % responden. Dengan demikian pada dasarnya perampingan kementerian ini sangatlah diperlukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan masalah nasional yang sangat kritis dan selalu bergerak dari satu pendulum yang memusat (sentripetal) ke arah pendulum yang menyebar (sentrifugal). Sementara itu, wacana akademik gagasan dan konsep federalisme yang merupakan wujud gerakan negara yang bersifat menyebar telah memperoleh stigma yang buruk dalam perjalanan negara dan bangsa Indonesia. Untuk mengatasinya diperlukan suatu perubahan mendasar dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam kaitan dengan ini ada talik ulur mengenai kewenangan dari dua kepentingan, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Disatu sisi pemerintah pusat menghendaki pergerakan sentripetal atau sistem yang terkonsentrasi, disatu sisi pemerintah daerah menginginkan sistem yang menyebarkan di berikannya otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah.

Pengalaman masa lalu, dimana dominasi pusat lebih dominan terhadap daerah, menjadi trauma tersendiri bagi daerah dalam mensikapi penguatan lembaga kepresidenan ini. Namun, mengingat karena bentuk negara Indonesia yang berbentuk republik dan juga adanya suatu ikatan kesejarahan yang kuat, menjadikan adanya hal tersebut tidak menjadi permasalahan lagi. Dalam hal ini yang terpenting adalah, bagaimana pemerintah itu mampu dan bisa untuk mensejahterakan masyarakat, yang dalam hal ini adalah masyarakat daerah.

Hal ini terlihat dari pandangan para responden yang menyatakan bahwa pada dasarnya hubungan pusat dan daerah tidak akan terganggu dengan adanya undang-undang lembaga kepresidenan. Ini terlihat dengan jawaban responden ketika ditanyakan tentang hal ini, dimana sebesar 88,89 % responden menyatakan tidak terpengaruh. Sedangkan 11,11 % responden menyatakan hubungannya berpengaruh dan yang menyatakan ketidaktahuannya tidak ada sama sekali. Dengan demikian ketakutan akan hal itu sama sekali tidak mendasar dan dengan sendirinya, bahwa kelembagaan ini menjadi keniscayaan untuk dihadirkan dalam mencari alternatif solusi dalam menghadapi permasalahan bangsa. **F**