
MEKANISME PELAKSANAAN KEKUASAAN PRESIDEN PADA PASAL 14 UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Dimas Farlyanda¹, Ghunarsa Sujatnika²

^{1,2}Universitas Indonesia

Email Koresponden: dimas.farlyanda@ui.ac.id

Abstract

The authority to grant clemency, amnesty, abolition, and rehabilitation is stated in Article 14 of the 1945 Constitution as the power entrusted to the President. Below is explained in the presidential system why there is power in article 14 of the 1945 Constitution owned by the president? Why then why in exercising the prerogative of his power in article 14 of the 1945 Constitution should the President ask for the consideration of the House of Representatives and the Supreme Court? Can be briefly explained based on the conclusion that is because the President holds the power of the head of state, and prerogative rights do not mean deviating judicial or humanitarian and social rights owned by the 2 institutions of the Supreme Court and the House of Representatives, the research method used by the author is a normative juridical research method.

Keywords: Clemency; 1945 Constitution; President.

Abstrak

Wewenang untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi dinyatakan dalam Pasal 14 UUD 1945 sebagai kekuasaan yang dipercayakan kepada Presiden. Dibawah ini dijelaskan di dalam sistem presidensial mengapa ada kekuasaan dalam pasal 14 UUD 1945 yang dimiliki oleh presiden ? lalu Mengapa dalam menggunakan hak prerogatif kekuasaannya dalam pasal 14 UUD 1945 Presiden harus meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung ? dapat dijelaskan secara singkat berdasarkan kesimpulan hal itu dikarenakan Presiden memangku kekuasaan kepala negara, dan hak prerogatif bukan berarti menyimpangi hak hak yudisial ataupun kemanusiaan dan sosial yang dimiliki 2 lembaga Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat dimaksud, Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode penelitian yuridis normatif.

Kata Kunci: Grasi; UUD 1945, Presiden.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



PENDAHULUAN

Republik Indonesia adalah negara yang didasarkan pada prinsip hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1, ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Selain itu, Indonesia juga adalah negara yang didirikan di atas prinsip-prinsip hukum material, sosial, dan modern. Pembukaan UUD NRI 1945 menetapkan tujuannya antara lain meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan kemampuan intelektual bangsa, dan berpartisipasi dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (*law of social engineering*) dan perundang-undangan selaku alat kebijakan negara perlu kita sadari sepenuhnya.¹

Mengingat tujuan hukum maka dapat dirinci secara garis besar fungsi hukum adalah sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Sebuah demokrasi yang semata-mata didasarkan pada kekuatan mayoritas tanpa memperhatikan hak minoritas merupakan sebuah diktator mayoritas atas minoritas. Sebaliknya, sebuah pemerintahan yang berseberangan dengan keinginan mayoritas tidak dapat disebut sebagai demokrasi. Dalam sebuah sistem demokrasi, keinginan rakyat terbentuk melalui diskusi yang berkelanjutan antara mayoritas dan minoritas, yang menghasilkan kompromi sebagai bagian alamiah dari demokrasi. Kompromi diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang memberikan jalan keluar dari konflik dengan menetapkan norma-norma yang tidak secara eksklusif melayani kepentingan satu pihak atau seluruhnya bertentangan dengan pihak lain.²

Negara hukum di era modern sekarang ini, tidak tepat lagi kalau meletakkan negara dan pemerintahannya sebagai institusi pasif, yang kewenangannya di kerangka atau dibingkai dengan hukum agar tidak melakukan penyalahgunaan wewenang, atau kekuasaan secara langsung dan sengaja sebagaimana watak kekuasaan “orde baru” penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan negara atau pemerintah.

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang tidak terpisahkan dan tidak dapat dibedakan satu sama lain. Dalam sistem pemerintahan presidensial, seperti yang diterapkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Presiden memiliki kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Ada beberapa prinsip dasar dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat universal, yaitu:

1. Ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang eksekutif dan legislatif.
2. Presiden adalah eksekutif tunggal, dan kekuasaan eksekutifnya tidak dibagi, hanya Presiden dan Wakil Presiden yang memegang kekuasaan ini.
3. Kepala pemerintahan juga menjadi kepala negara, atau sebaliknya, kepala negara juga menjadi kepala pemerintahan.
4. Presiden menunjuk menteri sebagai asisten atau bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak diizinkan untuk memegang posisi eksekutif, dan sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.

¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, h. 50.

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. 1, (New York: Russel & Russel, 1961), h. 287-288.

7. Jika supremasi parlemen berlaku dalam sistem parlementer, maka supremasi konstitusi berlaku dalam sistem presidensial. Oleh karena itu, cabang eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tidak terpusat dan tidak terkonsentrasi pada satu parlemen, seperti dalam sistem parlementer.

Namun dalam praktik ketatanegaraan, hak ini dilakukan secara nyata. Secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala negara baik raja ataupun Presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, seperti Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi. Dengan berbekal legitimasi hak prerogatif, Presiden dapat memberikan pengampunan terhadap siapapun, dengan pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain secara subjektif oleh Presiden, apabila dianggap pantas untuk memperoleh pengampunan.³

Dalam praktik pemerintahan negara, hak prerogatif dilaksanakan secara nyata. Secara teoritis, hak prerogatif diartikan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh institusi mandiri dan absolut tertentu yang tidak bisa digugat oleh institusi negara lain. Dalam sistem pemerintahan negara modern, hak ini dipegang oleh kepala negara, baik itu raja atau presiden, serta oleh kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Hak ini juga diartikan sebagai kekuasaan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada cabang eksekutif dalam lingkup kekuasaan pemerintahannya, terutama pada sistem yang ketat memisahkan kekuasaan seperti Amerika Serikat, termasuk dalam membuat kebijakan politik dan ekonomi. Dengan legitimasi hak prerogatif, Presiden dapat memberikan pengampunan kepada siapa saja berdasarkan pertimbangan kemanusiaan atau faktor subjektif lain yang dianggap pantas untuk pengampunan.

Mahkamah Agung, sebagai institusi yudisial tertinggi, adalah institusi negara yang paling tepat untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal ini karena pengampunan berkaitan dengan keputusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan keputusan hakim. Sementara itu, legislatif memberikan pertimbangan dalam memberikan amnesti dan abolisi berdasarkan pertimbangan politik. Kepentingan Presiden untuk mempertimbangkan pertimbangan Mahkamah Agung dalam memberikan pengampunan dan rehabilitasi adalah karena pertama, pengampunan dan rehabilitasi adalah prosedur yudisial yang biasanya diberikan kepada mereka yang telah melalui proses tersebut, sedangkan amnesti dan abolisi lebih bersifat politik. Kedua, pengampunan dan rehabilitasi lebih bersifat individualistik, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.

Seperti yang terlihat dalam pengampunan kontroversial yang diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada Schapelle Leigh Corby, seorang pelaku kejahatan narkoba yang terbukti bersalah, kekuatan hak prerogatif dalam sistem pemerintahan presidensial sangat terlihat. Corby, seorang tahanan narkoba asal Australia, dijatuhi hukuman 20 tahun penjara oleh Pengadilan Negeri Denpasar karena menyelundupkan 4,2 kilogram ganja pada tahun 2004. Pengampunan tersebut

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), h.316.

dianggap sebagai preseden buruk dalam upaya Indonesia untuk memerangi narkoba dan zat-zat ilegal. Namun, Presiden masih dapat menjalankan keputusannya, meskipun mendapat banyak kritik.⁴

Menimbang hal tersebut di atas, maka urgen untuk dilakukan penelitian dengan rumusan masalah yaitu dalam sistem presidensial mengapa ada kekuasaan dalam pasal 14 UUD NRI 1945 yang dimiliki oleh Presiden? dan Mengapa dalam menggunakan hak prerogatif kekuasaannya dalam pasal 14 UUD NRI 1945 Presiden harus meminta pertimbangan DPR dan Mahkamah Agung?

METODE

Aspek penting dari penulisan ilmiah adalah metodologi yang digunakan dalam penelitian. Suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah sehingga hasil karya ilmiah tersebut dapat mendekati suatu kebenaran sesungguhnya. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh sesuatu atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit dan cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian hukum merupakan suatu aktivitas yang berorientasi pada know-how dalam bidang hukum, yang bertujuan untuk menyelesaikan isu-isu hukum, bukan hanya memberikan pengetahuan tentangnya.⁵ Untuk menciptakan tulisan ilmiah yang sistematis dan berorientasi pada tujuan, menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru yang sesuai dengan perkembangan saat ini, metode penelitian yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini, yang difokuskan pada mengkaji penerapan prinsip-prinsip hukum atau norma-norma dalam hukum positif kemudian dihubungkan dengan permasalahan-permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Sistem Presidensial Mengapa Ada Kekuasaan dalam Pasal 14 UUD NRI 1945 yang Dimiliki oleh Presiden

Wewenang seorang Presiden di sebuah negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Sejak kemerdekaan hingga saat ini, bangsa Indonesia telah mengalami beberapa perubahan konstitusi. Perubahan tersebut antara lain Konstitusi 1945 (Periode 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Periode 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950), Konstitusi Sementara (Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959), kembali ke Konstitusi 1945 melalui Dekrit Presiden (Periode 1959-1971), Konstitusi 1945 (Periode 1971-1999), dan terakhir Konstitusi 1945 (Periode 1999-2002). Menurut Ismail Sunny, wewenang Presiden berdasarkan Konstitusi 1945 meliputi wewenang administratif, legislatif, yudikatif, militer, diplomatik, dan darurat. Wewenang administratif adalah pelaksanaan hukum dan politik administrasi, wewenang legislatif adalah memajukan dan mengesahkan undang-undang, wewenang yudikatif adalah hak untuk memberikan grasi dan amnesti, wewenang militer adalah kontrol atas angkatan bersenjata dan pemerintahan, wewenang diplomatik adalah kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, dan wewenang darurat. "Presiden bertanggung jawab

⁴ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010). Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h.43.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, Cetakan ke-12, 2016, h. 60.

⁶ *Ibid*, h. 57.

kepada MPR" berarti bahwa meskipun kepala negara dan kepala pemerintahan digabungkan dalam posisi Presiden, prinsip tanggung jawab presiden kepada cabang legislatif juga diakui.⁷

Menurut pendapat H.M Ridhwan Indra, pembagian kekuasaan di cabang eksekutif, legislatif, kepala negara, dan yudikatif menunjukkan bahwa wewenang luas Presiden termasuk dalam fungsi sebagai kepala negara dan pemerintahan, serta sebagai delegasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konstitusi 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang sangat penting dalam struktur konstitusional Indonesia. Terlihat bahwa Presiden memiliki dua fungsi sebagai kepala negara dan pemerintahan. Wewenang Presiden sebelum amandemen Konstitusi 1945 meliputi:

- a. Presiden memiliki wewenang dalam bidang pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Konstitusi 1945.
- b. Sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) Konstitusi 1945, Presiden memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada DPR dalam bidang legislatif dan dapat mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang selama situasi darurat, selain bersama-sama membentuk undang-undang dengan DPR.
- c. Pasal 14 ayat (1) Konstitusi 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk memberikan grasi, abolisi, amnesti, dan rehabilitasi dalam bidang yudisial.
- d. Pasal 10 Konstitusi 1945 menetapkan bahwa Presiden memiliki komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara dalam bidang militer.
- e. Wewenang hubungan luar negeri didasarkan pada Pasal 11 ayat (1) Konstitusi 1945
- f. Dalam situasi darurat, Pasal 12 Konstitusi 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk mengeluarkan undang-undang tentang kondisi dan konsekuensi negara dalam bahaya.
- g. Menurut Konstitusi 1945, Presiden memiliki wewenang untuk menunjuk dan membentuk pejabat negara tingkat tinggi.

Pasal 13, ayat (1), (2), dan (3) dari Konstitusi 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menunjuk dan memberhentikan menteri, duta besar, dan konsul. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara juga memberikan mereka kewenangan untuk memberikan pengampunan. Teori konstitusional membagi pengampunan presiden menjadi empat jenis: grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi.

Pasal 14 Konstitusi 1945 menetapkan wewenang Presiden untuk memberikan empat jenis pengampunan, yaitu: (1) Presiden dapat memberikan grasi dan rehabilitasi berdasarkan nasihat Mahkamah Agung; (2) Presiden dapat memberikan amnesti dan abolisi berdasarkan nasihat Dewan Perwakilan Rakyat. Grasi merujuk pada kemampuan Presiden untuk memberikan pengampunan dengan cara menghapus, mengubah, atau mengurangi hukuman seseorang yang telah divonis dan memperoleh keputusan hukum yang final. Rehabilitasi merujuk pada pengembalian status atau posisi seseorang sebelum atau setelah dijatuhi pidana atau dihukum. Amnesti adalah ketika Presiden mengabaikan tanggung jawab pidana atas tindakan individu atau kelompok, sedangkan abolisi adalah ketika Presiden mengabaikan penuntutan. Beberapa orang percaya bahwa pemberian pengampunan oleh Presiden berdasarkan Pasal 14 memberikan kekuasaan yudisial. Oleh karena itu, beberapa orang juga percaya bahwa Presiden memegang kekuasaan yudisial. Kekuasaan

⁷ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010). Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h.43.

pengampunan Presiden terkait dengan posisinya sebagai kepala negara. Dalam konteks konsep eksekutif tunggal dalam sistem presidensial, kekuasaan Presiden, dalam kapasitasnya sebagai kepala negara, termasuk dalam domain eksekutif. Oleh karena itu, kekuasaan memberikan pengampunan adalah kekuasaan eksekutif dan bukan kekuasaan yudisial. Dengan demikian, Presiden, dengan kekuasaan pengampunan yang dimilikinya, tidak dapat dianggap memegang kekuasaan yudisial.

Menurut C. F. Strong yang dikutip oleh Sumali, kekuasaan seorang Presiden seringkali digunakan secara kabur dalam istilah eksekutif, kadang-kadang merujuk pada jabatan Presiden atau Perdana Menteri, namun kadang-kadang juga digunakan untuk merujuk pada seluruh lembaga atau organisasi pelayanan publik, sipil, dan militer. Bagi Strong, pengertian eksekutif adalah kepala pemerintahan bersama-sama dengan para menteri yang umumnya disebut kabinet. Atau dengan kata lain, eksekutif berarti "badan di negara yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk melaksanakan hukum setelah menerima persetujuan dari legislatif". Sementara itu, dalam karya Legislative, Executive and Judicial Powers in Australia, yang juga dikutip oleh Sumali, W. Ansley Wynes mendefinisikan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan dalam hal melaksanakan undang-undang, menjalankan urusan pemerintahan, dan mempertahankan ketertiban dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri. Adapun kekuasaan umum eksekutif itu menurut Ismail Suny meliputi antara lain: (i) Kekuasaan administrasi, yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif; (ii) Kekuasaan legislatif, yaitu memajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang; (iii) Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti; (iv) Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pertahanan; (v) Kekuasaan Diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri; dan (vi) Kekuasaan darurat, yaitu untuk mengantisipasi keadaan negara dalam keadaan tidak normal. Menurut tata bahasa, kata "Presiden" adalah derivatif dari "*ti preside*" yang berarti memimpin atau tampil di depan.⁸

Kata Latin "*Presidere*" berasal dari "*Prae*" yang berarti "di depan" dan "*Sedere*" yang berarti "duduk". Posisi Presiden erat kaitannya dengan bentuk republik, meskipun tidak selalu. Dalam sejarah politik Romawi, istilah republik muncul bersamaan dengan monarki, *principate*, dan dominan, tetapi istilah Presiden tidak ada. Dalam sistem konstitusional Indonesia, Presiden adalah sebuah institusi atau organisasi yang didasarkan pada Konstitusi 1945 dan terdiri dari dua posisi, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial, posisi Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan digabungkan, seperti halnya di Indonesia. Dengan demikian, Presiden memimpin administrasi negara sehari-hari. Kedua, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen. Ketiga, Presiden dan Parlemen setara, dan Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, begitu pula Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden. Dalam konteks Indonesia, Presiden bertanggung jawab atas administrasi pemerintahan negara. Sistem ini pada dasarnya menjelaskan bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Sistem administrasi negara adalah fungsi dari Presiden. Konsep pemerintahan dalam konteks hukum administrasi mengacu pada pemerintahan umum atau pemerintahan negara.

⁸ Agustin Teras Narang, Reformasi Hukum: Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), h. 49.

Pemerintahan dapat dipahami dalam dua arti, yaitu sebagai "fungsi pemerintahan" dan sebagai "organisasi pemerintahan". Pada dasarnya, sistem administrasi negara tidak membahas sistem pemerintahan oleh semua lembaga negara. Secara sempit, istilah administrasi negara tidak mencakup lembaga negara yang tercantum dalam Konstitusi 1945.⁹ Dalam arti yang lebih luas, istilah penyelenggaraan negara merujuk pada tingkat struktur politik atas (lembaga negara dan lembaga pemerintahan) dan tingkat struktur politik bawah (organisasi politik dan organisasi masyarakat). Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan pemerintahan negara sebenarnya merujuk pada mekanisme pelaksanaan lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden, baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan.¹⁰ Oleh karena itu, Presiden memiliki kekuasaan untuk memberikan pengampunan karena terkait dengan jabatannya sebagai kepala negara.

2. *Hak Prerogatif Kekuasaannya dalam Pasal 14 UUD 1945 Presiden Harus Meminta Pertimbangan DPR dan Mahkamah Agung*

Meskipun MA atau DPR harus memberikan pertimbangan, tetapi hal ini tidak dapat menghalangi hak Presiden untuk memberikan pengampunan. Persyaratan ini hanya membutuhkan pertimbangan, bukan persetujuan, sehingga tidak menunjukkan bahwa lembaga yang diminta pertimbangan dapat menolak hak Presiden. Jika kedua lembaga yang diminta memberikan pertimbangan yang tidak sepakat, Presiden masih dapat memberikan pengampunan sesuai dengan keinginannya. Artinya, pemberian pengampunan adalah hak prerogatif Presiden meskipun istilah ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Penulis memahami bahwa kekuasaan legislatif DPR tidak merangkul seluruh fungsi pembuatan hukum, namun hanya satu aspek spesifik dari fungsi tersebut, yaitu pembentukan norma-norma hukum. "Hukum" dalam esensinya merupakan produk dari legislatif dalam bentuk norma hukum atau sekumpulan norma umum. Istilah "hukum" seringkali digunakan untuk merujuk pada seluruh norma hukum tanpa membedakan antara hukum umum dan norma-norma hukum khusus. Kedaulatan rakyat atau demokrasi di Indonesia dilaksanakan secara langsung maupun melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung serta Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan merumuskan ketentuan-ketentuan hukum, termasuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, serta dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, kedaulatan rakyat diwakili oleh DPR dan DPD.¹¹

Posisi DPR sebagai bagian dari demokrasi perwakilan diatur dalam Pasal 19, yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat

⁹ Philipus M. Hadjon, "Pengatur Hukum Administrasi Negara", Cetakan-3, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994), h. 6.

¹⁰ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, h. 4.

¹¹ DR. Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia ..., ..., h. 21.

mengadakan sidang sedikitnya sekali dalam setahun. Sesuai dengan Pasal 20A Konstitusi 1945, DPR sebagai lembaga negara yang melaksanakan demokrasi perwakilan memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Konstitusi ini, DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Konstitusi ini, setiap anggota DPR memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usulan dan pendapat, serta hak kekebalan. Menurut Pasal 21 ayat (1) Konstitusi 1945 sebelum diamandemen, anggota DPR memiliki hak untuk mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang, seperti yang dinyatakan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang." Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa jika Rancangan Undang-Undang tersebut, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka usulan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat saat itu.

Salah satu perubahan penting dalam rumusan di atas adalah pergeseran mendasar dalam fungsi legislasi dari tangan Presiden ke tangan DPR. Pada awalnya, Pasal 5 ayat (1) Konstitusi 1945 (sebelum diamandemen) menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR," dan Pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang," dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR." Untuk memastikan kedudukan DPR yang kuat, dalam perubahan kedua Konstitusi 1945 ditambahkan ayat (5), yang menyatakan bahwa "Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah berlaku undang-undang dan wajib diundangkan."

Interpretasi normatif kekuasaan Mahkamah Agung dapat dipahami melalui Pasal 24 ayat (2) Konstitusi 1945, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya dalam sistem peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi. Tugas dan wewenang Mahkamah Agung diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Mahkamah Agung, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Peradilan Umum, yang telah direvisi beberapa kali. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi dalam sistem peradilan negara, dan dalam menjalankan tugasnya, Mahkamah Agung bebas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh lainnya.

Menurut Penjelasan Umum UU 3/2009, Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi dalam sistem peradilan negara dan melakukan pengawasan tertinggi terhadap pengadilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Merujuk pada Pasal 28 UU 14/1985, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutuskan kasasi atas putusan pengadilan di bawahnya terkait dengan penerapan hukum (upaya hukum biasa). Sejak diberlakukannya sistem kamar di Mahkamah Agung, lembaga banding ini juga berfungsi untuk menjaga kesatuan dan konsistensi setiap putusan pengadilan. Pasal 30 ayat (1) UU 5/2004 menyatakan bahwa "Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena: a. tidak berwenang atau melampaui batas wewenang; b. salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku; c. lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan."

Menurut Pasal 37 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985, Mahkamah Agung dapat memberikan nasihat atau pertimbangan hukum kepada lembaga negara lain. Sebagai contoh, Mahkamah Agung memberikan nasihat kepada Presiden selaku Kepala Negara mengenai pemberian atau penolakan grasi dan rehabilitasi sesuai dengan Pasal 35 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985.¹²

Istilah "wewenang" atau authority sering disamakan dengan istilah Belanda "bevoegdheid" yang berarti wewenang atau kekuasaan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata "wewenang" sama dengan "kewenangan" yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, mengatur dan menyerahkan tanggung jawab kepada individu atau organisasi lain.¹³ Kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, misalnya kewenangan Presiden untuk membuat undang-undang, peraturan darurat, dan peraturan pemerintah, disebut sebagai kewenangan atributif. Dari semua sikap yang mempengaruhi pemerintahan, yang paling penting adalah sikap terhadap kesetiaan pada kekuasaan politik. Kewenangan dianggap sah secara sah apabila warganya mendukung rezim tersebut dan patuh pada undang-undang politik dasar yang menyatakan bahwa apa yang dikatakan oleh penguasa harus diikuti sebagai syarat kelangsungan hidup rezim. Jika rakyat menolak mendukung suatu rezim tetapi patuh pada hukumnya, maka rezim itu bersifat paksaan. Jika suatu rezim kehilangan dukungan dan ketaatan dari warganya, maka kekuasaannya akan menghadapi perlawanan.¹⁴

Beberapa pakar hukum di Indonesia memberikan beberapa definisi mengenai kewenangan, di antaranya adalah:

- a. Menurut Ferrazzi, kewenangan adalah hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, termasuk pengaturan, pengurusan, dan pengawasan untuk suatu urusan tertentu.¹⁵
- b. Menurut Ateng Syafrudin, terdapat perbedaan antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang hanya terkait pada suatu bagian tertentu dari kewenangan.¹⁶
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa wewenang mencakup hak dan kewajiban. Hak berarti kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban adalah kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.

Berdasarkan definisi dari para ahli, kewenangan dalam konteks tata negara dan administrasi negara merujuk pada hak yang dimiliki oleh negara atau lembaga negara untuk menjalankan tugas dan fungsi yang telah diberikan melalui peraturan perundang-undangan atau

¹² <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-wewenang-dan-fungsi-ma/>, diakses tanggal 19 Februari 2023.

¹³ Mohtar Mas'ood, *Perbandingan Sistem Politik*, Cetakan Ke-16, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2016), h. 148.

¹⁴ Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Pro Justisia*, Yuridika, No. 5 dan 6 Tahun XII, (September-Desember, 1997), h. 1.

¹⁶ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

peraturan lainnya. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada warga negara atau lembaga negara harus memiliki legitimasi agar penggunaannya tidak melanggar batas-batas yang telah ditetapkan. Kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara atau pemerintah, termasuk Presiden, harus memiliki legitimasi yang kuat. Kewenangan memiliki arti yang meliputi wewenang-wewenang atau *rechtsbevoegdheid*. Wewenang mencakup tindakan hukum publik dalam lingkup pemerintahan, termasuk dalam membuat keputusan pemerintah dan pelaksanaan tugas, serta distribusi wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, wewenang diartikan sebagai kemampuan untuk menimbulkan akibat hukum. Ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan, yaitu melalui atribusi, delegasi, dan mandat.

Dalam konteks ini, penting bagi negara dan lembaga-lembaga pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dengan bijak dan tidak melampaui batas-batas yang telah ditetapkan agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik serta mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari rakyat. Dalam konteks ini, penting bagi negara dan lembaga-lembaga pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dengan bijak dan tidak melampaui batas-batas yang telah ditetapkan agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik serta mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari rakyat. Dalam konteks ini, penting bagi negara dan lembaga-lembaga pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dengan bijak dan tidak melampaui batas-batas yang telah ditetapkan agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik serta mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari rakyat. Terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan antara lain :

- a. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ tersebut.¹⁷
- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi, kewenangan orang pertama menjadi kewenangan orang kedua.¹⁸
- c. Kewenangan yang telah diberikan harus menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Sedangkan mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandat.¹⁹

Tanggung jawab tidak dialihkan kepada mandataris, melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat, seperti yang ditunjukkan oleh istilah "a.n" (atas nama). Oleh karena itu, semua konsekuensi hukum yang timbul dari keputusan yang dibuat oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi mandat. Dari penjelasan di atas, kita dapat menghubungkannya dengan diskusi tentang penerbitan Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2020. Dalam penjelasan mengenai kewenangan atribusi, ini berarti badan legislatif memberikan kewenangan kepada suatu lembaga pemerintah, yang dalam hal ini adalah Presiden. Presiden diberi kewenangan untuk mengeluarkan regulasi dalam situasi darurat. Kewenangan ini sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) Konstitusi 1945 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, arti dari atribusi adalah bahwa kewenangan ini melekat pada lembaga pemerintah yang dituju pada posisi dan wewenang mereka. Ini berarti bahwa ada rasa tanggung jawab yang harus dipertanggungjawabkan ketika kewenangan ini digunakan. Langsung atau tidak langsung, kewenangan ini akan memiliki konsekuensi hukum yang harus dipertanggungjawabkan.

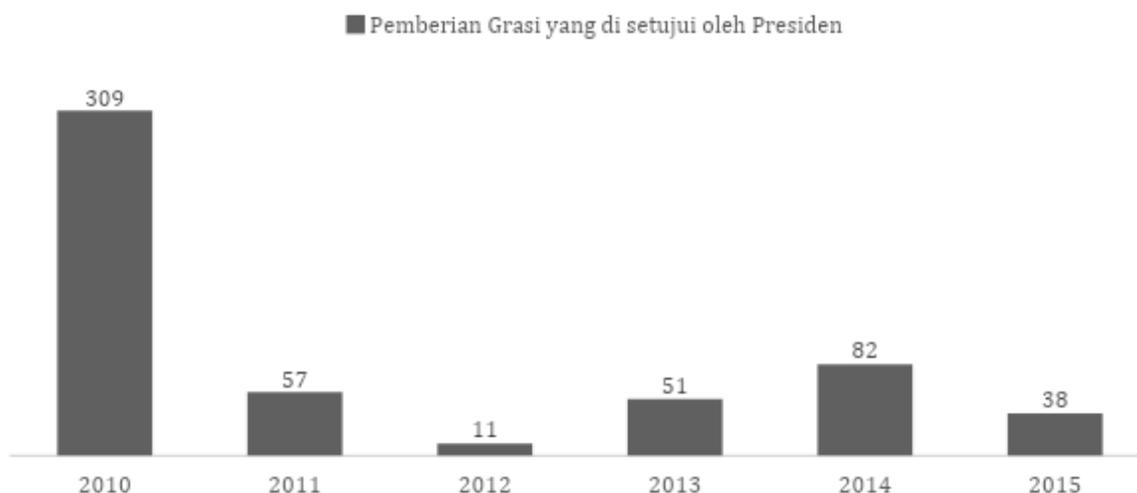
¹⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, h. 105.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", ... h. 90.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", ... h. 94.

Di bawah ini adalah statistik perbandingan grasi yang diberikan oleh Presiden selama periode dari tahun 2010 hingga 2015.

Gambar 1. Pemberian Grasi yang Disetujui oleh Presiden Melalui Pertimbangan MA



KESIMPULAN

Dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945, Presiden dianggap memiliki posisi yang sangat penting dalam struktur negara Indonesia. Selain berfungsi sebagai kepala negara, Presiden juga memiliki fungsi sebagai kepala pemerintahan. Salah satu konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara adalah kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan. Dalam teori hukum ketatanegaraan, terdapat empat jenis pengampunan presiden yaitu grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi.

Alasan Presiden harus mengikutsertakan Lembaga DPR dan MA dalam pengampunan tersebut atau pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi adalah Pasal 14 ayat (1) dan Pasal Nomor 14 ayat (2). Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan Presiden untuk melibatkan Mahkamah Agung adalah saat memberikan grasi dan rehabilitasi, di mana Presiden harus mempertimbangkan pertimbangan Mahkamah Agung. Pertimbangan Mahkamah Agung diperlukan karena grasi merupakan bagian dari proses peradilan. Pasal Nomor 14 ayat (2) menyatakan bahwa Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan mempertimbangkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena amnesti terkait dengan masalah politik, kemanusiaan, dan sosial.

DAFTAR REFERENSI

- Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum: Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003).
- Ashiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).
- Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000).



-
- Attamimi, S.Hamid. *Kumpulan Tulisan "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan"*, (Depok: Indonesia: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021)
- Fatmawati Chairuddin, *Pengaruh Penyatuan Kewenangan Yudisial, Organisasi dan Finansial pada Mahkamah Agung terhadap Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2014)
- Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010). Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986)
- MD, Moh Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011)
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999)
- Philipus M. Hadjon, "Pengantar Hukum Administrasi Negara", Cetakan-3, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers, 1994)
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*