

**BAHAN AJAR HUKUM TATA NEGARA**  
**TEORI LEMBAGA KEPRESIDENAN**



**Disusun oleh**  
**Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.**

**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS GADJAH MADA**

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I KONSEPSI PRESIDENSIAL</b>	
<b>1</b>	
A. Definisi	1
B. Sejarah	2
C. Ciri-Ciri	5
D. Sistem Pemerintahan	6
E. Lebih Jauh: Presidensial dan Parlementer	12
<b>BAB II LEMBAGA KEPRESIDENAN</b>	<b>17</b>
A. Presiden dan Lembaga Kepresidenan	17
B. Kantor Lembaga Kepresidenan	18
C. Wakil Presiden	21
<b>BAB III JENIS PRESIDENSIAL</b>	<b>28</b>
A. Berdasarkan Dukungan Parlemen	28
B. Berdasarkan <i>Personality</i>	34
C. Berdasarkan Macam Eksekutif	35
<b>BAB IV KEKUASAAN PRESIDEN</b>	<b>45</b>
A. Kekuasaan Eksplisit	45
1. Kepala Pemerintahan ( <i>Chief of Executive</i> )	47
2. Kepala Negara ( <i>Chief of State</i> )	48
3. <i>Chief of Diplomat</i>	50
4. Panglima Tertinggi ( <i>Comender in Chief</i> )	50

5. Ketua Legislatur ( <i>Chief of Legislator</i> )	51
6. Ketua Partai ( <i>Chief of Party</i> )	55
B. Kekuasaan Implisit	55
C. Perbedaan Kekuasaan dan Keistimewaan Presiden	58
<b>BAB V RELASI KEPRESIDENAN</b>	<b>61</b>
A. Presiden dan Parlemen	61
B. Presiden dan Kabinet	62
C. Presiden dan Departemen	64
D. Presiden dan Birokrasi	65
E. Presiden dan Koalisi	66
<b>BAB VI PEMILIHAN &amp; PEMBERHENTIAN PRESIDEN</b>	<b>69</b>
A. Masa Jabatan Presiden	69
B. Pemilihan Presiden	71
C. Pemberhentian Presiden	97
<b>BAB VII SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA</b>	<b>113</b>
A. Presidensial, Presiden Sial dan <i>Majority President</i>	113
B. Presidensial di Era SBY	116
1. Presiden Yudhoyono, Kabinet dan Koalisi	118
2. Presiden Yudhoyono dan UKP3R	121
3. Presiden Yudhoyono dan DPR	124
C. Mencari Lembaga Kepresidenan yang Efektif	126
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>131</b>
<b>BIODATA PENULIS</b>	<b>135</b>

## DAFTAR TABEL

<b>TABEL 1</b>	Hubungan Kepastian dan Fleksibilitas Dengan Sistem Presidensial dan Parlemerter	11
<b>TABEL 2</b>	Kantor Kepresidenan <i>White House</i>	20
<b>TABEL 3</b>	<i>Split Ticket</i> dan <i>Straight Ticket</i>	30
<b>TABEL 4</b>	Tipe <i>Personality</i> Presiden	35
<b>TABEL 5</b>	Jenis Kekuasaan Presiden	60
<b>TABEL 6</b>	Perbandingan Sistem Presidensial, Presiden Sial dan <i>Majority President</i>	130

# BAB I

## KONSEPSI PRESIDENSIAL

### A. Definisi

Istilah presiden berasal dari bahasa latin *prae-* dan *sedere*. Seorang presiden adalah orang yang '*preside*', memimpin. Awalnya istilah presiden merujuk pada orang yang memimpin suatu upacara atau pertemuan.<sup>1</sup> Dalam referensi yang lain, istilah presiden berasal dari latin *praesideo* (menjaga atau mengarahkan) dan *praesidere* (memimpin).<sup>2</sup> Pada konteks kekinian, presiden bermakna kepala negara, baik dipilih langsung oleh rakyat, ataupun melalui parlemen, atau sebagaimana di Amerika Serikat – melalui *electoral college*.<sup>3</sup> Meskipun di Inggris, dengan sistem parlementer, tidak ada presiden, kata itu digunakan pula untuk pemimpin dari *Thirteen Colonies*, yang lengkapnya disebut *President of the Council*.<sup>4</sup> Penggunaan istilah tersebut di Inggris dapat dilacak mulai abad ke-14.<sup>5</sup> Tujuh abad kemudian, hingga ditulisnya buku ini, dengan beberapa evolusi konsep, menurut daftar yang dibuat ensiklopedi Wikipedia, ada lebih dari 145 negara yang mengadopsi konsep presiden sebagai *chief of executive*.<sup>6</sup>

Perlu dicatat, dalam konteks ketatanegaraan sekalipun, terminologi presiden sebenarnya digunakan untuk jabatan yudikatif dan legislatif

---

<sup>1</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 3 Juli 2007.

<sup>2</sup> Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts* (1996) hal. 227.

<sup>3</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 3 Juli 2007.

<sup>4</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 3 Juli 2007.

<sup>5</sup> Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts* (1996) hal. 227.

<sup>6</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 3 Juli 2007.

(parlemen). Di Finlandia, berdasarkan Konstitusi 1919, posisi ketua Mahkamah Agung disebut dengan istilah presiden. Di Spanyol, berdasarkan Konstitusi 1978, pemerintahan monarki terbatasnya menyematkan nama presiden untuk jabatan perdana menteri.<sup>7</sup>

## B. Sejarah

Jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada 1789. Pasal II ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat mengatur, "*The executive power shall be vested in a President of the United States of America.*"<sup>8</sup>

Presiden adalah jawaban ala Amerika Serikat, yang menolak model kekuasaan Raja yang absolut. Hanya saja, kekuasaan presiden tetap saja seluas kekuasaan raja, tentu dengan pembatasan yang lebih tegas dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Bila kekuasaan raja mutlak tanpa dapat dicap salah (*the king can do no wrong*), kekuasaan presiden tetap dibatasi oleh konstitusi dan peraturan perundangan.<sup>9</sup> Maknanya, pada diri presiden, bersamaan dengan kekuasaan besar yang melekat, lahir pula tanggung jawab yang besar.<sup>10</sup>

Meski terbatas, seorang Presiden tetaplah model Raja dalam dunia modern. Seorang presiden adalah penguasa strategis utama dalam Republik, sebagaimana kekuasaan Raja dalam kerajaan. Tidak heran, merujuk pada masa bakti periode panjang kepresidenan Franklin D. Roosevelt (1933 –

---

<sup>7</sup> Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts* (1996) hal. 227.

<sup>8</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 10.

<sup>9</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

<sup>10</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 276.

1945) muncul istilah “*the imperial presidency*”.<sup>11</sup> Dalam bahasa Harold J. Laski, Presiden Amerika, “*both more and less than a king*”.<sup>12</sup> Dengan kekuasaan yang sedemikian besar dan strategis, tidak mengherankan jika kantor kepresidenan adalah kantor yang paling menggoda di seluruh Amerika Serikat, bahkan di seluruh belahan dunia lain yang menerapkan sistem republik.<sup>13</sup>

Proses lahirnya presiden di Amerika Serikat cukup berliku. Hasrat untuk membentuk negara kerajaan – bukan republik – tetap mempunyai pendukung berani mati. Setahun sebelum konstitusi disetujui, John Jay mengirim surat kepada George Washington, mempertanyakan apakah tidak sebaiknya Amerika Serikat berbentuk kerajaan.<sup>14</sup> Alexander Hamilton, meski tidak mendapatkan dukungan, dengan lantang berargumen, sistem kerajaan Inggris adalah yang terbaik di dunia. Baginya, tidak akan ada pemerintahan yang baik tanpa eksekutif yang baik. Serta, eksekutif yang baik tidak akan pernah lahir dari negara republik.<sup>15</sup> Pada akhirnya, setelah melalui perdebatan yang panjang, rumit-berbelit, bentuk negara republik disetujui, sistem presidensial diadopsi. George Washington dipilih secara bulat menjadi presiden pertama Amerika Serikat (1789 – 1797).<sup>16</sup>

Meski memilih presiden dan menolak raja, para perancang konstitusi Amerika Serikat memutuskan bahwa sang presiden harus mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya masalah bangsa.<sup>17</sup> Maka, dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan besar kepada

---

<sup>11</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

<sup>12</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 23.

<sup>13</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 100.

<sup>14</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal.16.

<sup>15</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal. 20.

<sup>16</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal.19.

<sup>17</sup> Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967) hal. 8.

presiden, namun tetap menutup potensi hadirnya pemimpin sejenis raja yang tiran.<sup>18</sup> Alexander Hamilton sendiri, yang justru pada awalnya mendukung monarki dengan raja sebagai pemimpin, menjelaskan dengan baik konsep presiden. Dalam *essay 69* dari *Federalist Paper* (1788), Hamilton membedakan antara presiden dengan raja. Menurutnya, raja terpilih karena keturunan. Sedangkan presiden menjabat melalui pemilihan, dan dapat dipilih kembali setiap empat tahun.<sup>19</sup> Meski, dalam sejarahnya kemudian, melalui amandemen ke-22 di tahun 1951, masa jabatan presiden Amerika Serikat akhirnya dibatasi hanya maksimal dua periode.

Di Eropa, presiden pertama kali muncul di Perancis.<sup>20</sup> Meski bentuk negara republik berawal di tahun 1792, jabatan presiden baru muncul di era republik kedua (1848 – 1851), dengan Louis Napoleon sebagai presiden. Sempat menghilang di era Kaisar Napoleon III (1852 – 1870), jabatan presiden kembali muncul di masa republik ketiga (1875 – 1940). Di Jerman, jabatan presiden baru muncul setelah selesainya perang dunia I (1918), yaitu dengan berlakunya konstitusi Weimar. Sempat lenyap di era diktator Hitler (1934 – 1945), jabatan presiden kembali muncul setelah perang dunia kedua.<sup>21</sup> Di Asia, jabatan presiden dicangkokkan oleh Amerika Serikat ketika memberikan kemerdekaan yang terbatas kepada Filipina di tahun 1935.<sup>22</sup> Di Afrika, presiden Liberia yang hadir pada tahun 1848 adalah presiden pertama yang diakui dunia internasional.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal.19.

<sup>19</sup> Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts* (1996) hal. 227.

<sup>20</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

<sup>21</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 11.

<sup>22</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 11.

<sup>23</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.



### C. Ciri-ciri

Dalam perkembangannya, sistem presidensial tidak selalu sama dalam detail di masing-masing negara yang menerapkannya. Juan J. Linz mencontohkan, untuk dua negara yang menerapkan presidensial "murni" sekalipun – Amerika Serikat dan Argentina – berbeda dalam detail. Perbedaan itu tetap terjadi meskipun Konstitusi Argentina 1853 dipengaruhi oleh konstitusi Amerika Serikat. Mengutip Carlos Nino, Linz mengkontraskan *hyperpresidentialism* di Argentina dengan sistem presidensial yang lebih seimbang berbagi kekuasaan (*balanced division of powers*) di Amerika Serikat.<sup>24</sup>

Meskipun berbeda dalam rincian, secara umum ada beberapa ciri dasar presidensial. Hal itu, salah satunya karena, sistem presidensial di banyak negara diinspirasi oleh model Amerika Serikat, yaitu: presidensial yang meletakkan presiden tidak hanya sebagai pusat kekuasaan eksekutif tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya kepala pemerintahan (*chief of executive*) tetapi juga kepala Negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.<sup>25</sup> Giovanni Sartori memberikan tiga syarat sistem pemerintahan presidensial murni (*pure presidential system*). Pertama, presiden sebagai kepala negara dipilih melalui *popular election*. Kedua, masa jabatan yang lebih pasti, tidak bisa dimakzulkan semata-mata dengan mosi tidak percaya

---

<sup>24</sup> Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994) hal. 5.

<sup>25</sup> Bab IV Kekuasaan Presiden akan lebih menjelaskan tentang fungsi presiden. Sebelum lebih jauh memperinci tentang sistem presidensial, perlu dipertegas dulu makna kepala pemerintahan (*chief of executives*) yang dapat diterapkan untuk setiap sistem pemerintahan yang berbeda. Pada parlementer kepala pemerintahan dijabat perdana menteri; di sistem presidensial kepala pemerintahan di pegang oleh presiden; di Jerman, kepala pemerintahan di kuasai kanselir.

parlemen. Ketiga, presiden memimpin dan mengarahkan pemerintahan yang dibentuknya sendiri.<sup>26</sup> Linz menambahkan, dalam sistem presidensial ada dua ciri dasar, yaitu: legitimasi ganda (*dual democracy legitimacy*) dan kepastian (*rigidity*). Yang pertama merujuk pada legitimasi yang dimiliki oleh presiden terpilih di satu sisi, dengan legitimasi anggota parlemen terpilih di sisi yang lain. Sedangkan *rigidity* merujuk pada kepastian masa jabatan presiden dan kongres. Masa bakti presiden terbebas dari intervensi kongres, sebaliknya parlemen tidak boleh dimatikan oleh sang presiden.<sup>27</sup>

#### **D. Sistem Pemerintahan**

Presidensial adalah salah satu sistem pemerintahan. Sistem presidensial (*presidential system*) berkait erat dengan fungsi eksekutif. Sistem pemerintahan berbeda dengan bentuk pemerintahan, pun tidak sama dengan bentuk negara. Bentuk pemerintahan ada dua: republik dan kerajaan. Bentuk negara terbagi tiga: kesatuan, federal dan konfederasi. Meski berbeda, sistem pemerintahan mempunyai korelasi kuat dengan bentuk pemerintahan. Presidensial adalah sistem pemerintahan dalam bentuk republik. Sedangkan pemerintahan kerajaan, sistem pemerintahannya adalah monarki. Korelasi yang serupa tidak ada antara sistem pemerintahan dengan bentuk negara. Sistem pemerintahan presidensial terdapat di bentuk negara kesatuan, federal ataupun konfederasi.

Selain sistem pemerintahan presidensial dan monarki, ada tiga sistem pemerintahan yang lain: sistem parlementer, sistem campuran (hibrid) dan sistem kolejal (*collegial system*). **Sistem pemerintahan monarki** mungkin

---

<sup>26</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (1997) hal. 84.

<sup>27</sup> Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994) hal. 6.

pengertiannya agak tercampur dengan bentuk pemerintahan kerajaan. Yang jelas, bentuk pemerintahan kerajaan berkait dengan kepala pemerintahan dan kepala negara yang dijabat secara turun-temurun kepada sang raja. Contoh negara yang masih menerapkan sistem ini adalah Brunei Darussalam dan Saudi Arabia. Model lain, **sistem parlementer** antaranya dilaksanakan di Inggris, Australia dan Malaysia. Kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang perdana menteri. Perdana Menteri diangkat dari partai atau koalisi partai yang menguasai suara mayoritas di parlemen. Sedangkan kepala negara tidak dilaksanakan oleh perdana menteri. Di Inggris di pegang oleh Ratu; di Malaysia oleh Sultan; di Australia oleh Gubernur Jenderal, yang masih berada di bawah pengaruh bayang-bayang Ratu Inggris.

Perdana menteri dengan dewan menteri atau kabinetnya bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya. Sedangkan raja (ratu atau sultan) selaku kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*). Berdasarkan sistem pertanggungjawaban demikian maka perdana menteri dan kabinetnya diklasifikasikan sebagai eksekutif sesungguhnya (*real executive*), di sisi lain, kepala negara hanya merupakan pimpinan simbolik (*nominal executive*).<sup>28</sup> Sebagai pemimpin simbolik, raja lebih banyak melaksanakan kerja-kerja seremonial. Namun, bukan berarti, peran kepemimpinan simbolik itu tidak penting. Justru kepemimpinan kharismatik-simbolik itulah yang tidak jarang menjadi kekuatan yang merekatkan suatu bangsa.

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 17.

Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial yang hanya diterapkan dalam bentuk negara republik, sistem parlementer bentuk pemerintahannya dapat dilaksanakan pada bentuk negara republik maupun kerajaan.<sup>29</sup>

**Sistem campuran (hibrid)** pertama kali dikembangkan oleh Perancis pada masa republik kelima, dimulai tahun 1958. Karenanya disebut pula sebagai sistem Perancis (*French system*) di samping sistem semi-presidensial (*semi-presidential system*). Sistem ini menggabungkan beberapa elemen sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Peran kepala negara dijalankan oleh presiden, sedangkan kepala pemerintahan dilakukan oleh perdana menteri. Meski selaku kepala negara, presiden tidak hanya menjalankan tugas-tugas seremonial yang simbolik. Hal itu karena presiden dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung. Berbeda dengan kepala pemerintahan, yang selain bertanggung jawab kepada presiden, pun bertanggung jawab kepada parlemen.

Ketika partai sang presiden menguasai kursi mayoritas di *National Assembly* maka Presiden dapat bekerjasama dengan parlemen dan perdana menteri. Sebaliknya, jika *National Assembly* dikuasai oleh lawan politik presiden, maka ia akan termarginalisasi. Meski perdana menteri dipilih oleh presiden, sang presiden tetap harus mematuhi aturan parlemen untuk memilih pemimpin partai mayoritas di parlemen. Jika presiden dan perdana menteri tidak dalam satu aliansi politik maka terjadilah *cohabitation*,<sup>30</sup> hal tersebut terjadi di tahun 1985, ketika Presiden Chirac (Partai Sosialis) dipaksa memberikan lebih banyak kewenangan kepada Perdana Menteri Mitterrand (Partai Gaullist).<sup>31</sup> Sistem campuran yang awalnya dikembangkan oleh

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 17.

<sup>30</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

<sup>31</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 201, 216.

Charles de Gaulle ini telah diadopsi antara lain oleh Finlandia, Rusia dan Sri Lanka.<sup>32</sup>

**Sistem kolegal** diterapkan di Swiss. Jabatan kepala negara dipegang bersama-sama oleh tujuh orang Dewan Federal Swiss (*Swiss Federal Council*). Presiden dipilih dari Dewan Federal oleh Parlemen Swiss (*Federal Assembly*). Masa jabatan presiden adalah satu tahun – setiap tahun baru – yang dipilih di antara ke tujuh anggota Dewan Federal.<sup>33</sup> Anggota Dewan Federal sendiri dijabat selama tiga tahun, dan dapat dipilih kembali.<sup>34</sup>

Kewenangan presiden terpilih sangat terbatas.<sup>35</sup> Secara domestik, kepala Negara dijabat secara bersama oleh tujuh anggota Dewan Federal, secara internasional presiden terpilih diakui sebagai kepala negara, dan karenanya menerima surat-surat kepercayaan (*Letters of Credence*) dari duta besar negara sahabat.<sup>36</sup> Sebenarnya, para *founding fathers* Konstitusi Swiss 1848 tetap menjadikan konstitusi Amerika Serikat sebagai model utama, namun mereka secara sadar menolak sistem pemilihan presiden langsung dan model pemimpin eksekutif tunggal (*one-person executive*).<sup>37</sup> Penolakan tersebut didasari pada kekhawatiran bahwa pemimpin tunggal, semacam presiden, sangat dekat pada ciri monarki dan bertendensi melahirkan seorang diktator.<sup>38</sup>

Selain Swiss, sistem eksekutif kolegal (*collegial executive*) sebagai lawan tanding dari sistem eksekutif tunggal juga pernah diterapkan Uruguay dan

---

<sup>32</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementarisme dalam Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan* (2002) hal. 42 – 43.

<sup>34</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 177.

<sup>35</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 177.

<sup>36</sup> Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 27 November 2006.

<sup>37</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 7.

<sup>38</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 173.

Venezuela. Di Uruguay, sistem kolegial – dikenal dengan istilah *colegiado* – diadopsi dengan argumen bahwa prinsip-prinsip demokrasi modern mensyaratkan pembagian kekuasaan, tidak terkecuali kekuasaan eksekutif. Di Venezuela, Simon Bolivar memanggil sistem eksekutif kolegialnya sebagai *triumvirate*. Sayangnya Bolivar tidak terlalu menjelaskan, apa saja unsur *triumvirate* tersebut. Ia hanya mengatakan Kongres Venezuela juga terlibat dalam tugas-tugas yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif. Lebih jauh, Bolivar justru mengkritik sistem eksekutif kolegial tersebut, dan justru merekomendasikan sistem pemerintahan eksekutif tunggal, semacam perdana menteri di Inggris untuk diadopsi oleh Venezuela.<sup>39</sup>

Bagi Juan J. Linz, kepastian proses politik sistem presidensial adalah ciri utama yang membedakannya dengan proses politik sistem parlementer yang jauh lebih fleksibel.<sup>40</sup> Kepastian versus fleksibilitas itu adalah kekuatan sekaligus kelemahan sistem presidensial. Kepastian menghadirkan kekuatan dan pemerintahan seorang presiden menjadi terukur dan dapat diprediksi. Namun, kepastian pula yang menyebabkan sistem presidensial mempunyai kelemahan berhadapan dengan situasi-situasi yang tiba-tiba berubah. Pada sistem parlementer, perubahan situasi politik tidak banyak mempengaruhi legitimasi seorang perdana menteri yang cukup mengatasinya dengan memperoleh mosi kepercayaan (*vote of confidence*) dari parlemen.<sup>41</sup> Jika digambarkan, maka hubungan kepastian dan fleksibilitas dengan sistem presidensial dan parlementer adalah sebagai berikut:

---

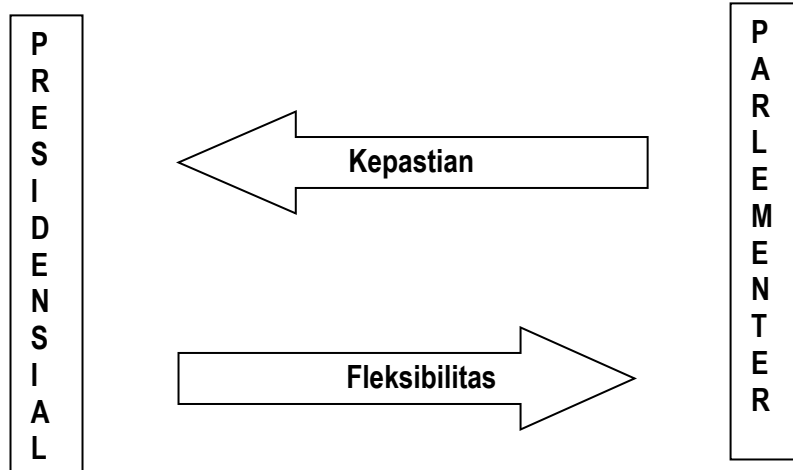
<sup>39</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 97 – 100.

<sup>40</sup> Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994) hal. 8 – 9.

<sup>41</sup> Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994) hal. 9.

**Tabel 1**

**Hubungan Kepastian dan Fleksibilitas Dengan Sistem Presidensial dan Parlemerter**



Dengan pemahaman relasi sistem presidensial dengan kepastian dan fleksibilitas yang demikian, maka rancangan sistem presidensial diprediksi menjadi lebih stabil, khususnya dalam hal masa jabatan. Sedangkan sistem parlementer memang lebih dinamis. Pemerintahan parlementer bisa jatuh-bangun tergantung fluktuasi dukungan partai politik di parlemen atas presiden.

Selanjutnya, tulisan ini, sesuai judulnya, akan fokus menguraikan sistem pemerintahan presidensial. Alasan utamanya karena sistem ketatanegaraan Indonesia lebih menerapkan sistem tersebut, sehingga secara praktik lebih bermanfaat untuk dielaborasi. Elaborasi sistem pemerintahan yang lain akan dilakukan dengan maksud untuk membandingkannya dengan sistem presidensial.

## E. Lebih Jauh: Presidensial dan Parleментар

Di antara lima sistem pemerintahan, yang paling sering didikotomikan adalah sistem presidensial dan parlementer. Perdebatan di antara keduanya bahkan lebih tua daripada polemik tentang demokrasi modern, yang lahir akibat dari pendikotomian keduanya.<sup>42</sup> Bahkan, tidak jarang, demokrasi dibedakan atas dasar keduanya: demokrasi presidensial dan demokrasi parlementer. Inti dari perbedaan tersebut adalah relasi cabang kekuasaan eksekutif dengan legislatif.<sup>43</sup>

Jika pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif; eksekutif dipimpin oleh presiden, sedangkan legislatif dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat, maka yang berjalan adalah sistem presidensial. Posisi di antara kedua cabang kekuasaan setara, dengan sistem relasi saling-imbang-saling-kontrol di antara keduanya.<sup>44</sup> Di sisi lain, jika eksekutif dipimpin oleh perdana menteri atau *premier*, yang anggota kabinetnya juga adalah anggota parlemen, maka sistem yang diterapkan adalah sistem parlementer. Perdana menteri adalah pemimpin dari partai atau koalisi partai yang menguasai kursi mayoritas di parlemen.<sup>45</sup>

Karakteristik sistem parlementer adalah:

1. Ada kepala negara yang perannya hanya simbolik dan seremonial, mempunyai pengaruh politik (*political influence*) yang amat terbatas. Kepala negara adalah seorang presiden sebagaimana di Jerman, India dan Itali; meski di Jepang adalah kaisar atau ratu di Inggris.

---

<sup>42</sup> Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) 1.

<sup>43</sup> Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) 1.

<sup>44</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 20.

<sup>45</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 20 – 21.



2. Cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama dengan kabinet, adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.
3. Parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.<sup>46</sup>

Di antara negara-negara yang menerapkan sistem parlementer, masih terdapat perbedaan-perbedaan mendasar. Ketaksamaan tersebut dipengaruhi beberapa faktor: (1) perbedaan jenis parlemen, apakah unikameral atau bikameral, termasuk perbedaan sistem pemilihan kamar kedua (*second chamber*); (2) perbedaan kekuatan eksekutif untuk membubarkan parlemen dan mempercepat pemilu, serta sebaliknya perbedaan kekuatan parlemen untuk memberhentikan perdana menteri; (3) perbedaan adanya kewenangan *judicial review*. Di Inggris kewenangan demikian tidak hadir karena kedaulatan parlemen yang *supreme*; sebagaimana Perancis juga tidak menerapkan *judicial review*, sehingga lebih memilih *judicial preview* yang dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, tetapi oleh Dewan konstitusi (*Constitutional Council*); dan (4) perbedaan jumlah dan tipe partai politik.<sup>47</sup>

Ciri sistem presidensial adalah:

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*).

---

<sup>46</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 62.

<sup>47</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 62.

3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*).
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.<sup>48</sup>

Dilihat dari karakteristik tersebut, Lijphart menggariskan tiga perbedaan mendasar antara sistem presidensial dan parlementer: *pertama*, presidensial dipimpin oleh kepala pemerintahan, yang kebanyakan disebut presiden, dipilih untuk satu masa jabatan tertentu yang ditetapkan dalam konstitusi. Untuk kondisi normal, sang presiden tidak boleh diberhentikan oleh legislatif, kecuali dalam hal pemakzulan (*impeachment*). Di sisi lain, parlementer dipimpin oleh perdana menteri – atau terkadang disebut *premier*, *chancellor* dan *ministerial-president* – yang keberlangsungan kabinet pemerintahannya akan amat tergantung pada kepercayaan dari legislatif. Setiap saat parlemen dapat memberhentikan perdana menteri dan membubarkan kabinet yang dipimpinnya melalui mosi tidak percaya (*vote of no confidence*).<sup>49</sup>

*Kedua*, kepala pemerintahan dalam sistem presidensial dipilih secara langsung oleh rakyat, atau dengan mekanisme *electoral college* sebagaimana di Amerika Serikat; Sedangkan perdana menteri dalam sistem parlementer dipilih oleh lembaga legislatif. Perbedaan utama yang *ketiga* adalah, dalam sistem presidensial dikenal hanya satu orang kepala pemerintahan dengan seluruh menteri kabinet berada di bawah kendalinya, atau dikenal dengan sistem *one-person, non-collegial executives*. Berbeda dengan sistem

---

<sup>48</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 63.

<sup>49</sup> Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) 2.

parlementer yang kepemimpinannya lebih bersifat kolegal, atau diistilahkan sebagai *collective* atau *collegial executives*.<sup>50</sup>

Selain ketiga perbedaan utama tersebut, sering pula disebutkan bahwa presiden adalah kepala negara di samping kepala pemerintahan; sedangkan seorang perdana menteri hanyalah kepala pemerintahan semata. Perbedaan lain, presiden tidak pernah memegang jabatan rangkap sebagai anggota parlemen, sedangkan perdana menteri, dan anggota kabinetnya, adalah pula *members of parliament*. Perbedaan yang terakhir sebenarnya mempunyai pengecualian. Di Belanda dan Norwegia, posisi sebagai anggota parlemen harus dilepaskan oleh anggota kabinet dan perdana menterinya. Lijphart berargumen, praktik di kedua negara tersebut tidak menghadirkan perbedaan yang mencolok dengan model sistem parlementer yang lebih baku.<sup>51</sup>

Representasi paling akurat dari sistem presidensial adalah pemerintahan di Amerika Serikat. Sedangkan model parlementer yang paling dirujuk adalah Inggris. Negara lain di wilayah Amerika tengah dan selatan, kebanyakan hanya menduplikasi sistem pemerintahan negeri Paman Sam tersebut.<sup>52</sup> Tentu, sebagaimana adanya perbedaan dalam detail penerapan sistem parlementer, rincian aplikasi sistem presidensial pun berbeda-beda. Di Filipina misalnya, kongres berwenang mengkonfirmasi kandidat wakil presiden, yang dinominasikan presiden, yaitu ketika terjadi kekosongan posisi wakil di tengah masa jabatan kepresidenan. Lebih jauh, kandidat wakil presiden harus anggota kongres. Di Amerika Serikat, senat berwenang mengkonfirmasi seluruh "*political appointment*" presiden. Kewenangan konstitusional senat untuk memberi "*advise and consent*" dalam

---

<sup>50</sup> Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) 3.

<sup>51</sup> Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) 4.

<sup>52</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 63.

pengangkatan hakim agung, misalnya, membuka kesempatan bagi parlemen untuk mempengaruhi kebijakan yudisial pada level federal.<sup>53</sup>

Presiden Amerika Serikat dipilih untuk masa jabatan empat tahun, dan dibatasi hanya untuk maksimal dua periode masa jabatan, sesuai Amandemen Ke-22 Konstitusi Amerika Serikat. Sang presiden dipilih langsung oleh rakyat (melalui *Electoral College*), tidak oleh kongres, dan karenanya tidak bertanggung jawab kepada kongres. Meskipun kongres dapat mengontrol arus keuangan negara, hak veto presiden dan menginvestigasi kebijakan presiden; kantor kepresidenan masih jauh dari konsep Jeffersonian yang memosisikan presiden sebagai pelayan keinginan kongres.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 177.

<sup>54</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) 202.

## BAB II

### LEMBAGA KEPRESIDENAN

#### A. Presiden dan Lembaga Kepresidenan

Presiden berbeda dengan lembaga kepresidenan. Presiden berhubungan dengan pemangku jabatan (*personal, president, ambstrager*). Sedangkan Lembaga Kepresidenan berkait dengan lingkungan jabatan (*institusional, presidency, ambt*).<sup>55</sup> Presiden berasal dari bahasan latin *praesidens, praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (*monarch*).<sup>56</sup> Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sedere* yang artinya duduk.<sup>57</sup> *The president is not the presidency. The presidency is not the government.*<sup>58</sup>

Berbeda dengan jabatan legislatif dan yudikatif yang "*multiple membership*", jabatan presiden merupakan jabatan tunggal, posisi "*a club of one*" yang hanya diisi oleh satu orang pemangku jabatan.<sup>59</sup> Tidak mengherankan karenanya, seorang presiden akan menikmati legitimasi pemilu yang sangat kokoh, menjadikannya *national figure* yang amat berpengaruh.<sup>60</sup> Mengenai strategisnya pemangku jabatan tunggal tunggal tersebut, Nigel Bowles:

*A President's greatest political asset is that the executive power in the United States is not collective but singular ... A*

---

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 1 – 2.

<sup>56</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 4.

<sup>57</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 10.

<sup>58</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 1.

<sup>59</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999) hal. 12; Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 98.

<sup>60</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 98.

*member of Congress is one of a body 435, a Senator of a hundred, a Governor of fifty, a President of one.*<sup>61</sup>

## **B. Kantor Lembaga Kepresidenan**

Sejarah Amerika tentang kantor kepresidenan dimulai ketika Franklin Roosevelt membentuk *President's Commission on Administrative Management* atau lebih dikenal sebagai Browlow Commission.<sup>62</sup> Di tahun 1939, Presiden Roosevelt membentuk Kantor Kepresidenan (*Executive Office of the President*) sebagai institusi payung (*umbrella agency*) untuk membantu kerja presiden. Awalnya EOP mencakup *White House Office* (WHO) dan Biro Anggaran (*Bureau of the Budget*).<sup>63</sup>

Kantor Biro Anggaran, yang di tahun 1970 diubah namanya menjadi Kantor Manajemen dan Anggaran (*Office of Management and Budget*, OMB), adalah salah satu sayap kerja utama yang dibentuk menurut Undang-undang Anggaran dan Akuntan di tahun 1921. OMB mempunyai fungsi strategis untuk menelaah prioritas dan rencana kerja dari lembaga eksekutif. Setiap tahun, komisi-komisi negara eksekutif harus memasukkan rencana anggarannya kepada OMB untuk *review* dan disetujui berdasarkan prioritas agenda kerja presiden. Karenanya OMB berhak untuk memodifikasi rencana kerja dan anggaran eksekutif tergantung pada keinginan presiden.<sup>64</sup> Tentu saja, kewenangan *review* anggaran OMB tersebut tidak berlaku untuk komisi negara independen, karena guna menjamin kemandiriannya, komisi independen wajib mengatur sendiri anggaran kerjanya.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 111.

<sup>62</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 119.

<sup>63</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 192.

<sup>64</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 119 – 120.

<sup>65</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 120.

Salah satu faktor yang menentukan dalam kesuksesan seorang presiden adalah dukungan administrasi kantor kepresidenan. Di Amerika Serikat, peran demikian dijalankan oleh kantor Gedung Putih. *White House Office* membantu relasi internal kepresidenan, relasi eksternal dengan kongres, relasi eksternal dengan media massa, memberi nasihat kebijakan, hingga membuat naskah pidato presiden.<sup>66</sup> Kantor Kepresidenan secara resmi dibentuk berdasarkan *Reorganization Act* tahun 1933, yang kemudian direvisi di tahun 1939.<sup>67</sup> Sejak pembentukannya di tahun 1939, Kantor Kepresidenan tumbuh sangat pesat. Meski awalnya dimaksudkan menjadi kantor yang ramping.<sup>68</sup> Kuantitas terpuncak dicapai pada masa Presiden Nixon, dengan jumlah staf masing-masing hampir 600 dan 6000, untuk WHO dan EOP.<sup>69</sup> Di masa Presiden George Bush, kantor ini mempekerjakan sekitar 1500 orang. Angka sebenarnya lebih dari itu, karena beberapa pekerja kantor kepresidenan diletakkan di bawah administrasi dan dibayar oleh kantor lain.<sup>70</sup> Berkembangnya kuantitas pegawai kepresidenan tersebut salah satunya karena terus meningkatnya harapan publik kepada perbaikan kinerja sang presiden.<sup>71</sup>

*White House* merupakan bagian dari kantor kepresidenan (*executive of the president*) (lihat Tabel 2). Namun, staf di Gedung Putih tidak jarang mempunyai kekuasaan riil yang lebih besar dibandingkan menteri sekalipun. Bahkan Harry McPherson, mantan staf senior Gedung Putih paling berpengaruh berpendapat posisi penasihat Gedung Putih hampir berkebalikan dengan wakil presiden. Penasihat di Gedung Putih mempunyai

---

<sup>66</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 212 – 213.

<sup>67</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 115 – 117.

<sup>68</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 121.

<sup>69</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 64.

<sup>70</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 117.

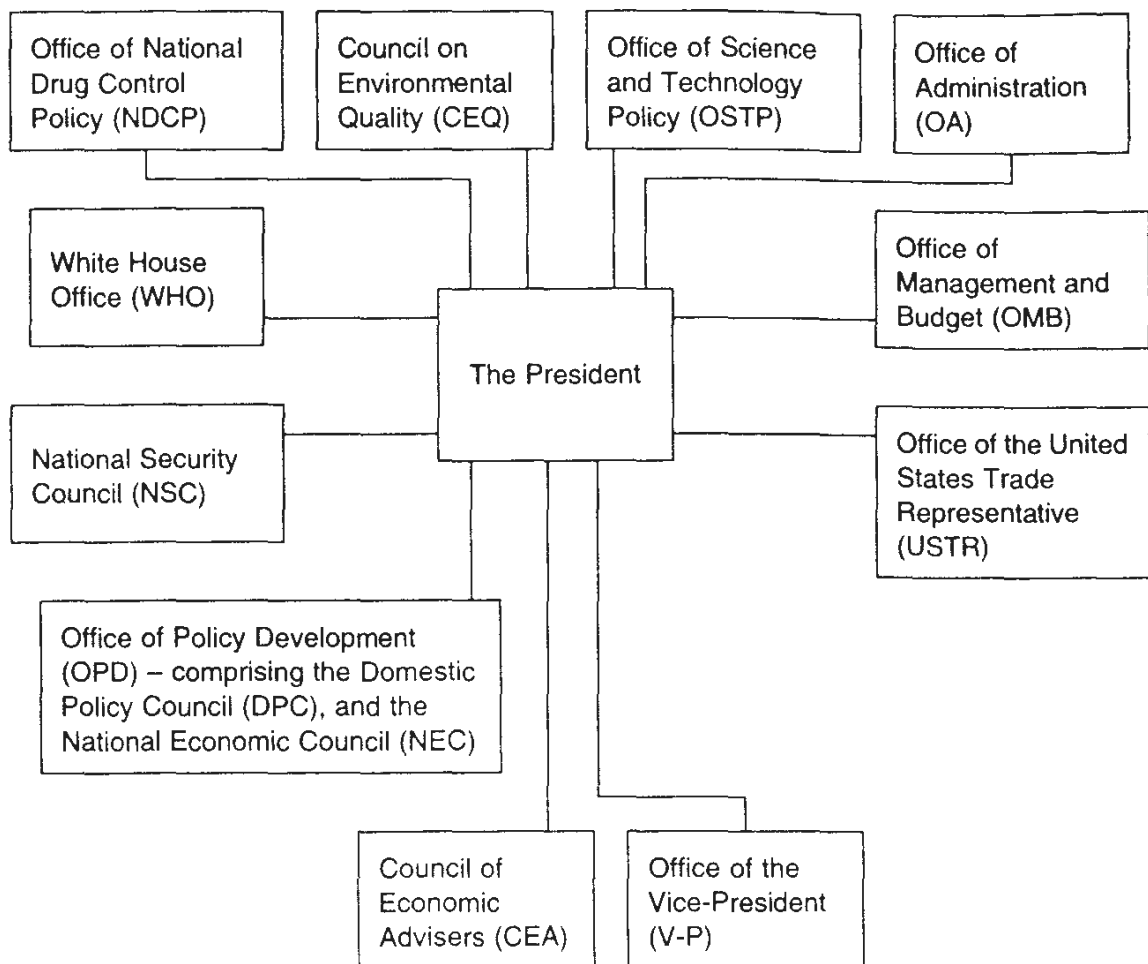
<sup>71</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 121.

kekuasaan strategis yang kapan saja mungkin tiba-tiba lenyap. Sebaliknya, wakil presiden meski *powerless*, tetapi berkesempatan untuk menggantikan posisi presiden, dan karenanya menguasai kekuasaan yang luar biasa besar.

**Tabel 2**

**Kantor Kepresidenan *White House***

**The Executive Office of the President Representative**



Meskipun secara formal merupakan bagian dari *Executive of the President* (EOP), *White House Office* (WHO) secara faktual berdiri terpisah dari struktur Kantor Kepresidenan. Tidak sebagaimana keanggotaan staf



kepresidenan lain yang diatur dengan peraturan perundangan, staf gedung putih – sekitar 400 orang – ditentukan langsung oleh presiden, tanpa ada campur tangan Kongres. Orang-orang gedung putih adalah *"the President's most intimate advisers"*.<sup>72</sup> Bahkan EOP dan WHO sudah menjadi kekuatan politik tersendiri dan dinamai *"the presidential party"*.<sup>73</sup>

Dengan jumlah staf yang sedemikian besar, jelaslah bahwa presiden sudah mengarah menjadi institusi kepresidenan.<sup>74</sup> Pekerjaan institusional – bukan personal presiden – tersebut lebih terang diaplikasikan semasa sakitnya Presiden Eisenhower. Kala itu banyak keputusan yang diambil lembaga kepresidenan, tanpa Presiden Eisenhower sendiri sebenarnya mengetahuinya.<sup>75</sup> Saat inipun publik harus lebih cermat untuk memisahkan setiap pernyataan dan kebijakan seorang presiden. Tidak jarang pernyataan dan kebijakan tersebut sebenarnya diolah oleh kantor kepresidenan, tanpa presiden sendiri betul-betul memahami dan menyetujuinya.<sup>76</sup>

Dalam perjalanannya EOP dan WHO menjadi pusat kekuasaan politik dan badan penasihat lembaga eksekutif, tetapi juga menjadi pengolah, pencari dukungan publik bahkan pelaksana kebijakan presiden.<sup>77</sup>

### C. WAKIL PRESIDEN

*The Executive Branch of the government of the United States has but two elected members: the President and the Vice-President. Only the former matters for what it is, the latter merely for what he might become.*<sup>78</sup>

---

<sup>72</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 119.

<sup>73</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 64.

<sup>74</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 142.

<sup>75</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 142.

<sup>76</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 142.

<sup>77</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 123.

Masih terkait dengan lembaga kepresidenan, tentu tidak dapat dipisahkan keberadaan wakil presiden. Meskipun, sebagai perbandingan, di Amerika Serikat, pertumbuhan pemerintahan yang pesat di abad ke-20 tidak membawa perubahan signifikan pada eksistensi dan fungsi wakil presiden. Setiap wakil presiden tidak mempunyai peran lebih penting kecuali jika presiden berhalangan, sehingga posisi sebagai wakil presiden berujung pada promosi menjadi presiden.<sup>79</sup> Bahkan, tidak jarang, alih-alih menjadi penyelesaian permasalahan bangsa, wakil presiden justru dianggap sebagai salah satu masalah laten dalam sistem ketatanegaraan.<sup>80</sup> Rossiter dengan lugas menyebutnya sebagai sistem yang terus berfungsi mengecewakan dalam sistem konstitusi Amerika.<sup>81</sup> Wakil Presiden pertama, John Adams, menyatakan bangsanya telah melakukan kesalahan terbesar dengan menciptakan posisi wakil presiden.<sup>82</sup>

Meski, di dalam ketakberdayaannya, sang wakil presiden berpotensi menjadi raksasa tidur. John Adams sendiri mengakui, "*I am Vice-President. In this I am nothing, but I may be everything*". Menjadi segalanya, tentu dalam makna jika wakil presiden kemudian berkesempatan menggantikan posisi sang presiden.<sup>83</sup> Hal lain, posisi wakil presiden menjadi lebih bermakna jika mendapat peran yang penting dari sang presiden. Karena, seharusnya wakil presiden menjadi pembantu utama presiden.<sup>84</sup>

Meski pada akhirnya tidak mempunyai kewenangan konstitusional yang signifikan, seleksi calon wakil presiden tetap dipandang strategis. Calon wakil

---

<sup>78</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 98.

<sup>79</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 106.

<sup>80</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 143.

<sup>81</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 143.

<sup>82</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 144.

<sup>83</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 146.

<sup>84</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 149.

presiden dipilih berdasarkan faktor-faktor yang dapat saling melengkapi dengan kandidat presiden. Contohnya, dengan memilih calon wakil presiden Walter Mondale, Jimmy Carter mempertimbangkan pasangan yang berasal dari utara, liberal dan senator partai demokrat yang terkenal. Faktor-faktor yang tidak dimiliki oleh Jimmy Carter sebagai kandidat presiden.<sup>85</sup>

**Peran Suksesi.** Salah satu posisi dan peran strategis Wakil Presiden adalah menggantikan Presiden, jika presiden berhalangan (*incapacitated*). Termasuk kategori berhalangan adalah meninggal, mengundurkan diri atau dimakzulkan.<sup>86</sup> Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur secara tegas bagaimana halnya jika presiden tidak dapat menjalankan tugasnya karena sakit parah, misalnya.

Jikalau yang kosong adalah jabatan wakil presiden sendiri, maka aturan konstitusi biasanya memberikan kewenangan kepada presiden untuk menominasikan calon wakil presiden yang kemudian disetujui oleh parlemen. Di Amerika Serikat, Amandemen Ke-25 mengatur, kekosongan wakil presiden terisi setelah calon yang diajukan presiden mendapat persetujuan suara mayoritas di kedua kamar dari Kongres.<sup>87</sup>

Bagaimana jika baik posisi presiden maupun wakil presiden mendadak kosong? Teori ketatanegaraan mempunyai beberapa jalan keluar. Salah satunya memberikan posisi kepresidenan kepada ketua parlemen; kepada menteri; atau beberapa orang menteri. Di Amerika Serikat, berdasarkan *Presidential Succession Act* tahun 1947, jika kedua posisi kepresidenan kosong maka Ketua *House* akan menjabat sebagai presiden; urutan

---

<sup>85</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 106.

<sup>86</sup> Amandemen Ke-25 Konstitusi Amerika Serikat, tahun 1967.

<sup>87</sup> Section 2 Amandemen Ke-25 Konstitusi Amerika Serikat.

selanjutnya adalah Presiden *Pro Tempore*, yaitu jabatan tertinggi kedua di Senat setelah Ketua Senat. Jabatan *President Pro Tempore* dipilih melalui pemilihan di antara anggota Senat, dan karenanya biasanya dipegang oleh Senator paling senior dari fraksi mayoritas di Senat. *President Pro Tempore* menjalankan tugas ketua Senat – yang dijabat oleh Wakil Presiden – saat ketua berhalangan hadir. Selanjutnya, setelah unsur parlemen, Undang-undang Suksesi Kepresidenan memberikan urutan pejabat presiden kepada menteri, yang di antaranya, secara berurutan, adalah: menteri luar negeri, menteri keuangan, menteri pertahanan, jaksa agung, menteri dalam negeri.<sup>88</sup>

Sejarah Amerika mencatat penerapan beruntun Amandemen Ke-25 Konstitusi, yaitu: ketika Presiden digantikan Wakil Presiden, dan sang Presiden pengganti menominasikan Wakil Presiden untuk disetujui Kongres. Di bawah Presiden Richard Nixon (1969 – 1974), Wakil Presiden Sipro Agnew mengundurkan diri. Gerard Ford kemudian menjadi Wakil Presiden setelah dinominasikan Nixon dan disetujui Kongres. Ketika pada akhirnya Nixon mengundurkan diri dari kursi kepresidenan, Ford naik peringkat menjadi presiden. Selanjutnya Ford wajib menentukan kandidat wakil presiden, posisi yang ditinggalkannya. Pada akhirnya, Ford menominasikan Nelson Rockefeller yang menjadi wakil presiden setelah disetujui mayoritas *House* dan Senat.<sup>89</sup>

Di Indonesia, UUD 1945 mengatur bahwa wakil presiden menggantikan presiden jika yang bersangkutan "mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya".<sup>90</sup> Jika wakil presiden kosong, maka presiden menominasikan dua calon wakil presiden

---

<sup>88</sup> Gina Miroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 309.

<sup>89</sup> Gina Miroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 311.

<sup>90</sup> Pasal 8 ayat (1) UUD 1945.

untuk dipilih oleh MPR.<sup>91</sup> Selanjutnya, jika baik posisi presiden maupun wakil presiden kosong, maka menteri luar negeri, menteri dalam negeri dan menteri pertahanan secara bersamaan menjadi pelaksana tugas kepresidenan.<sup>92</sup> Ketiga menteri yang menjabat sebagai presiden dalam rentang waktu maksimal 30 hari tersebut, sebelum MPR memilih presiden dan wakil presiden baru, biasanya disebut sebagai **Triumvirate**.

Sejarah Indonesia mencatat dua kali posisi Wakil Presiden kosong. Pertama ketika di masa Presiden Soekarno, Wakil Presiden Moh. Hatta mengundurkan diri. Selanjutnya, ketika Presiden Soeharto mengundurkan diri untuk digantikan Wakil Presiden BJ Habibie, sang presiden pengganti membiarkan posisi Wakil Presiden yang ditinggalkannya menjadi kosong. Berbeda dengan Presiden Megawati Soekarnoputri, yang ketika menggantikan presiden Abdurrahman Wahid, akhirnya memiliki Wakil Presiden baru, Hamzah Haz. Kekosongan tersebut dimungkinkan karena sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, mekanisme pengisian kosongnya Wakil Presiden belum diatur dalam konstitusi.

**Tugas Wakil Presiden.** Tugas dari Wakil Presiden yang utama tetaplah bersama-sama dengan presiden menjadi pimpinan cabang kekuasaan eksekutif. Tentu saja, Wakil Presiden berada di bawah kedudukan Presiden. Tugas-tugas wakil presiden lainnya, lebih ditentukan oleh arah dan kebijakan presiden. Karena, bagaimanapun wakil presiden tetaplah merupakan pembantu presiden. UUD 1945 bahkan secara jelas menegaskan posisi pembantu presiden tersebut dalam Pasal 4 ayat (2). Meskipun, status

---

<sup>91</sup> Pasal 8 ayat (2) UUD 1945.

<sup>92</sup> Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.

pembantu presiden untuk wakil presiden tentu tidaklah sama dengan makna pembantu presiden yang juga disematkan konstitusi kepada para menteri (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945). Tidak sebagaimana para menteri yang dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setiap saat, Wakil Presiden bukanlah obyek dari kewenangan *appointment and removal* dari Presiden.<sup>93</sup>

Konstitusi pun mengatur persyaratan untuk menjadi Wakil Presiden, yang selalu sama dengan persyaratan menjadi presiden, yaitu: syarat umur, kewarganegaraan dan domisili minimal. Sebagaimana syarat presiden Amerika Serikat, Pasal II Ayat (4) Konstitusi mengatur syarat Wakil Presiden berumur minimal 35 tahun, warga negara asli (*natural-born citizen*) dan telah berdomisili di Amerika Serikat paling sedikit 14 tahun. Di samping ketiga persyaratan tersebut, UUD 1945 menambahkan syarat, "tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani". Ketentuan Indonesia jelas lebih kabur, dibandingkan dengan ketentuan syarat kepresidenan Amerika yang lebih terukur. Kekaburan aturan jelas tergambar pada syarat mampu secara rohani dan jasmani, yang meski selintas terlihat benar, tetapi sebenarnya syarat itu diadopsi lebih karena kepentingan politik praktis sesaat. Berawal dari pengalaman Presiden Abdurrahman Wahid (1999 – 2001) yang tuna netra, muncul desakan dari kubu kontra Wahid untuk memasukkan "sehat jasmani dan rohani" sebagai syarat calon presiden. Pada akhirnya, sebagai hasil kompromi, kata "sehat" digantikan kata "mampu".<sup>94</sup> Meskipun telah dikompromikan demikian, tetap saja Abdurrahman Wahid gagal menjadi calon presiden pada pemilihan tahun 2004, karena dianggap

---

<sup>93</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 309.

<sup>94</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (2007) hal. 379.

tidak mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan pemeriksaan kesehatan yang akhirnya ditetapkan Komisi Pemilihan Umum.

## BAB III

### JENIS PRESIDENSIAL

#### A. Berdasarkan Dukungan Parlemen

Sistem Presidensial dapat dibagi berdasarkan dukungan parlemen terhadap presiden dan banyaknya dukungan partai politik. Berdasarkan besarnya dukungan parlemen terhadap presiden, sistem presidensial terbagi dua jenis, yaitu:

1. ***Split-Party Government***<sup>95</sup> adalah pemerintahan presidensial yang tidak didukung oleh mayoritas anggota partai yang sama dengan presiden di parlemen.<sup>96</sup> Karena dukungan minoritas anggota parlemen tersebut, jenis sistem pemerintahan yang demikian disebut pula *separated government* atau *divided government*.<sup>97</sup> Dalam bahasa lain, pemerintahan terbelah (*divided government*) adalah kondisi dimana terjadi keterbelahan dukungan politik. Partai pemerintah dan/atau koalisinya (*the rulling party*) menguasai eksekutif, sedangkan partai non-pemerintah dan/atau koalisinya (*the opposing party*) menduduki mayoritas kursi di parlemen.<sup>98</sup> Konsep ini tidak hanya disematkan kepada pemerintah nasional atau federal, namun dapat pula terjadi pada level provinsi atau, dalam sistem federal, pada negara bagian.<sup>99</sup> Presiden dengan dukungan politik minoritas demikian disebut pula *minority presidential*.

---

<sup>95</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 16.

<sup>96</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 2 – 3.

<sup>97</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 10.

<sup>98</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal 81.

<sup>99</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 81.



2. **Single-Party Government**<sup>100</sup> adalah pemerintahan presidensial yang didukung oleh mayoritas anggota partai yang sama dengan presiden di parlemen. Karena dukungan mayoritas anggota parlemen tersebut, jenis sistem presidensial yang demikian disebut pula *majoritarian government* atau disebut pula ***unified government***.<sup>101</sup>

Terbentuknya dua sistem presiden di atas tidak jarang dipengaruhi oleh pilihan rakyat. Dalam masyarakat yang terdidik, pemilih justru dengan sengaja menjatuhkan pilihan partai yang berbeda antara presiden di satu sisi dengan partai perwakilannya di parlemen di sisi yang lain. Pilihan yang sengaja berbeda tersebut disebut *split ticket*. Pilihan yang demikian dalam jumlah yang signifikan akan menghasilkan *split party government*. Sebaliknya, pemilih yang ingin membentuk presiden yang kuat akan cenderung memilih perwakilan partai yang sama untuk duduk sebagai presiden dan anggota parlemen. Pilihan yang sama demikian disebut *straight ticket* dan condong menghasilkan *straight party government* (lihat tabel 3).

---

<sup>100</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 16.

<sup>101</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 10.

Tabel 3

***Split Ticket dan Straight Ticket***

No.	Dukungan Pemilih	Dukungan Parlemen	Sistem Presidensial
1.	<i>Split ticket</i> (pilihan terpisah)	Mayoritas	<i>Unified Government</i>
2.	<i>Straight ticket</i> (satu pilihan)	Minoritas	<i>Divided Government</i>

Presiden mayoritas ataupun presiden minoritas dapat terjadi dalam sistem presidensial yang didukung oleh sistem multi partai, ataupun dalam sistem dua partai. Meskipun, tentu saja, presiden minoritas cenderung lebih sering terjadi dalam sistem presidensial yang berada dalam sistem multi partai politik. Tentang presiden minoritas yang berada dalam sistem multipartai terjadi di banyak negara Amerika Latin, ataupun sistem pemerintahan presidensial pasca reformasi 1998. Sedangkan sistem presidensial minoritas yang terjadi dalam sistem dua partai tidak jarang dialami oleh Amerika Serikat.<sup>102</sup>

Secara teori "*median voter*", kecenderungan terjadinya pemerintahan terbelah, dalam sistem politik dua partai, adalah 50%. Tapi kalkulasi teori demikian tidak selalu akurat dalam kehidupan nyata. Pengalaman Amerika menunjukkan pemerintahan terbelah lebih sering terjadi, satu dan lain hal

---

<sup>102</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 12.

karena pemilih terdidik secara sadar dan terencana melakukan *ticket splitting* dalam pemilihan umum, yaitu dengan memberikan mandat kepada partai yang berbeda untuk menguasai masing-masing cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>103</sup> Misalnya memilih presiden dari Partai republik, sedangkan untuk kursi Senat suara diberikan kepada calon dari Partai Demokrat.<sup>104</sup> Konsep *split-ticket* dibedakan dengan *straight-ticket*, yaitu ketika seorang pemilih menjatuhkan pilihan hanya kepada satu partai untuk semua tingkat dan jenis pemilihan umum.<sup>105</sup>

Dalam penelitian yang dilakukan Morris Fiorina, kecenderungan terjadinya pemerintahan terbelah semakin tinggi bila profesionalisme anggota parlemen juga lebih dijamin.<sup>106</sup> Yang dimaksud dengan profesionalisme menyangkut tiga hal: level renumerasi; fasilitas serta staf pendukung; dan kewajiban waktu kerja.<sup>107</sup> Namun, Peverill Squire, dalam membantah Fiorina, menunjukkan bahwa: meningkatnya kemungkinan pemerintahan terbelah lebih dipengaruhi oleh profesionalitas personal, dibandingkan profesionalitas institusional. Dalam bahasa Squire, pemerintahan terbelah lebih disebabkan oleh, "*changes in the behavior of legislators than of changes in the characteristics of the institutions*".<sup>108</sup> Bagi Squire, perbaikan dan perubahan pada level sistem kerja parlemen saja tidak lebih berpengaruh, dibandingkan dengan bahan dasar kemampuan dan perilaku anggota parlemen itu sendiri.

---

<sup>103</sup> Daniel Ingberman dan John Villani, *An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization*, *American Journal of Political Science*, Vol. 37 No. 2 (1993) hal. 431 – 432.

<sup>104</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 130.

<sup>105</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 130.

<sup>106</sup> Morris Fiorina, *Divided Government*. New York: Macmillan (1992), hal. 24 – 59; Morris Fiorina, "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88:304 – 316.

<sup>107</sup> Peverill Squire, "Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22 No. 3 (Agustus, 1997) hal. 418 – 419.

<sup>108</sup> Peverill Squire, "Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22 No. 3 (Agustus, 1997) hal. 418.

Penulis berpendapat, pemerintahan terbelah mensyaratkan tidak hanya perbedaan partai di antara presiden dan parlemen, namun juga perbedaan kebijakan di antara keduanya. Oleh karenanya, level independensi anggota parlemen memang harus lebih tinggi –di atas rata-rata– untuk dapat mengimbangi kekuasaan presiden yang sudah pasti besar. Pada konteks itulah menjadi wajar jika kemudian kompensasi profesionalitas institusi sang anggota parlemen dijamin secara layak, tentu dengan tetap meningkatkan kapasitas intelektual dan integritas moral para wakil rakyat tersebut.

Dikaitkan dengan upaya menghadirkan pemerintahan yang efektif, presiden di abad ke-20 dihadapkan pada dua kondisi yang kontradiktif. Di satu sisi, presiden mengemban harapan yang tinggi serta kewenangan yang luas; namun di sisi lain, polarisasi dukungan politik dan makin independennya anggota parlemen menyebabkan presiden semakin sulit memperoleh dukungan nyata dari koalisi di lembaga perwakilan rakyat.<sup>109</sup> Di tengah kemiskinan dukungan demikian, presiden akhirnya berpaling kepada sokongan nyata dari publik, dari rakyat pemilihnya.<sup>110</sup> Lebih jauh, dalam membangun koalisi, publik mempunyai dua peran strategis, yaitu: menjadi legitimasi bagi kepemimpinan presiden sebagai dalam proses pembuatan kebijakan publik; serta publik menyediakan fondasi bagi pembangunan pemerintahan koalisi.<sup>111</sup>

Selanjutnya, jika berdasarkan banyaknya dukungan partai politik, sistem presidensial terbagi dua jenis, yaitu:

1. *Single-Party Government (Majority-Party Government)*
2. *Coalition Government (Multy-Party Government)*

---

<sup>109</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 92.

<sup>110</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 94.

<sup>111</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 95.

Beberapa sistem politik telah diidentifikasi menghasilkan politik biaya tinggi, yaitu: sistem pemerintahan presidensial, bentuk negara federal, sistem pemilu proporsional terbuka, sistem multi partai dan pemerintahan koalisi.<sup>112</sup> Mengutip beberapa penelitian terdahulu, Pereira dan Mueller menegaskan, pemerintahan koalisi (*coalition government* atau *multy party coalition*) akan berbiaya lebih tinggi dibandingkan (*single-party government* atau *majority-party government*) karena makin banyaknya anggaran yang perlu dibagi di antara partai-partai anggota koalisi.<sup>113</sup>

Ada rumus umum, makin tinggi jumlah partai politik dan anggota parlemen, maka pengeluaran negara semakin besar.<sup>114</sup> Anggaran yang disetujui oleh koalisi lebih besar dibandingkan oleh *majority-party* di Kongres. Mengutip penelitian Inmann dan Fitss (1990) Pereira dan Mueller mencontohkan, jika satu partai menguasai kursi mayoritas di parlemen, maka proses legislasi lebih stabil, dibandingkan dalam parlemen yang multipartai (*multiparty legislatures*); sebagai konsekuensi dari instabilitas yang meningkat, maka biaya proses legislasipun menjadi semakin tinggi.<sup>115</sup>

Mengutip Lijphart (1994) dan Stein, Talvi serta Grisanti (1998), Pereira dan Mueller menyetujui rumusan bahwa sistem multipartai dan pemerintahan koalisi hadir dari sistem pemilu yang proporsional. Lebih jauh mereka berargumen, sistem proporsional terbuka dengan daerah pemilihan yang

---

<sup>112</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 781.

<sup>113</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 781 – 782.

<sup>114</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 782.

<sup>115</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 782.

besar akan menghasilkan pemerintahan yang lemah daripada dalam sistem pemilu distrik, karena dengan jumlah partai yang banyak, akan lebih sulit untuk mendapatkan partai yang menguasai kursi mayoritas di parlemen.<sup>116</sup> Maka, secara teori, gabungan semua sistem di atas akan memaksa pemerintah untuk melakukan banyak negosiasi dengan partai-partai, yang berarti makin tingginya pula biaya politik.<sup>117</sup>

Namun teori biaya tinggi tersebut tidak terjadi di Brazil, meskipun semua patologi biaya tinggi di atas ada dalam sistem politiknya, yaitu: sistem pemerintahan presiden, bentuk negara federal, sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka, sistem multipartai dan kongres yang tidak dikuasai oleh satu partai. Faktanya, biaya eksekutif untuk mendapatkan dukungan politik dari parlemen, justru sangat rendah, terutama bila dibandingkan dengan biaya-biaya lain yang harus dikeluarkan oleh eksekutif.<sup>118</sup>

## **B. Berdasarkan *Personality***

Mengutip James David Barber, dijelaskan teori personalitas kepresidenan dilihat dari sisi karakter, gaya dan pandangan dunia.<sup>119</sup> Karakter merujuk pada orientasi dasar psikologi sang presiden; Gaya merujuk pada bagaimana sang presiden melakukan pekerjaan yang dihadapinya; dan pandangan dunia merefleksikan bagaimana pandangan sang presiden tentang kehidupan dunia

---

<sup>116</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 782.

<sup>117</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 782.

<sup>118</sup> Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7 (September 2004) hal. 782.

<sup>119</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 165.

sosial dan segala konsekuensinya.<sup>120</sup> Berdasarkan ketiga pendekatan tersebut, Barber mengklasifikasikan presiden menjadi: apakah sang presiden aktif atau pasif pada orientasi kerjanya; dan apakah orientasi kerjanya positif – mereka menyukai pekerjaannya dan cara mereka menanganinya, atau negatif – mereka justru merasa terganggu.<sup>121</sup>

Berdasarkan perkawinan keduanya, hadirilah presiden yang aktif-positif, aktif-negatif, pasif-positif dan pasif-negatif. Presiden aktif-positif tentu saja yang paling ideal karena energik, efektif dan percaya diri. Sedangkan pasif-negatif tentu yang paling buruk karena menghadirkan presiden yang banyak masalah, dan tidak mendapatkan dukungan.<sup>122</sup>

**Tabel 4**

**Tipe *Personality* Presiden**

	<b>Aktif</b>	<b>Pasif</b>
<b>Positif</b>	Aktif-Positif	Pasif-Positif
<b>Negatif</b>	Aktif-Negatif	Pasif-Negatif

### **C. Berdasarkan Macam Eksekutif**

*Presidential oversight is carried out by executive staff, who are not elected and who may have their own agendas. Certainly, the secrecy that often attends presidential review of rulemaking can create space for special interest*

<sup>120</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 165.

<sup>121</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 165 – 166.

<sup>122</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 166.

*pleading to prevail behind closed doors. That is why such secrecy undermines public confidence in rulemaking.*<sup>123</sup>

**Eksekutif di Amerika Serikat.** Di tahun 1880, Woodrow Wilson mengklasifikasikan pemerintahan Amerika sebagai “*congressional government*” dan menulis buku dengan judul demikian. Di akhir 1930-an, karakteristik itu bergeser menjadi “*presidential government*”. Perubahan tersebut disebabkan beberapa faktor seperti pertumbuhan ekonomi serta ekspansi media massa.<sup>124</sup> Theodore J. Lowi berpendapat faktor yang paling menentukan arah pergeseran tersebut adalah kesukarelaan parlemen untuk memberikan kewenangan legislasi kepada Presiden, dan selanjutnya kepada lembaga negara dalam lingkup eksekutif (*executive agencies*).<sup>125</sup>

Pergeseran dari *congressional* ke *presidential government* tersebut berkontribusi kepada konfigurasi sistem politik nasional Amerika Serikat. Yang paling terlihat adalah menurunnya jumlah partai politik nasional, serta hilangnya kontrol partai politik kepada Presiden. Karenanya, menurut Theodore J. Lowi, pergeseran kekuasaan tersebut juga berarti transisi dari *party democracy* kepada *mass democracy*, dimana persetujuan publik tidak hanya melalui pemilu, tetapi juga berdasarkan plebisit dan jajak pendapat yang rutin dilakukan.<sup>126</sup> Pusat inisiatif ada di Presiden, pusat kekuasaan ada di eksekutif, dan konsentrasi harapan rakyat Amerika juga bertumpu kepada sosok seorang Presiden.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Thomas O. Sargentich, *The Supreme Court's Administrative Law Jurisprudence*, *The American University Administrative Law Journal* (7:1993) 280 – 81.

<sup>124</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 300.

<sup>125</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 300.

<sup>126</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 300 – 301.

<sup>127</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The*



**Macam Eksekutif.** Dari sisi integrasi, ada dua jenis lembaga eksekutif: **eksekutif tunggal** (*unitary executive*) dan **eksekutif plural** (*fragmented executive* atau *plural executive*). Eksekutif tunggal mengontrol kekuasaan lebih besar dibandingkan eksekutif plural, khususnya untuk menguasai para bawahannya. Alur pikirnya sederhana: Presiden sebagai pemimpin tertinggi eksekutif mempunyai tugas berat untuk memastikan seluruh aturan dieksekusi sebagaimana mestinya. Untuk melaksanakan tugas penting tersebut, Presiden membutuhkan pembantu-pembantu yang dapat ia kuasai secara efektif.<sup>128</sup>

*One can find any combination of the three governmental functions in an agency in any location: cabinet, independent executive, or fully independent agency.*

**Independent Agencies (Komisi Independen).** Dalam salah satu pertimbangan hukumnya pada kasus *Myers v United States* – yang dianggap menjadi dasar eksistensi komisi independen – Mahkamah Agung Amerika Serikat mendalilkan Kongres dapat mendelegasikan fungsi legislasinya kepada komisi independen, tanpa dapat dipengaruhi oleh Presiden. Meski demikian, Mahkamah tetap berpendapat bahwa Presiden tetap berhak memecat pejabat-pejabat komisi yang bersangkutan jika tidak berkenan dengan keputusan-keputusan yang mereka ambil.<sup>129</sup>

Dalam putusan lain, kasus *Humphrey's Executor v. United States*, Mahkamah berubah dari alur pikir kasus *Myers*, dan memberikan status konstitusional yang khusus (*special constitutional status*) kepada komisi

---

American University Law Review (36:1987) hal. 301.

<sup>128</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 498.

<sup>129</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 498 – 499.

independen. Mahkamah mendalilkan, Kongres dapat membatasi kewenangan pemecatan yang dimiliki Presiden, dengan mengatur hal-hal khusus yang dapat menyebabkan komisioner suatu komisi independen mungkin dipecat oleh Presiden. Mahkamah membatasi hak prerogatif pemecatan presiden hanya kepada "*purely executive officers*".<sup>130</sup>

Berdasarkan kasus *Humphrey's Executor*, Mahkamah mengakui eksistensi komisi independen (*independent agencies*), dan membedakannya dari komisi eksekutif (*executive agencies*). Harold H. Bruff mengkritik putusan demikian karena Mahkamah tidak mempunyai dasar tekstual-konstitusional untuk mendukung interpretasi inovatif-ekspansif yang dilakukannya. Sebaliknya, menurut Harold, Mahkamah telah membedakan komisi independen dari komisi eksekutif berdasarkan asumsi perbedaan fungsi yang sebenarnya tidak eksis. Menurut Bruff, fungsi "*quasi-judicial*" dan "*quasi-legislative*", yang didalilkan Mahkamah ada pada komisi independen, sebenarnya juga dimiliki oleh komisi eksekutif.<sup>131</sup>

**Baik dalam teori dan praktik**, komisi independen melaporkan kinerjanya kepada Kongres. Logikanya, karena komisi harus patuh pada Undang-undang yang dibuat kongres yang telah melegitimasi eksistensinya. Meski demikian, tidak ada satu lembaga atau perorangan manapun tempat komisi independen bertanggungjawab. Sehingga, adalah sah jika komisi independen dinobatkan sebagai "*the headless fourth branch*" kekuasaan negara.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 499.

<sup>131</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 500.

<sup>132</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 514.

**Makin banyak diskresi** diberikan melalui *delegation of power* makin besar pula kapasitas lembaga pemerintah untuk memperbanyak kelompok pendukungnya. Diskresi membuat pemerintah berkesempatan untuk mengeluarkan aturan dan kebijakan yang mensejahterakan pendukung kelompok dan perseorangannya. Karenanya, serum bagi pemerintahan patron (*government by patronage*) bukanlah penghilangan kebijakan atau lembaga pemerintah, tetapi adalah pengurangan diskresi lembaga pemerintah.<sup>133</sup>

**Liberal dan Konservatif.** Ada dua paradigma kenegaraan di Amerika Serikat: liberal dan konservatif. Keduanya sama-sama bertujuan menciptakan pemerintahan yang lebih langsing (*smaller government*).<sup>134</sup> Meski demikian, keduanya tetap mempunyai arah kebijakan yang tetap jauh dari identik. Liberal menuntut deregulasi. Konsisten dengan sikap dasar yang mereka bangun sejak abad ke-19, semacam tuntutan pasar bebas dan penolakan segala macam intervensi pemerintah.<sup>135</sup>

**Administrative Agencies.** Meski terus dipertanyakan konstitusionalitasnya, *administrative agencies* terus bertahan bahkan semakin berkembang. Tantangan dari *nondelegation doctrine* – yang menolak kewenangan legislasi diberikan kepada lembaga lain selain parlemen – tetap tidak menyurutkan eksistensi *administrative agencies*. Meskipun disadari bahwa teks dalam konstitusi maupun niat para pembuat UUD tidak mengatur masalah *administrative agencies*, kompleksitas dunia modern dan tuntutan

---

<sup>133</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 322 – 23.

<sup>134</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 311.

<sup>135</sup> Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 319 – 320.

perkembangan ekonomi dunia menyebabkan kehadiran mereka tidak terbendung.<sup>136</sup>

**Di Amerika** Serikat pun berkembang tantangan bagi konstitusionalitas komisi independen (*independent agencies*). Para penentang berpendapat bahwa keberadaan komisi independen bertentangan dengan konstitusi. *Securities Exchange Commission* dan *Federal Trade Commission*, misalnya, didalilkan melanggar prinsip *separation of powers* yang merupakan pondasi dasar struktur konstitusi.<sup>137</sup>

**Simposium** yang diadakan pada tanggal 4 April 1986 bertema “*The Uneasy Constitutional Status of the Administrative Agencies*” membuktikan bahwa konstitusi Amerika Serikat gagal untuk menjawab persoalan-persoalan mendasar dalam dunia ketatanegaraan modern.<sup>138</sup> Amibiguitas melingkari relasi konstitusional antara tiga cabang kekuasaan negara, dan antara ketiganya dengan lembaga-lembaga negara lainnya (*agencies*).<sup>139</sup>

Untuk lembaga eksekutif, konstitusi Amerika Serikat tidak merinci bagaimana struktur kelembagaannya, menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada Undang-undang. Bagi pendukung kekuasaan presiden, dibutuhkan lembaga kepresidenan yang besar untuk melaksanakan tugas kepresidenan yang tidak sedikit. Di sisi lain, bagi pendukungnya, Kongres harus memiliki kewenangan luas untuk ikut mendesain lembaga pemerintahan.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987) hal. 346.

<sup>137</sup> Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987) hal. 346 – 347.

<sup>138</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 492.

<sup>139</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 492.

<sup>140</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987) hal. 493 – 494.

**Diskresi Komisi Independen.** Dalam putusan *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, Mahkamah Agung memutuskan bahwa jika maksud Undang-undang tidak terlalu jelas diformulasikan oleh kongres, itu berarti Kongres mendelegasikan penjelasannya melalui legislasi oleh komisi negara. Dalam *Heckler v. Chaney*, Mahkamah memutuskan bahwa komisi negara mempunyai kewenangan diskresi dalam bidang kerja mereka. Meski, kongres tetap dapat membatasi diskresi demikian setiap saat melalui aturan perundangan.<sup>141</sup> *Agency* memiliki kewenangan untuk membuat hukum dan kebijakan berdasarkan delegasi legislasi yang dibuat lembaga *legislative*.<sup>142</sup>

**Komisi Kuasi Independen (*quasi-independent agency*).** Komisi Kuasi Independen adalah jalan tengah. Padanya, pengaruh presiden lebih besar dibandingkan pada Komisi Independen, tetapi tetap lebih kecil jika dibandingkan dengan komisi eksekutif.<sup>143</sup>

Kontrol dari parlemen dan Presiden penting untuk mengendalikan ***agency***. Doktrin *administrative law* memberikan jalan bagi legislatif dan eksekutif untuk memonitor ***agencies***. Lalu siapa yang mengawasi si pengawas (*who guards the guardians*)? Jawabannya adalah proses hukum di lembaga yudikatif, untuk menjamin pengawasan dilakukan sesuai dengan konstitusi. Itu artinya, lingkup pengawasan legislatif dan eksekutif terhadap ***administrative agencies*** sangatlah luas. Kelonggaran tersebut diperlukan untuk mengarahkan kebijakan ***administrative agencies*** menuju demokrasi. Tantangan bagi yudikatif adalah memastikan eksekutif dan legislatif

---

<sup>141</sup> Philip J. Harter, *Executive Oversight of Rulemaking: The President is No Stranger*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 562.

<sup>142</sup> Ron Beal, *Administrative Law Update and Analysis*, *Baylor Law Review* (56:2004) hal. 314.

<sup>143</sup> Oliver A. Houck, *President X and the New (Approved) Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 555.

mengawasi kebijakan **agency** secara efektif, tanpa melanggar norma konstitusi.<sup>144</sup>

Tentu saja, kewenangan review anggaran OMB tersebut tidak berlaku untuk komisi negara independen, karena guna menjamin kemandiriannya, komisi independen wajib mengatur sendiri anggaran kerjanya.<sup>145</sup>

Akhirnya, pemberian kewenangan diskresi yang terlalu besar kepada eksekutif – termasuk kewenangan legislasi melalui doktrin *delegation of power* – menyebabkan kebebasan individu menjadi terancam, serta kekuasaan pemerintah menjadi sering disalahgunakan. Karenanya, sebagaimana dikutip Ernest Gellhorn, Theodore J. Lowi menegaskan hanya dengan penghentian total diskresi para eksekutif, maka kesehatan demokrasi konstitusional di Amerika Serikat mungkin dipulihkan.<sup>146</sup> Pendapat Lowi yang ekstrim tersebut menurut Gellhorn pada dasarnya tidak mempunyai dasar di dalam konstitusi, ataupun dapat dilakukan dalam praktik kehidupan bernegara. Justru Pasal II Konstitusi mengakui diskresi diperlukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.<sup>147</sup> Melaksanakan kekuasaan eksekutif tidak mungkin lepas dari pembuatan aturan, karena eksekutif tidak mungkin lari dari menginterpretasikan peraturan dan menerapkannya sesuai dengan situasi dan perkembangan di dalam kehidupan nyata.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Daniel B. Rodriguez, *Gift Horses and Great Expectations: Remands Without Vacatur in Administrative Law*, Arizona State Law Journal (36:2004) hal. 610 – 611.

<sup>145</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 120.

<sup>146</sup> Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987) hal. 347.

<sup>147</sup> Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987) hal. 350 – 51.

<sup>148</sup> Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987) hal. 351.

**Pengadilan** mendukung adanya delegasi legislasi kepada *administrative agencies* dengan argumen bahwa delegasi tetap konsisten dengan maksud parlemen yang dapat diuji melalui proses *judicial review*.<sup>149</sup>

**Presiden** memperoleh legitimasi kekuasaannya dari konstitusi dan mandat dari rakyat, menguatkan Presiden sebagai the “*the most powerful government official*” di Amerika Serikat.<sup>150</sup> Meski, konstitusi memosisikan Mahkamah Agung di atas Presiden dalam hal menginterpretasikan konstitusi, sebagaimana juga Kongres di atas Presiden dalam hal kebijakan domestik (*domestic policies*).<sup>151</sup>

**Removal Power.** Dalam putusan *Myers v. United States*, Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan bahwa Kongres tidak dapat mensyaratkan pemecatan pejabat pemerintah harus dengan pertimbangan atau persetujuan Senat. Mahkamah tidak mengizinkan Kongres untuk memperluas kewenangan mereka selain untuk menilai penunjukan pejabat pemerintah. Argumen formalistik Mahkamah adalah tidak satu cabang kekuasaanpun yang boleh mempunyai “*implied powers*” untuk ambil bagian dalam kewenangan konstitusional yang diberikan kepada cabang kekuasaan yang lain. Artinya, karena pemecatan pejabat pemerintah adalah kewenangan Presiden, maka Senat tidak boleh ikut campur. Pendapat hakim berbeda dalam kasus tersebut berargumen bahwa Kongres mempunyai kewenangan luas untuk mendefinisikan kewenangan eksekutif, sehingga

---

<sup>149</sup> David Schoenbrod, *Separation of Powers and the Powers that be: The Constitutional Purposes of the Delegation Doctrine*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 382.

<sup>150</sup> Thomas O. McGarity, *Presidential Control of Regulatory Agency Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 490.

<sup>151</sup> Thomas O. McGarity, *Presidential Control of Regulatory Agency Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 490.

seharusnya pemecatan bukanlah merupakan pengecualian dari kontrol Kongres.<sup>152</sup>

Lebih jauh tentang kekuasaan presiden akan dibahas pada bab selanjutnya berikut ini.

---

<sup>152</sup> Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 497.



## BAB IV

### KEKUASAAN PRESIDEN

Tugas utama seorang presiden adalah untuk menjaga konstitusi dan melaksanakan Undang-undang.<sup>153</sup> Berdasarkan kejelasan pengaturan di dalam UUD, tugas presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu kekuasaan yang secara eksplisit diatur dalam konstitusi (***enumerated constitutional powers***); dan kekuasaan yang implisit (***implied constitutional powers***).<sup>154</sup>

Rentang dua kekuasaan presiden tersebut sangat luas, dan sebenarnya menyentuh pula wilayah-wilayah di luar eksekutif.<sup>155</sup> Sehingga, meski pasti mengundang komentar kontra, Seligman dan Covington dengan lugas mengatakan presiden telah menjadi cabang kekuasaan yang paling penting, bahkan bila dibandingkan cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif.<sup>156</sup>

#### A. Kekuasaan Eksplisit

Untuk Amerika Serikat, *enumerated powers*<sup>157</sup> tercantum jelas dalam Pasal 2 dan 3 UUD yang bila dirangkum mencakup beberapa fungsi strategis seperti: kepala negara (*chief of state*); kepala pemerintahan (*chief of executive*); panglima tertinggi angkatan bersenjata (*commander in chief of the armed forces*); pemimpin diplomasi (*chief diplomat*); pemimpin pembuat peraturan perundangan (*chief legislator*); *chief magistrate for enforcement of*

---

<sup>153</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 297.

<sup>154</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

<sup>155</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 37.

<sup>156</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 1.

<sup>157</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 169, menggunakan istilah yang berbeda *Formal Power* dan *Informal Power*.

*laws; dan dispenser of pardons.*<sup>158</sup> Atau, dalam tampilan lain, merangkum Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat, Nigel Bowles merumuskan *enumerated powers:*<sup>159</sup>

### **The Office of the Presidency: Article II of the Constitution**

- The *executive power of the Federal Government* is vested in the President.
- The President has the power to appoint *ambassadors, members of the Cabinet, Justices of the Supreme Court and Judges of Lower Federal Courts*, with the advice and consent of the Senate.
- The President may recommend to the Congress such *legislative measures* as he deems appropriate, and subject two-thirds of both Houses of Congress overriding his decision, *veto* bills emerging from Congress.
- The President has the power to make *treaties* with foreign nations, with the advice and consent of two-thirds of the Senate.
- The President is *Commander-in-Chief* of the armed forces of the United States.
- The President may require the *opinion in writing* of the principal officer of each of the Executive Departments.
- The President has the power to grant *reprieves and pardons*, save in the cases of impeachment.

---

<sup>158</sup> Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967) hal. 10.

<sup>159</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 100.

## 1. Kepala Pemerintahan (*Chief of Executive*)

Sebagai kepala pemerintahan, presiden bertugas memimpin seluruh cabang kekuasaan eksekutif suatu negara. Makna cabang kekuasaan eksekutif merujuk pada pengertian ala Montesquieu yang memisahkannya dari cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Cabang kekuasaan eksekutif adalah unit kekuasaan yang dipimpin oleh presiden serta terdiri dari beberapa lembaga administratif, termasuk departemen dan lembaga pemerintahan non-departemen.<sup>160</sup> Kesatuan departemen atau non-departemen itulah yang disebut kabinet yang dipimpin oleh para menteri atau pejabat setingkat menteri.<sup>161</sup>

**Pengalaman Amerika Serikat.** Sebagai kepala pemerintahan, terkadang juga disebut kepala administratif (*chief of administrator*),<sup>162</sup> presiden Amerika Serikat mempunyai empat tugas utama, yaitu:

1. Melaksanakan Undang-undang federal dan putusan pengadilan;
2. Menggariskan berbagai kebijakan pemerintahan federal;
3. Memilih pejabat-pejabat pemerintah federal; dan
4. Mempersiapkan anggaran belanja federal.<sup>163</sup>

Perincian dari keempat tugas sebagai kepala pemerintahan tersebut adalah pembuatan peraturan pemerintah, keputusan presiden dan instruksi presiden (*executive orders*), yang merupakan domain legislasi pemerintah, dan tidak memerlukan konfirmasi apalagi persetujuan lembaga parlemen.

---

<sup>160</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 297.

<sup>161</sup> Penjelasan lebih rinci tentang kabinet dan para menterinya akan divas dalam bab kabinet.

<sup>162</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

<sup>163</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

Masih dalam domain kerja pemerintah, presiden juga dapat membuat perjanjian eksekutif (*executive agreements*) dengan pemerintah negara lain, pun tanpa harus adanya konfirmasi dari Senat.<sup>164</sup>

Tapi, bukan berarti semua kekuasaan kepala pemerintahan adalah domain eksklusif presiden. Dalam hal menyusun personalia pejabat federal, khususnya pimpinan departemen serta pejabat tinggi pemerintah federal (*high-ranking federal officials*), nominasi dari presiden tetap membutuhkan konfirmasi dari Senat. Termasuk dalam pola nominasi presiden yang membutuhkan konfirmasi dari Senat adalah perekrutan hakim federal, termasuk hakim agung. Meski, untuk posisi-posisi penasihat kepresidenan, presiden tetap mempunyai hak prerogatif untuk langsung memilih tanpa keikutsertaan lembaga lain, termasuk Senat.<sup>165</sup> Dalam sejarah hingga 2003, Senat menolak 27 dari 148 calon hakim agung, dan menolak hanya 9 dari 700 calon menteri.<sup>166</sup>

Masih dalam lingkup kekuasaan sebagai kepala pemerintahan, kekuasaan presiden bahkan menyentuh warna kewenangan yudikatif dengan kesempatan memberikan pengampunan dengan atau tanpa syarat (*conditional* atau *full pardons*) kepada setiap orang yang terbukti melanggar peraturan perundangan di level federal – kecuali tentu saja untuk kasus *impeachment*.<sup>167</sup>

## **2. Kepala Negara (*Chief of State*)**

Sebagai kepala negara, presiden mempunyai mandat untuk memimpin dan mewakili seremonial kenegaraan. Pada posisi inilah presiden menjadi

---

<sup>164</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

<sup>165</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

<sup>166</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 334.

<sup>167</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

representasi negara yang posisinya melebihi pemimpin cabang kekuasaan yang lain, baik legislatif ataupun yudikatif. Pada level internasional, pemimpin delegasi suatu bangsa adalah sang presiden sebagai kepala negara. Terkait relasi internasional pula, adalah kewenangan presiden sebagai kepala Negara untuk mengakui keberadaan suatu negara atau pemerintahannya yang baru.<sup>168</sup> Sedangkan dalam skala domestik, secara administratif, keputusan untuk menjadi pejabat negara pun dikeluarkan oleh presiden sebagai kepala negara. Keputusan pengangkatan dan pemberhentian pejabat demikian tidak terbatas pada cabang kekuasaan eksekutif, namun mencakup pula wilayah kekuasaan legislatif dan yudikatif.

**Pengalaman Amerika Serikat.** Menurut konstitusi, presiden sebagai kepala negara adalah pejabat utama federal yang bertanggungjawab dalam hubungan internasional. Karenanya, presiden sebagai kepala negara-lah yang menunjuk duta besar, konsul serta menteri luar negeri, dengan konfirmasi dari Senat. Pun, menerima duta besar dan pejabat tinggi negara lain. Dengan bantuan menteri luar negeri, presiden melakukan semua hubungan antar negara, termasuk memimpin delegasi Amerika Serikat, jika ada pertemuan antar kepala negara.<sup>169</sup>

Sebagai kepala negara pula, presiden bertanggungjawab atas perlindungan warga negara Amerika Serikat di luar negeri, ataupun warga negara asing di Amerika. Masih dalam hubungan dengan pihak asing, presiden sebagai kepala negara-lah yang berwenang memberikan pengakuan atas negara ataupun pemerintahan baru. Juga, melakukan negosiasi perjanjian internasional (*treaties*) dengan negara lain, yang akan menjadi

---

<sup>168</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

<sup>169</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299 – 300.

aturan hukum yang mengikat Amerika, jika diratifikasi oleh dua-per tiga anggota Senat.<sup>170</sup>

### 3. *Chief of Diplomat*

Berdasarkan Pasal 2 Section 2 Konstitusi, salah satu kekuasaan strategis presiden adalah di bidang kebijakan luar negeri, seperti membuat perjanjian luar negeri.<sup>171</sup> Woodrow Wilson, empat tahun sebelum dia menjadi presiden (1908) mengatakan "salah satu kekuatan paling besar dari seorang presiden adalah kontrolnya – yang absolut – pada hubungan luar negeri".<sup>172</sup>

### 4. Panglima Tertinggi (*Comander in Chief*)

Presiden sebagai panglima tertinggi terkait dengan kewenangannya untuk memimpin semua angkatan bersenjata, baik darat, laut maupun udara. Dalam peran ini, presiden adalah komandan tertinggi yang berhak memberikan perintah kepada semua angkatan perang.

**Pengalaman Amerika.** Pasal II section 2 dari Konstitusi Amerika Serikat menegaskan presiden adalah panglima tertinggi angkatan bersenjata. Posisi tertinggi tersebut tidak berarti presiden dapat secara bebas melakukan perang. Pasal 1 Section 8 memberikan kewenangan resmi untuk mendeklarasikan perang (***formal declaration of war***) hanya kepada Kongres. Kedua aturan tersebut adalah salah satu titik gesekan kewenangan antara presiden dan kongres. Untuk menghindari kekaburan aturan, pada tahun 1973 Kongres menetapkan ***War Powers Resolution*** yang

---

<sup>170</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

<sup>171</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 169.

<sup>172</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 210.

membatasi kewenangan presiden untuk menggunakan angkatan bersenjata tanpa adanya otorisasi resmi dari Kongres. Jelaslah resolusi tersebut adalah upaya Kongres untuk mengontrol posisi presiden sebagai panglima tertinggi, khususnya dalam menggerakkan tentara.<sup>173</sup> Lebih jauh, di tahun 1976, Kongres melalui Undang-undang Darurat Nasional (*National Emergencies Act*) dapat membatalkan deklarasi perang yang dibuat secara unilateral oleh presiden; deklarasi mana harus dilaporkan oleh Presiden kepada Kongres, dilengkapi dengan alasan hukum yang menjustificasinya.<sup>174</sup>

Masalah kontrol atas angkatan bersenjata sangatlah strategis, karenanya di samping adanya kontrol Kongres pada presiden, pergerakan angkatan perang juga dibatasi oleh doktrin kontrol sipil (*doctrine of civilian control*), yang maknanya hanya sipil-lah yang dapat melakukan perintah penggunaan senjata. Struktur komando didesain agar militer tidak dapat bergerak tanpa persetujuan ataupun pengetahuan otoritas sipil, khususnya presiden sebagai panglima tertingginya.<sup>175</sup>

## 5. Ketua Legislator (*Chief of Legislator*)

**Pengalaman Amerika.** Meskipun Konstitusi Amerika Serikat berbahasa “*all legislative powers*” berada di tangan Kongres, peran dan fungsi presiden tetaplah sentral dalam proses legislasi.<sup>176</sup> Walaupun para pembuat Konstitusi nampaknya tidak bermaksud memberikan peran sentral tersebut kepada presiden, fakta proses legislasi tetap menunjukkan betapa krusialnya

---

<sup>173</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

<sup>174</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 189.

<sup>175</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

<sup>176</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

partisipasi Presiden dalam pembuatan Undang-undang.<sup>177</sup> Peluang tersebut terbuka sedikit-banyak karena Pasal 2 Section 3 Presiden diberi wewenang untuk membuat rekomendasi kepada Kongres; serta kewenangan eksplisit konstitusional (*enumerated constitutional powers*) presiden untuk **memveto** setiap rancangan Undang-undang yang sebenarnya telah disetujui Kongres (Pasal 1 Section 7 Konstitusi), meskipun sebagai bukti utama lembaga legislatif, Kongres tetap berkesempatan melakukan veto balik dengan syarat dua-per-tiga dari masing-masing kamar setuju RUU yang diveto presiden tersebut.<sup>178</sup> Perlu dicatat, hak veto tidak diterapkan parsial. Presiden hanya dapat menerima seluruhnya atau menolak seluruh rancangan Undang-undang. Veto sebagian dimiliki oleh Gubernur dan diterapkan oleh beberapa negara bagian. Dalam praktiknya, Gubernur memveto beberapa bagian dari suatu Undang-undang dan menyetujui sisanya.<sup>179</sup>

**Jenis Veto.** Ada beberapa jenis veto yang harus dipahami. Yang pertama adalah "*qualified negative veto*", yaitu veto presiden biasa, yang dapat dilawan setiap saat oleh veto balik dengan kuorum tertentu dari masing-masing kamar di parlemen. Kedua adalah "*pocket veto*" disebut pula "*absolute veto*" yang justru tidak dapat dilawan balik oleh parlemen. Meskipun di amerika, justru model *pocket veto* ini tidak diatur secara eksplisit di dalam konstitusinya.<sup>180</sup>

Di masa presiden Bill Clinton diterapkan jenis veto yang ketiga "*line item veto*" yaitu jenis veto presiden yang tidak menolak seluruh rancangan Undang-undang, namun hanya beberapa bagian saja. Dalam masa Clinton, ia menjatuhkan 82 kali *line veto* dan mendapatkan perlawanan 38 veto balik dari

---

<sup>177</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 169.

<sup>178</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 300.

<sup>179</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 149.

<sup>180</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.



Kongres. Pada tahun 1998, Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan bahwa *line item veto* bertentangan dengan konstitusi, yang mengatur bahwa presiden hanya punya kewenangan untuk memveto atau menerima keseluruhan rancangan Undang-undang, serta tidak berwenang memilih bagian-bagian rancangan Undang-undang yang akan divetonya.<sup>181</sup>

Hak veto demikian menegaskan posisi Presiden sebagai *chief of legislator*, meski bukan berarti presiden telah melakukan intervensi. Veto harus dipandang sebagai perwujudan *checks and balances* yang melekat pada presiden atas kewenangan legislasi Kongres.<sup>182</sup> Konstitusionalitas hak veto presiden semakin kokoh ketika Mahkamah Agung membatalkan *The Line Veto Act of 1996*, karena dianggap bertentangan dengan Pasal I section 7 Konstitusi yang mensyaratkan setiap rancangan Undang-undang dihadapkan kepada presiden untuk memperoleh persetujuan atau penolakan.<sup>183</sup>

Keterlibatan presiden dalam membuat Undang-undang tidak dapat dipandang sebelah mata. Di Amerika Serikat, mayoritas rancangan Undang-undang berasal dari eksekutif. Bahkan, inisiatif presiden dalam hal legislasi tersebut telah permanen dan menginstitutionalisasi.<sup>184</sup> Salah satunya tergambar dalam pidato tahunan presiden yang memetakan rencana program legislasi. Dalam pemetaan peraturan itulah tergambar jelas posisi presiden sebagai formulator utama kebijakan publik (*chief formulator of public policy*). Apalagi, selain petinggi utama eksekutif, presiden biasanya mempunyai posisi penting dalam partai politiknya, sehingga berkewajiban – sekaligus

---

<sup>181</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.

<sup>182</sup> Oliver A. Houck, *President X and the New (Approved) Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987) hal. 556.

<sup>183</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.

<sup>184</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 183.

berkesempatan – mengolah aspirasi rakyat, utamanya konstituen pendukungnya, apalagi yang telah dijanjikannya dalam pemilu.<sup>185</sup>

Untuk lebih efektif melakukan kerja legislasi, presiden telah pula membentuk pekerja khusus legislasi di *White House*. Tugas *Congressional Liaison Office* demikian terutama membantu presiden untuk terus mempersiapkan dan mengolah konsep dan berita terkini dalam proses legislasi suatu Undang-undang. Serta, yang tidak kalah pentingnya adalah untuk melakukan pendekatan dan *lobby* kepada Kongres, dan unsur partai di dalamnya, untuk mendukung kebijakan legislasi yang digariskan sang presiden.<sup>186</sup>

Masih berkait dengan posisi sebagai *chief of legislator*, Konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan kepada presiden untuk – dalam situasi-kondisi yang “*extraordinary*” – untuk memanggil Kongres guna persidangan ekstra (*extra session*). Pemanggilan demikian tentu saja menunjukkan pandangan presiden atas tingginya urgensi pembahasan masalah kenegaraan, meskipun setelah sesi darurat itu berlangsung, presiden tetap tidak dapat membatasi subyek perdebatan di dalam Kongres. Lebih jauh, jika *House* dan Senat tidak bersepakat tentang waktu penundaan sidang, maka presiden dapat menentukan masa reses “*at such time as he may think proper*”.<sup>187</sup> Meskipun, sejarah kepresidenan Amerika belum mencatat adanya seorang presiden pun yang pernah melakukan.

***Emergency Power.*** Kewenangan konstitusional strategis lain yang dimiliki oleh presiden adalah mendefinisikan dan mencari solusi bagi keadaan

---

<sup>185</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.

<sup>186</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.

<sup>187</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 301.

darurat negara.<sup>188</sup> Kewenangan yang multi-interpretatif demikian tidak jarang disalahgunakan, dan lebih sering digunakan oleh pemimpin negara dunia ketiga.<sup>189</sup>

## 6. Ketua Partai (*Chief of Party*)

Tidak di semua negara presiden juga mempunyai peran sebagai pemimpin partainya. Tetapi di negara yang mempunyai presiden sebagai kepala negara, maka selalu muncul perdebatan kapankah sang presiden berperan sebagai pemimpin bangsa, dan kapan pula ia menjelma menjadi partisan pemimpin partainya.

### B. Kekuasaan Implisit

Sedangkan contoh dari **kekuasaan implisit** (*implied constitutional powers*), yang tidak secara tegas tercantum dalam konstitusi adalah kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat pemerintah.<sup>190</sup> McKay memberi pendapat berbeda dengan mengklasifikasikan posisi dan kewenangan sebagai pemimpin partai, pemimpin nasional, serta pemimpin dunia sebagai apa yang disebutnya *informal powers*.<sup>191</sup>

Sedang tentang kewenangan rekrutmen atau *appointment and removal powers* adalah turunan dari posisi presiden sebagai *Chief of Executive*.<sup>192</sup> Meski hanya merupakan kewenangan konstitusional yang implisit, kewenangan rekrutmen adalah salah satu kekuatan utama presiden. Rossiter

---

<sup>188</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 210.

<sup>189</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 211.

<sup>190</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 110.

<sup>191</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 171.

<sup>192</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

menyebutnya, "the twin powers of president".<sup>193</sup> Tetapi perlu dicatat, tetap ada kewenangan presiden untuk mengisi 600 jabatan yang ada di departemen, komisi negara independen serta komisi negara lainnya harus berbagi dengan persetujuan Senat.<sup>194</sup>

***Inherent* atau *Residual Powers*.** Ada dua jenis kekuasaan implisit (*implied constitutional powers*) yaitu *inherent* atau *residual powers*.<sup>195</sup> Kekuasaan *inherent* adalah kewenangan yang melekat tak terpisahkan dengan sang presiden. Contoh paling konkrit dari *inherent powers* adalah hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat pemerintahan. Contoh lain kekuasaan *residual* adalah kewenangan turunan yang lahir dari kekuasaan eksplisit presiden selaku *commander in chief*, yang menyebabkan presiden mempunyai kewenangan untuk melindungi negara-bangsa, termasuk memulai perang walaupun belum ada pernyataan perang (*declaration of war*) dari Kongres. Pernyataan perang sepihak (*unilaterally declaration*) oleh presiden demikian adalah kewenangan residual, yang meskipun dimiliki presiden, tetap terbatas dan lebih dikontrol oleh Kongres.<sup>196</sup> Contoh paling nyata adalah *War Powers Resolution* di tahun 1973, yang mengatur secara lebih jelas definisi dan kondisi yang mengizinkan presiden menyatakan perang secara sepihak, tanpa lebih dulu memperoleh persetujuan kongres.<sup>197</sup>

**Hak Prerogatif.** Jika kewenangan mengangkat dan memberhentikan itu mutlak dimonopoli atau eksklusif milik presiden, itulah yang disebut dengan hak prerogatif presiden. Hak prerogatif presiden terwujud nyata dalam

---

<sup>193</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 6.

<sup>194</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 110.

<sup>195</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

<sup>196</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

<sup>197</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 299.

penyusunan kabinet. Pengangkatan dan pemberhentian menteri adalah hak prerogatif presiden sebagai kepala pemerintahan. Kekuatan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahan adalah senjata utama presiden untuk menjaga soliditas tim kepresidenannya.<sup>198</sup>

**Hak Non-Prerogatif.** Berbeda dengan hak prerogatif, kewenangan dalam proses legislasi dimiliki bersama antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>199</sup> Contoh lain, presiden tidak punya hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan pimpinan dari komisi-komisi independen (*independent agencies*). Ketiadaan kewenangan tersebut bertaut erat dengan jaminan kemandirian yang wajib dimiliki setiap instansi. Itulah bedanya komisi independen dengan lembaga atau komisi eksekutif (*executive agencies*). Untuk lembaga eksekutif, presiden tentunya lebih mempunyai kewenangan untuk membentuk personil pemerintahan yang diinginkannya.<sup>200</sup> Sedangkan untuk komisi independen, ketika di tahun 1935 Presiden Franklin D. Roosevelt mencoba memberhentikan salah seorang komisioner *Federal Trade Commission*, Mahkamah Agung dengan tegas membatalkan pemecatan tersebut.<sup>201</sup>

Salah satu fungsi rekrutmen presiden menyangkut hakim agung. Presiden menominasikan hakim agung dengan persetujuan senat. Jabatan hakim agung adalah untuk seumur hidup. Latar belakang calon sangat mempengaruhi terpilihnya seorang hakim agung. Data hingga awal 1990-an menunjukkan bahwa 88% hakim berasal dari kelas menengah ke atas. Seluruh proses rekrutmen hakim agung melibatkan pertimbangan politik. Di tahun 1969 dan 1970, Presiden Nixon gagal menominasikan dua hakim

---

<sup>198</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 6 – 7.

<sup>199</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 100.

<sup>200</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 7 – 8.

<sup>201</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 298.

agung, yang merupakan kegagalan kedua dan ketiga pada abad ke-20. Kala itu, Haynesworth dan Carswell ditolak senat karena alasan *incompetence*, meski alasan sebenarnya adalah alasan etnis. Di tahun 1988, calon hakim agung Bork, nominasi yang diajukan Presiden Reagan, ditolak oleh senat karena pandangannya yang konservatif, khususnya dalam hal aborsi. George Bush akhirnya berhasil menggolkan Thomas, seorang yang merupakan *african american*, setelah bertarung panjang dan melelahkan dengan senat.<sup>202</sup> Pengalaman Amerika tersebut menunjukkan bahwa jabatan seumur hidup bagi hakim agung tidak memberikan jaminan pasti independensi kekuasaan kehakiman.<sup>203</sup>

### C. Perbedaan Kekuasaan dan Keistimewaan Presiden

Kekuasaan Presiden (***Executive Power***) adalah konsep yang berbeda dengan dengan Keistimewaan Presiden (***Executive Privilege***) – biasanya keduanya secara salah sering disamakan dan bercampur-aduk. Kekuasaan Presiden lebih tepat disematkan pada kewenangan yang melekat pada presiden berdasarkan konstitusi. Sedangkan keistimewaan presiden lebih merupakan hak presiden untuk menahan suatu informasi. Hak demikian diklaim merupakan bagian dari diskresi presiden, sebagai kepala pemerintahan nasional, untuk merahasiakan suatu informasi dari publik, Kongres, atau pengadilan karena alasan keamanan nasional. Hak keistimewaan presiden demikian diakui legalitas-konstitusionalnya oleh Mahkamah Agung, meski Mahkamah juga memutuskan bahwa hak istimewa

---

<sup>202</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 251 – 252.

<sup>203</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 252.

presiden demikian bukanlah tanpa batas, dan harus tunduk pada batasan hukum.<sup>204</sup>

Batasan hukum demikian amat penting, karena keistimewaan presiden demikian tidak jarang disalahgunakan untuk alasan kepentingan nasional, tetapi justru untuk melindungi kepentingan politik pribadi sang presiden. Berdalih “*the public’s best interest*” presiden yang menyalahgunakan *executive privilege* diantaranya adalah Richard Nixon. Sang Presiden menolak memberikan rekaman telepon *White House* guna kepentingan penyelidikan kasus Watergate. Untuk membantah argumen keistimewaan presiden tersebut, para jaksa penyidik mendalilkan bahwa *executive privilege* tidak dapat diaplikasikan untuk menghambat akses pengadilan, terutama pada bukti yang dibutuhkan dalam kasus pidana. Karenanya, para penyidik meminta Mahkamah Agung untuk memaksa Nixon memberikan rekaman pembicaraan telepon antara dirinya dengan para penasihatnya.<sup>205</sup>

Dalam kasus lain, Bill Clinton berlindung pada tameng *executive privilege* pada penanganan kasus Whitewater. Dengan alasan kerahasiaan antara klien dengan pengacara (*client-lawyer confidentiality*), Clinton menolak memberikan catatan hukumnya kepada Panitia Khusus di Senat yang menangani kasus Whitewater tersebut. Kali lain, tetap dengan dalil *executive privilege*, dalam skandal seksnya dengan Monica Lewinsky, Clinton mencoba menghalangi keterangan kedua penasihatnya di hadapan *Grand Jury*. Dalih Clinton yang demikian ditolak oleh *Grand Jury*.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 303 – 304.

<sup>205</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 304.

<sup>206</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 304 – 305.

**Tabel 5**

**Jenis Kekuasaan Presiden**

<b>BERDASARKAN</b>	<b>JENIS KEKUASAAN</b>	
Pengaturan dalam konstitusi	Eksplisit (Jelas diatur)	Implisit
Keleluasaan menjalankan	Prerogatif	Non-prerogatif

Untuk menutup bab tentang kekuasaan presiden ini ada baiknya kita mengulangi bahwa presiden mempunyai tanggung jawab konstitusional yang tidak ringan untuk memastikan bahwa hukum sungguh-sungguh dilaksanakan.<sup>207</sup> Karenanya, dalam menciptakan tujuan kesejahteraan rakyat, dengan seluruh kekuasaan di atas yang sedemikian strategis, harus selalu diingat bahwa Presiden adalah “*the most important single domestic policy maker.*”<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Thomas O. McGarity, *Presidential Control of Regulatory Agency Decisionmaking*, The American University Law Review (36:1987) hal. 454.

<sup>208</sup> Thomas O. McGarity, *Presidential Control of Regulatory Agency Decisionmaking*, The American University Law Review (36:1987) hal. 461.



## BAB V

### RELASI KEPRESIDENAN

#### A. Presiden dan Parlemen

Hubungan yang paling menarik dengan presiden, tidak lain dan tidak bukan, adalah relasinya dengan parlemen. Secara teoritik, ada empat jenis relasi presiden dengan parlemen, yaitu:<sup>209</sup>

##### 1. *Partisanship*

Relasi yang pertama ini terjadi jika partai atau koalisi partai Presiden menguasai mayoritas kursi di parlemen. Dukungan demikian menyebabkan tidak ada konflik ataupun perbedaan antara kebijakan presiden dan fungsi pengawasan di parlemen.<sup>210</sup>

##### 2. *Copartisanship*

Relasi kedua ini terjadi jika partai yang memegang tampuk kepresidenan berbeda dengan partai yang menguasai mayoritas kursi di parlemen. Yang terjadi adalah *split-party government*. Dalam kondisi demikian, maka kerja presiden akan lebih berat, karena dukungan kebijakan sulit diperoleh dari parlemen.<sup>211</sup>

##### 3. *Bipartisanship*

Relasi ketiga ini terjadi ketika ada kerjasama antara presiden dengan parlemen, ataupun di internal parlemen sendiri meskipun di antara partai-

---

<sup>209</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 19 – 23.

<sup>210</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 20.

<sup>211</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 20 – 21.

partai yang berbeda di parlemen. Kerjasama terjadi mulai proses awal hingga akhir pengambilan keputusan.<sup>212</sup>

#### 4. *Cross Partisanship*

Relasi keempat ini terjadi ketika anggota suatu partai mendukung kebijakan partai lain di dalam parlemen, berbeda dengan kebijakannya sendiri.<sup>213</sup>

### **B. Presiden dan Kabinet**

Kabinet adalah lembaga penasihat bagi presiden.<sup>214</sup> Berbeda dengan kabinet dalam sistem pemerintahan parlementer, para menteri dalam kabinet dalam sistem presidensial tidak mempunyai posisi rangkap sebagai anggota parlemen.<sup>215</sup>

Di Amerika Serikat, presiden cenderung semakin bebas menentukan personil kabinet dan penasihat kepresidenan – bebas dari tekanan politik. Dikalkulasi pada kurun waktu 1861 – 1896, 37% menteri kabinet berasal dari Kongres. Persentase tersebut menurun menjadi hanya 15% di tahun 1941 – 1963. Mayoritas anggota kabinet berasal dari universitas, pengusaha dan ahli hukum.<sup>216</sup>

Pengalaman Amerika Serikat, pembentukan kabinet mempunyai lima fungsi strategis: (1) membalas jasa pendukung utama presiden; (2) membangun dukungan dari kelompok yang sebelumnya tidak mendukung, atau bahkan mantan lawan politik; (3) membangun dukungan dari kongres;

---

<sup>212</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 21 – 22.

<sup>213</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994) 22 – 23.

<sup>214</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 82.

<sup>215</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 79.

<sup>216</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 202.

(4) memperkuat jejaring dukungan dari kelompok kunci (*key racial groups*). Semua presiden masa Amerika Serikat modern mengangkat minimal satu orang menteri dari *african american* dan perempuan; dan (5) mengkonsolidasi lingkaran dalam tim kepresidenan.<sup>217</sup>

Kabinet adalah struktur inti pemerintahan yang terdiri dari departemen dan dikepalai oleh seorang menteri, yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden – terkadang dengan pertimbangan dari parlemen. Sejarah kabinet Amerika Serikat dimulai sejak Presiden pertama George Washington. Ketika Kongres pertama kala itu membentuk Departemen Luar Negeri, Departemen Keuangan, Departemen Pertahanan serta kantor Kejaksaan Agung, Washington memilih para menteri untuk memimpin masing-masing departemen tersebut.<sup>218</sup> Dalam perkembangannya, beberapa komisi eksekutif (*executive agencies*), seperti Direktur CIA, Direktur *Office of Management and Budget*, diklasifikasikan pula sebagai bagian dari kabinet.<sup>219</sup>

Berbeda dengan di Indonesia, dimana pemilihan anggota kabinet merupakan hak prerogatif Presiden sebagai kepala pemerintahan, pengisian pimpinan departemen di kabinet Amerika Serikat harus mendapatkan konfirmasi dari Senat. Meski demikian, faktor penentu terpilihnya seseorang menjadi menteri adalah sama baik di Indonesia maupun Amerika Serikat, yaitu anggota partai sang Presiden, anggota tim kampanye presiden dan profesional. Di era kekinian, faktor lain yang mempengaruhi pemilihan adalah representasi wilayah. Di Amerika, menteri dalam negeri biasanya berasal dari

---

<sup>217</sup> Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998) hal. 114 – 115.

<sup>218</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 317.

<sup>219</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 317.

wilayah barat.<sup>220</sup> Serupa dengan pasti adanya menteri dari Papua dalam kabinet Indonesia mutakhir.

Termasuk faktor teranyar dalam penentuan kabinet adalah representasi gender dan etnis. Dari mula sejarah kabinet, hingga pemerintahan George W. Bush, ada 18 perempuan, 12 Amerika keturunan Afrika, 5 *Hispanics* dan 2 orang Amerika keturunan Asia yang telah masuk ke jajaran anggota kabinet.<sup>221</sup>

### C. Presiden dan Departemen

Dalam struktur kepresidenan Amerika Serikat, departemen adalah bagian dari cabang kekuasaan eksekutif pemerintahan federal yang paling nyata.<sup>222</sup> Di awal sejarahnya, hanya ada tiga departemen: Luar Negeri, Keuangan dan Pertahanan, dengan hanya beberapa ratus orang pegawai. Dalam perkembangannya, jumlah departemen dan pegawainya terus bertambah.<sup>223</sup> Di samping departemen, pemerintahan federal juga mencakup beberapa komisi eksekutif (*executive agencies*) seperti *Central of Intelligence Agency*, *Environmental Protection Agency*; termasuk pula komisi yang langsung berada dalam kantor kepresidenan presiden, seperti: *Council of Economic Advisors* dan *National Security Council*.<sup>224</sup> Hingga pemerintahan George W. Bush ada 14 departemen, yang pembentukannya harus berdasarkan Undang-undang. Berbeda dengan komisi eksekutif yang dapat dibentuk dengan baju hukum selain Undang-undang.<sup>225</sup>

---

<sup>220</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 317.

<sup>221</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 318.

<sup>222</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 297.

<sup>223</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 109.

<sup>224</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 297.

<sup>225</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 318.

Pembentukan departemen bukan merupakan hak prerogatif presiden. Umumnya, departemen ataupun komisi negara dibentuk atas perintah Undang-undang yang telah disetujui Kongres. Kewenangan presiden untuk mengisi hampir 600 jabatan yang ada di departemen, komisi negara independen serta komisi negara lainnya pun harus dengan persetujuan Senat.<sup>226</sup> Di antara posisi strategis tersebut, 276 adalah jabatan di kabinet dan 286 adalah jabatan di komisi independen dan komisi negara lainnya.<sup>227</sup>

Dibandingkan dengan Indonesia yang dalam kabinet Susilo Bambang Yudhoyono memiliki lebih dari 30 departemen, maka 14 Departemen yang dimiliki Amerika tentu saja lebih ramping. Perbandingan lain yang perlu dicatat seksama adalah Departemen Kehakiman di Amerika Serikat dipimpin oleh Jaksa Agung, sedangkan di Indonesia Jaksa Agung mengepalai kantor Kejaksaan Agung, serta Menteri Kehakiman memimpin Departemen Kehakiman (sebelum berganti menjadi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia).

#### **D. Presiden dan Birokrasi**

Di masa Presiden Ronald Reagan, George Bush dan Bill Clinton, birokrasi federal dilangsingkan dan direstrukturisasi bahkan sempat tidak dijalankan untuk sementara waktu.<sup>228</sup> Kesemuanya dikarenakan mulai gemuk dan tambunnya birokrasi yang menimbulkan pertanyaan tentang efektifitasnya. Salah satu persoalan birokrasi yang berkaitan dengan kepresidenan adalah masa transisi setelah terpilihnya presiden baru. Berkait dengan masa transisi

---

<sup>226</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 110.

<sup>227</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 112.

<sup>228</sup> Gillian Peele, Christopher J. Bailey, Bruce Cain dan B. Guy Peters (ed), *Developments in American Politics* (1998) hal. 97.

demikian, pada masa Presiden Bill Clinton telah diundangkan Undang-undang Transisi Kepresidenan (*Presidential Transition Act of 2000*) yang mengatur agar proses transisi antar presiden berjalan dengan lebih mulus.<sup>229</sup>

Untuk melakukan kontrol birokrasi ada tiga strategi yang dapat diterapkan yaitu: *presidentializing* birokrasi, dengan menempatkan pendukung-pendukung utama sang Presiden pada posisi top eselon cabang kekuasaan eksekutif; pengawasan kerja oleh *White House* kepada komisi-komisi eksekutif; dan pembentukan struktur organisasi di dalam *White House* yang membantu prioritas kerja presiden.<sup>230</sup>

Kabinet dalam sistem pemerintahan Amerika, lebih terikat dengan kebijakan presiden.<sup>231</sup> Bahkan kabinet yang solid sekalipun, tidak dapat melawan keinginan presiden.<sup>232</sup> Namun demikian bukan berarti, presiden berjalan sendiri tanpa melakukan konsultasi pengambilan kebijakan dengan para menterinya.<sup>233</sup> Dengan konsep demikian, maka kabinet bukanlah lembaga pengemban tanggung jawab. Pertanggungjawaban tetap melekat pada presiden.<sup>234</sup>

## **E. Presiden dan Koalisi**

Koalisi adalah sekelompok partai yang bekerja bersama untuk menguatkan posisi dan tujuan politiknya, yang seharusnya dibentuk untuk menggolkan kebijakan publik yang diperjuangkannya.<sup>235</sup> Pembentukan koalisi

---

<sup>229</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 328.

<sup>230</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 111 – 112.

<sup>231</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 80.

<sup>232</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 82.

<sup>233</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 92.

<sup>234</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 96.

<sup>235</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 8.

adalah jawaban yang muncul ketika besarnya dukungan pemilih (***electoral support***) pada presiden tidak berbanding lurus dengan dukungan memerintah (***governing support***).<sup>236</sup> Karenanya kemampuan presiden untuk membangun koalisi akan mempengaruhi efektifitas pemerintahannya.<sup>237</sup> Inilah paradoks presiden di era modern, yaitu: tuntutan yang makin besar untuk memerintah secara efektif, guna mewujudkan janji-janji kampanyenya di satu sisi, dengan fakta semakin sulitnya mentransformasi dukungan rakyat pemilih menjadi dukungan nyata dalam roda keseharian pemerintahan.<sup>238</sup> Paradoks demikian sebenarnya berada di luar kecenderungan konstitusi Amerika yang – kecuali Amandemen Ke-22 – memberikan jalan mulus untuk merubah dukungan pemilih menjadi dukungan memerintah.<sup>239</sup> Apalagi dalam pengalaman Amerika, fenomena *ticket-splitting* menghasilkan makin sulitnya mentransformasi *electoral support* menjadi *governing support*, dan makin mempersulit upaya presiden untuk memimpin bangsa.<sup>240</sup>

Berdasarkan fungsinya, koalisi terbagi menjadi dua jenis yaitu: koalisi pemilu (***electoral coalition***) dan koalisi pemerintahan (***governing coalition***). Koalisi pemilu dibentuk untuk memenangkan pertarungan pemilihan presiden; sedangkan koalisi pemerintahan dihadirkan untuk mensukseskan kerja-kerja kepresidenan.<sup>241</sup>

Berdasarkan kelompok pendukungnya, koalisi dikelompokkan menjadi konsensus (***consensus coalition***), konglomerat (***conglomerate coalition***) dan eksklusif (***exclusive coalition***).<sup>242</sup> Koalisi konsensus terjadi karena

---

<sup>236</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 1 – 2.

<sup>237</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 7.

<sup>238</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 29 – 130.

<sup>239</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 29.

<sup>240</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 80.

<sup>241</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 8.

<sup>242</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 9.

kesamaan ideologi dan tujuan. Sehingga menghasilkan koalisi yang sangat stabil. Koalisi konglomerat terbentuk lebih karena kesamaan dukungan pada calon presiden, dan bukan pada kesamaan visi, apalagi ideologi. Calon presiden karenanya berfungsi sebagai payung pemersatu di antara perbedaan-perbedaan yang kerap muncul di antara anggota koalisi. Karena tingginya tingkat perbedaan tersebut, tidak mudah membentuk koalisi konglomerat, dan jika pun terbentuk, koalisi demikian akan rentan dengan perceraian. Terakhir, koalisi eksklusif terbentuk atas suatu isu penting yang menyatukan beberapa partai. Kekuatan koalisi akan tergantung pada seberapa lama dan strategisnya isu yang menjadi pemersatu tersebut.<sup>243</sup>

Kewenangan *appointment and removal* adalah salah satu alat efektif bagi presiden untuk membangun koalisi di dalam birokrasi pemerintahannya serta koalisi di arena pertarungan politik lainnya.<sup>244</sup> Banyak penelitian yang membuktikan bahwa salah satu tujuan utama rekrutmen yang dilakukan presiden adalah untuk mengkonsolidasikan dukungan para pemilihnya dan kelompok strategis lainnya di dalam masyarakat.<sup>245</sup>

Presidensial yang efektif sering bergesekan dengan presiden yang akuntabel. Efektifitas membutuhkan kewenangan yang memadai, sedangkan akuntabilitas mensyaratkan kontrol.<sup>246</sup> Maka, perlu ada keseimbangan antara kewenangan yang besar dengan kontrol yang kuat.

---

<sup>243</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 11.

<sup>244</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 112.

<sup>245</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 115.

<sup>246</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 150.



## BAB VI

### PEMILIHAN DAN PEMBERHENTIAN PRESIDEN

#### A. Masa Jabatan Presiden

Sejalan dengan luasnya kewenangan presiden, selalu muncul pemikiran untuk membatasi kekuasaan presiden, misalnya melalui mekanisme pembatasan masa jabatan. Ada tiga konsep pembatasan demikian: tidak ada masa jabatan kedua (*no re-election*); tidak boleh ada masa jabatan yang berlanjut (*no immediate re-election*); dan maksimal dua kali masa jabatan (*only one re-election*).<sup>247</sup> Sebenarnya ada lagi konsep masa jabatan yang keempat, yaitu tidak ada pembatasan masa jabatan (*no limitation re-election*).

*No re-election* diterapkan oleh Filipina yang membatasi masa jabatan presiden hanya satu kali enam tahun. *Only one re-election* diterapkan di Amerika Serikat, utamanya setelah Amandemen Ke-22 yang membatasi masa jabatan presiden maksimal 2 kali periode. Sedangkan konsep *no limitation re-election* terjadi di Indonesia sebelum periode Soeharto. Soekarno presiden pertama menjabat mulai tahun kemerdekaan 1945 hingga 1966, sedangkan Soeharto mulai efektif mengambil alih kekuasaan sejak 1966 hingga 1998. Soeharto terus terpilih kembali hingga berhenti di tahun 1998.

**Pengalaman Amerika.** Presiden pertama Amerika Serikat George Washington tidak hanya menolak masa jabatan ketiga, namun awalnya pernah pula mencoba menolak masa jabatan keduanya. Sejak itu, masa jabatan presiden maksimal hanya dua periode menjadi konvensi ketatanegaraan. Hanya Franklin D. Roosevelt yang melanggar tradisi tersebut

---

<sup>247</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992) hal. 16.

dengan menjabat periode ketiga mulai tahun 1940, bahkan periode jabatan keempat sejak 1944.<sup>248</sup>

Pasal II Section 1 Konstitusi Amerika Serikat mengatur seorang menjadi presiden untuk masa jabatan 4 tahun, tanpa adanya batasan maksimal masa jabatan. Baru pada tahun 1951, melalui amandemen konstitusi ke-22, pembatasan maksimal dua kali masa jabatan kepresidenan diterapkan. Lebih jelas, amandemen ke-22 juga mengatur bahwa seseorang yang telah menjadi presiden atau pejabat presiden lebih dari 2 tahun, separuh periode jabatan presiden, hanya dapat dipilih kembali untuk maksimal satu periode jabatan kepresidenan. Itu artinya, dalam kondisi normal seseorang maksimal dapat menjadi presiden selama 8 tahun, atau jika dalam kondisi luar biasa, maksimal 10 tahun.<sup>249</sup>

Sejak penerapan Amandemen ke-22 muncul beberapa pemikiran terkait dengan batasan masa jabatan kepresidenan. Presiden Harry Truman, Dwight Eisenhower dan Ronald Reagan berpendapat bahwa pembatasan maksimal dua periode jabatan kepresidenan bertentangan dengan kebebasan rakyat untuk memilih presiden yang mereka inginkan. Di sisi lain, Jimmy Carter justru mengusulkan masa jabatan presiden 6 tahun, tanpa dapat dipilih kembali (*nonrenewable*), sebagaimana yang saat ini diterapkan di Filipina. Carter berpendapat dengan sistem maksimal satu kali masa jabatan tersebut, seorang presiden akan lebih fokus pada kebijakan jangka panjang yang lebih bermanfaat bagi rakyat-bangsa, serta tidak semata-mata terperangkap dalam upaya untuk memenangkan masa kedua jabatan kepresidenannya.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 306 – 307.

<sup>249</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 305.

<sup>250</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 306.

Konstitusi Amerika Serikat secara tegas mengatur kapan masa jabatan kepresidenan bermula. Ketika Konstitusi pertama kali diterapkan, Kongres menetapkan presiden memulai masa kerjanya sejak 4 Maret 1789, meskipun sebenarnya George Washington tidak mengucapkan sumpahnya hingga 30 April 1789. Pada Amandemen Ke-20, diatur seseorang dilantik menjadi presiden sejak tanggal 20 Januari. Pada 1937, Franklin D. Roosevelt menjadi presiden pertama yang mengucapkan sumpah jabatannya pada tanggal 20 Januari.<sup>251</sup> Meski tidak diatur dalam konstitusi, pengucapan sumpah janji biasanya dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung.<sup>252</sup>

Gaji seorang presiden per 20 Januari 2001 adalah US\$ 400.000 per tahun. Konstitusi mengatur bahwa gaji presiden tidak dapat dinaikkan atau diturunkan dalam masa jabatan kepresidenan yang bersangkutan. Sejak 1959, setiap mantan presiden mendapatkan uang pensiun seumur hidup.

## **B. Pemilihan Presiden**

Pemilihan presiden dilakukan secara langsung, pemenang ditentukan berdasarkan suara terbanyak rakyat pemilih (*popular vote*); atau tidak langsung, pemenang ditentukan berdasarkan suara terbanyak anggota lembaga perwakilan rakyat.

**Latar Belakang.** Pemilihan presiden dan wakil presiden di Amerika Serikat adalah pemilu politik paling penting bagi rakyat Amerika, dan merupakan proses pemilu yang paling banyak menyedot kehadiran rakyat

---

<sup>251</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 306.

<sup>252</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 306.

Amerika.<sup>253</sup> Meski demikian, soal pemilihan presiden tersebut tetap menjadi masalah abadi yang terus mengundang perdebatan bangsa.<sup>254</sup>

Di Amerika Serikat, pemilihan presiden dan kongres dilakukan pada waktu yang berbeda. Tidak jarang, partai presiden dan partai parlemen tidak sama. Perbedaan mana tidak membawa konsekuensi yang serius bagi pemerintahan.<sup>255</sup>

**Sejarah Pemilihan Presiden.** Sejarah Amerika Serikat mencatat bahwa pemilihan kandidat presiden terus berubah, misalnya dalam hal penentuan calon presiden. David McKay membagi tahapan pemilihan presiden menjadi sebelum, atau *pra-primary*, *primary*, konvensi dan kampanye.<sup>256</sup> Sedang Seligman dan Covington berpendapat paling tidak ada empat fase perubahan metode pemilihan calon presiden, yaitu: fase pertama (1800 – 1824), capres ditentukan oleh Kaukus Kongres; fase kedua (1824 – 1903) capres dinominasikan oleh pimpinan partai pada level negara bagian; fase ketiga (1903 – 1936) capres dinominasikan melalui *primary*; dan fase keempat (1936 – sekarang) capres dinominasikan melalui kampanyenya sendiri.<sup>257</sup>

Penominasian dengan metode kaukus-kongres dilakukan pertama kali karena tidak ada aturan dalam konstitusi yang berkait proses seleksi calon presiden.<sup>258</sup> Dalam metode kaukus-kongres, masing-masing anggota partai politik bertemu dan menentukan capres yang akan diusung partainya dalam pemilihan presiden.<sup>259</sup> Di tahun 1824, nominasi dilakukan oleh anggota parlemen negara bagian, menggantikan metode nominasi oleh anggota

---

<sup>253</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 1.

<sup>254</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 201.

<sup>255</sup> Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics & Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000) hal. 202.

<sup>256</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 174.

<sup>257</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 47 – 51.

<sup>258</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 47 – 48.

<sup>259</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 6.

kongres. Dengan metode ini, kekuasaan pencalonan presiden bergeser menjadi milik pemimpin partai pada tingkat negara bagian. Dampaknya, presiden menjadi lebih independen dan tidak terlalu bergantung dengan pemimpin kongres bagi pencalonannya, meski tentu tetap bergantung pada partai pada level lebih rendah.<sup>260</sup>

**Primary.** Ketergantungan pada partai itulah yang coba dihilangkan melalui penominasian melalui metode *primary*. Dimulai pada tahun 1903, metode *primary* di Wisconsin dilakukan terbuka tanpa pemilih harus mempunyai afiliasi partai tertentu; sebaliknya, di negara bagian lain, ada pula yang menerapkan sistem *primary* yang tertutup, yaitu hanya diikuti oleh pemilih dari satu partai tertentu. Pada akhirnya, metode *primary* tetap tidak bisa melepaskan pengaruh para pimpinan partai, yang tetap berusaha keras mempengaruhi hasil pemilihan calon presiden. Hingga tahun 1932, ada 16 negara bagian yang masih menerapkan sistem *primary*.<sup>261</sup>

Metode *primary* untuk memilih delegasi konvensi jelas tercatat mengalami pasang naik dan turun. Ada kalanya ketika kandidat yang didukung kuat oleh partai menghindari konvensi. Di tahun 1968, misalnya hanya 49% dari suara yang ditentukan oleh delegasi yang ditentukan melalui proses *primary*, sisanya melalui kaukus-partai.<sup>262</sup> Pada tahun 1976, angka delegasi dari sistem *primary* meningkat menjadi 75%, menyebabkan setiap kandidat tidak dapat lagi menghindar untuk mengikuti *primary* di negara bagian.<sup>263</sup>

Fase keempat, dimulai tahun 1936, yang diisyaratkan oleh Seligman dan Covington sebagai kampanye oleh presiden sendiri, sebenarnya tidak

---

<sup>260</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 48.

<sup>261</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 48.

<sup>262</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 175.

<sup>263</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 175.

menunjuk pada metode pemilihan calon presiden. Fase keempat lebih menggambarkan bagaimana seorang presiden *incumbent* menggunakan para penasihat intinya di *White House* untuk mempersiapkan kampanye pencalonannya kembali sebagai kandidat presiden.<sup>264</sup>

Sedangkan sistem penominasian capres lewat konvensi pertama kali dilakukan pada tahun 1830, oleh Partai, Anti-Mason, diikuti Partai Republik Nasional pada tahun 1931 dan Partai Demokrat pada tahun 1932.<sup>265</sup> Konvensi adalah pemilihan calon presiden dari masing-masing partai di level pertemuan nasional yang dilakukan oleh delegasi dari masing-masing negara bagian. Bahkan jika seorang presiden kembali mencalonkan diri, mekanisme konvensi ini tetap harus dilaluinya.<sup>266</sup> Dengan hadirnya sistem konvensi, metode pemilihan calon presiden yang sebelumnya ada, bergeser menjadi metode untuk memilih delegasi yang akan menghadiri konvensi nasional partai untuk menominasikan calon presiden.

**Pemilihan Delegasi Konvensi.** Metode pemilihan delegasi konvensi berbeda-beda di masing-masing negara bagian, yaitu: dipilih oleh Gubernur; dipilih oleh panitia partai di level negara bagian; dan cara terbanyak adalah pemilihan oleh kaukus-konvensi. Melalui metode terfavorit tersebut, pemilihan delegasi konvensi dilakukan berjenjang oleh partai sejak level ranting, cabang, hingga akhirnya level daerah memilih delegasi untuk menjadi peserta pada konvensi pada level nasional.<sup>267</sup> Menjadikan sistem kaukus sebagai model pemilihan presiden yang dikuasai oleh partai.<sup>268</sup> Delegasi terpilih

---

<sup>264</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 50 – 51.

<sup>265</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 82.

<sup>266</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 103.

<sup>267</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 6 – 7.

<sup>268</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 101.

karena loyalitasnya kepada partai. Proses pemilihannya pun elitis dari awal hingga akhir.<sup>269</sup>

Tentang evolusi metode pemilihan calon presiden menjadi konvensi, Wayne menggambarkan, awalnya pemilihan melalui kaukus-konvensi menuai banyak kritik, yang intinya mempertanyakan partisipasi publik yang nyata dalam proses pemilihan calon presiden. Muncullah metode *presidential primary*, dengan negara bagian – bukan parpol – sebagai penyelenggara, rakyat negara bagian sendirilah yang menentukan pilihan siapa delegasi mereka dalam konvensi nasional.<sup>270</sup> Di tahun 1904, Florida menjadi negara bagian pertama yang parlemennya mengeluarkan Undang-undang yang mengatur parpol dapat memilih sebagian atau seluruh delegasi konvensinya melalui model *primary*.<sup>271</sup>

Pada 1905, Wisconsin melangkah lebih maju dengan mewajibkan seluruh delegasi dari negara bagiannya, baik dari Partai Republik maupun Partai Demokrat, dipilih melalui model *primary*. Lebih jauh, untuk tidak memberikan cek kosong kepada delegasi konvensi terpilih, surat suara pemilihan delegasi juga mencantumkan *list* calon presiden yang menjadi preferensi pemilih.<sup>272</sup> Pada 1916, model *presidential primary* pada akhirnya diadopsi oleh 26 negara bagian.<sup>273</sup> Namun, model *primary* tidak selalu berjalan mulus, tantangan datang tentu saja dari beberapa pengurus parpol yang tetap lebih memilih metode kaukus-konvensi. Mereka beralasan model *primary* sangat mahal, partisipasi rakyat pemilih yang mengikuti *primary* tidak tinggi, serta

---

<sup>269</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 82.

<sup>270</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 99.

<sup>271</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 83.

<sup>272</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 7.

<sup>273</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 83.

kandidat presiden cenderung menghindari sistem *primary*.<sup>274</sup> Karenanya, jumlah negara bagian yang menerapkan model *primary* terus dinamis, naik dan turun. Pada 1935, 8 negara bagian melarang model *primary*, dan di tahun 1968 diterapkan oleh 16 negara bagian ditambah *District of Columbia*.<sup>275</sup>

Akhirnya, sampai tahun 1968, tercatat ada tiga cara penentuan delegasi dalam konvensi nasional pemilihan presiden, yaitu: kaukus-konvensi, yang merupakan metode paling favorit diadopsi oleh banyak negara bagian; penunjukan oleh gubernur atau panitia seleksi parpol; dan model *presidential primary*.<sup>276</sup> Apapun metode pemilihan delegasi konvensi, faktanya, pemimpin partai pada level negara bagian mempunyai pengaruh yang nyata atas komposisi delegasi maupun kecenderungan pilihan delegasi dalam konvensi pemilihan presiden.<sup>277</sup> Meski, tetap patut dicatat, di antara semua metode, model *primary* tetap merupakan upaya paling efektif untuk melawan pengaruh besar dari para pemimpin partai, utamanya lewat prosesnya yang lebih melibatkan rakyat pemilih.<sup>278</sup>

**Konvensi Pemilihan Presiden.** Paling tidak ada empat fungsi konvensi, yaitu: sebagai forum tertinggi, menentukan aturan main partai; memilih kandidat calon presiden dan wakil presiden partai; menggariskan *platform* partai; dan menjadi forum konsolidasi serta pendeklarasian kampanye kandidat presiden partai.<sup>279</sup> Meski keputusan-keputusan atas agenda konvensi tersebut faktanya sudah disetujui sebelum konvensi dilakukan.<sup>280</sup>

---

<sup>274</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 83.

<sup>275</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 7. Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 83, menyebut hanya 15 negara bagian.

<sup>276</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 7.

<sup>277</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 82.

<sup>278</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 82.

<sup>279</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 116.

<sup>280</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 177.



Konvensi kontemporer hanya menjadi forum kampanye melalui media massa yang memberitakan even konvensi tersebut. Meskipun, di awal-awal penerapannya, pernah juga konvensi betul-betul forum yang menentukan calon presiden.<sup>281</sup>

Misalnya, kandidat calon presiden, sebenarnya adalah kandidat yang dinominasikan presiden sendiri.<sup>282</sup> Pemenang konvensi pemilihan presiden juga sudah dapat diramalkan berdasarkan anggota delegasi yang terpilih dari masing-masing negara bagian.<sup>283</sup>

Dari rata-rata empat hari konvensi, acara pemilihan kandidat presiden biasanya dilaksanakan pada hari ke-3 dan nominasi calon wakil presiden pada hari ke-4.<sup>284</sup> Konvensi ditutup dengan pidato yang dimulai oleh kandidat wakil presiden terpilih, dan akhirnya kandidat presiden terpilih.<sup>285</sup>

Jika pemenang pasangan kandidat presiden dan wakil presiden biasanya dapat ditebak, maka pertarungan yang lebih substantif sebenarnya menyangkut aturan berjalannya konvensi. Ketua konvensi mempunyai otoritas untuk memaknai aturan konvensi. Perubahan aturan dapat dilakukan, tentu dengan persetujuan delegasi konvensi.<sup>286</sup> Berkait dengan pemilihan kandidat presiden dan wakil presiden, biasanya aturan mengatakan: setiap negara bagian dipanggil oleh pemimpin konvensi menurut abjad untuk memasukan pilihannya.<sup>287</sup> Sejarah penyelenggaraan konvensi tidak selalu mulus. Di tahun 1924, Partai Demokrat membutuhkan 17 hari konvensi untuk

---

<sup>281</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 177.

<sup>282</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 116.

<sup>283</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 116.

<sup>284</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 121.

<sup>285</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 121.

<sup>286</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 128.

<sup>287</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 128 – 129.

akhirnya memutuskan John W. Davis sebagai kandidat presiden.<sup>288</sup> Pada tahun 1968, beriring dengan polemik perang Vietnam, konvensi Partai Demokrat terbelah antara pendukung dan penentang perang. Konvensi terbelah, dan mendorong lahirnya beberapa reformasi aturan konvensi.<sup>289</sup>

Reformasi aturan itu pada prinsipnya mendorong ke arah dua hal yaitu, upaya meningkatkan partisipasi publik pemilih yang masih saja terganjal kaukus partai dan konvensi pada level negara bagian; serta mendorong komposisi representasi delegasi konvensi yang lebih representatif.<sup>290</sup> Berkait dengan partisipasi yang lebih luas, aturan konvensi mensyaratkan pengumuman untuk rapat kaukus pemilihan delegasi harus lebih terbuka dan secara luas dipublikasikan. Sedangkan terkait dengan peningkatan representasi delegasi, awalnya ada persyaratan bahwa delegasi harus berunsur kelompok minoritas, perempuan dan kaum muda. Namun, kewajiban demikian mengundang protes hebat di tahun 1978, dan akhirnya diubah menjadi kebijakan bahwa dalam pemilihan delegasi, tidak boleh ada hambatan kepada kelompok manapun yang dapat menciderai prinsip kesempatan yang sama, utamanya bagi perjuangan kelompok pinggiran (*disadvantage group*).<sup>291</sup>

Reformasi penting lainnya dalam aturan konvensi partai demokrat adalah, penghapusan aturan *the winner-take-all* dalam penentuan delegasi negara bagian bagi konvensi nasional. Sehingga setiap calon presiden akan mempunyai dukungan delegasi secara proporsional. Karena reformasi aturan demikian, negara bagian yang menentukan delegasi konvensinya melalui sistem *primary* menjadi meningkat tajam. Pada tahun 1976, 30 negara bagian

---

<sup>288</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 106.

<sup>289</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 54 – 55.

<sup>290</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 55.

<sup>291</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 55.

memilih 73% delegasi konvensi dari Partai Demokrat, serta 28 negara bagian memilih 68% delegasi konvensi Partai Republik melalui metode *primary*. Meskipun dalam perjalanan sejarah, angka tersebut mengalami pasang naik-turun, hingga tahun 1988, secara rata-rata, statistiknya tidak mengalami perubahan yang berarti.<sup>292</sup>

Perubahan aturan main konvensi tersebut menghadirkan beberapa konsekuensi. Di antaranya, delegasi konvensi lebih independen dari garis disiplin partai. Lebih jauh, kandidat presiden sendiri lebih terdorong untuk mengikuti *primary*. Akibat lanjutannya, keterikatan calon presiden terpilih dengan partai menjadi melemah. Menghadapi fenomena demikian, pada masa kampanye 1984, Partai Demokrat menciptakan unsur "Delegasi Kehormatan" (*super delegates*) untuk hadir dalam konvensi, yang merupakan pengurus dan dipilih oleh partai. Ada 561 orang, atau 14% dari total delegasi, merupakan delegasi kehormatan dalam konvensi di tahun 1984. Menyebabkan komposisi total terpilihnya beberapa pejabat nasional sebagai delegasi konvensi meningkat tajam, yaitu: 91% gubernur, 58% senator, 62% anggota *house*.<sup>293</sup>

Reformasi aturan 1984, yang disiapkan Komisi Hunt, merekomendasikan pula masa pemilihan delegasi yang lebih pendek di tingkat negara bagian. Aturan demikian menguntungkan kandidat presiden yang telah dikenal, dan menyulitkan pendatang baru. Hasilnya, fragmentasi lebih jarang muncul, dan konsensus lebih mudah dicapai.<sup>294</sup> Rekomendasi lain adalah perubahan

---

<sup>292</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 55.

<sup>293</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 56 – 57.

<sup>294</sup> Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989) hal. 57.

aturan dimana delegasi terikat pada komitmen dengan kandidat calon presiden.<sup>295</sup>

Masing-masing negara bagian berbeda dalam perincian penyelenggaraan *primary*nya. Ada perbedaan antara *primary* terbuka (*open primary*) dengan *primary* tertutup (*closed primary*). *Primary* terbuka dilakukan dengan tidak membatasi pemilih hanya pada pendukung partai tertentu. Pemilih hanya datang ke lokasi pemilihan dan meminta kertas pemilihan, lalu memilih salah satu partai. Sedangkan dalam *primary* tertutup, yang dapat mengikuti pemilihan hanya anggota partai yang bersangkutan.<sup>296</sup>

**Syarat Presiden.** Dalam konstitusi Amerika Serikat, ada tiga syarat menjadi presiden: umur minimal tiga puluh lima tahun; harus warga negara asli Amerika (*natural-born citizen*). Artinya, orang Amerika yang lahir sebagai warga negara bangsa lain, tidak dapat menjadi presiden; dan harus berdomisili di Amerika minimal 14 tahun. Syarat-syarat konstitusional tersebut jelas menunjukkan niatan untuk memilih calon presiden yang sudah matang, berpengalaman dan mengerti kondisi nyata Amerika. Syarat kewarganegaraan tentulah untuk menghindari presiden yang loyalitas kenegaraannya berganda.<sup>297</sup> Para ahli tata negara berdebat lama apakah seseorang yang lahir di luar negeri, dengan orang tua Amerika, termasuk dalam kategori "*a natural-born citizen*". Meskipun mayoritas berpendapat seharusnya orang demikian berhak mencalonkan diri sebagai presiden, belum ada aturan resmi yang menguatkan dasar hukumnya.<sup>298</sup>

---

<sup>295</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 179.

<sup>296</sup> David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991) hal. 175.

<sup>297</sup> Robert E. DiClerico, *The American President* (1983) hal. 7.

<sup>298</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 305.

Di samping syarat konstitusional, ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi terpilihnya seorang presiden. DiClerico menyebut empat faktor yaitu pengalaman di pemerintahan, kemampuan finansial, kecenderungan ideologi dan latar belakang sang calon.<sup>299</sup>

Lain lagi halnya untuk menjadi calon presiden yang tercantum di kertas suara. Untuk calon presiden dari partai besar, otomatis namanya akan terpampang, sedangkan calon dari partai kecil harus memenuhi syarat petisi, yang besarnya berbeda di masing-masing negara bagian. Syarat bagi kandidat dari partai kecil – mengumpulkan petisi dukungan – juga berlaku bagi calon presiden independen. Beberapa negara bagian bahkan mengizinkan *write-in votes* yaitu pilihan yang diberikan kepada calon presiden yang sama sekali tidak tertulis dalam surat suara.<sup>300</sup>

**Cara Pemilihan Presiden.** Rossiter mencatat, cara pemilihan presiden di Amerika Serikat terbagi dalam lima tahap, yaitu: **Pertama**, pada bulan Maret hingga Juni di tahun pemilihan presiden, delegasi konvensi dipilih oleh dua partai terbesar (*two recognized parties*); **Kedua**, antara pertengahan bulan Juni dan akhir Juli (atau terkadang akhir bulan Agustus) konvensi diadakan untuk memilih calon presiden dan calon wakil presiden dari masing-masing partai; **Ketiga**, pada Selasa pertama, setelah Senin pertama di bulan November, adalah hari H pemilihan presiden. Hasil penghitungan suara sudah dapat diketahui sebelum tengah malam waktu San Fransisco; **Keempat**, pada hari senin pertama setelah rabu pertama di bulan Desember, para *electors* berkumpul untuk menyampaikan pilihannya atas calon presiden yang telah dimandatkan kepadanya untuk dipilih; **Kelima**, pada tanggal 6 Januari, tahun berikutnya, hanya dua minggu sebelum pelantikan

---

<sup>299</sup> Robert E. DiClerico, *The American President* (1983) hal. 8 – 15.

<sup>300</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 130 – 131.

presiden, Kongres bersidang untuk menghitung suara *electoral*. Dalam tahap ini, Kongres hanya berfungsi sebagai alat hitung saja. Setelah penghitungan selesai, Ketua Kongres mengumumkan dan mengukuhkan sang Presiden Terpilih (*President-elect of the United States*).<sup>301</sup>

Tidak berbeda jauh, Gina Misiroglu membagi pemilihan presiden ke dalam 4 tahapan, yaitu: pra nominasi, dimana kandidat bertarung pada *primary* di masing-masing negara bagian, serta pemilihan delegasi untuk mengikuti konvensi di tingkat nasional; konvensi nasional diadakan dimana partai memilih calon presiden dan wakil presidennya; kampanye pemilu yang diikuti semua calon presiden baik dari partai maupun calon independen (*independent candidate* atau *nonpartisan candidate*); tahap terakhir, adalah penentuan *electoral colleges* yang kemudian melakukan pemilihan presiden.<sup>302</sup>

**Electoral Colleges.** Di antara masalah yang menimbulkan banyak perdebatan dan hangat dipersoalkan adalah masalah pemilihan presiden. Rancangan pasal tentang pemilihan presiden berubah hingga tujuh kali sebelum akhirnya disetujui. Salah satu ketentuan yang disetujui adalah tentang *electoral colleges*.<sup>303</sup> Pilihan atas metode *electoral colleges* dijatuhkan setelah beberapa metode diperdebatkan, yaitu: pemilihan presiden oleh lembaga perwakilan rakyat; oleh suara terbanyak rakyat (*popular vote*); *electoral colleges* sendiri.<sup>304</sup> Yang terakhir dipilih sebagai jalan tengah dari alternatif pertama dan kedua.<sup>305</sup>

---

<sup>301</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 206 – 208.

<sup>302</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 98.

<sup>303</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 5.

<sup>304</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 4 – 6.

<sup>305</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 6.

**Kontroversi *Electoral Vote*.** Sistem pemilihan presiden melalui *electoral votes* selalu mengundang perdebatan di publik Amerika. Bagi Harold J. Laski, sistem *electoral college* wajib ditinggalkan.<sup>306</sup> Paling tidak ada empat kali kemenangan presiden diraih berdasarkan *electoral votes*, tetapi sebenarnya kalah berdasarkan *popular votes* yaitu di tahun 1800, 1824, 1876 dan 2000. Bahkan di tahun 1963, dalam perkara *Gray v. Saunders*, Mahkamah Agung Amerika Serikat pernah menyatakan bahwa filosofi *electoral college* sebenarnya melanggar konsep konstitusi “*we the people*”. Mahkamah Agung menggariskan makna *we the people*, tidak lain dan tidak bukan hanyalah “*one person, one vote*”.<sup>307</sup> *Electoral College* sebenarnya dipilih sebagai jalan tengah antara pemilihan presiden oleh Kongres dengan pemilihan presiden langsung oleh rakyat.<sup>308</sup>

**Makna *Electoral College*.** *Electoral College* adalah kumpulan dari pemilih presiden yang dipilih dari dan mewakili masing-masing negara bagian. Jumlah pemilih (*electors*) dari setiap negara bagian adalah jumlah senator (dua orang) ditambah perwakilan masing-masing *House of Representatives*-nya. Jumlah perwakilan yang terakhir berbeda-beda tergantung besar-kecilnya populasi di negara bagian berdasarkan kantor sensus penduduk. Pada pemilu tahun 2000, jumlah *electors* di setiap negara bagian bervariasi antara 3 hingga 54, dengan jumlah keseluruhan 538. Penentuan *electors* yang dimenangkan seorang calon presiden ditentukan per negara bagian dengan sistem *winner takes all*.<sup>309</sup> Dengan jumlah *electoral college* 538 maka seorang presiden terpilih membutuhkan minimal 270 *electoral college*. Jika tidak ada yang mendapatkan suara mayoritas tersebut, maka presiden akan

---

<sup>306</sup> Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952) hal. 230.

<sup>307</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal. 55 – 56.

<sup>308</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 132.

<sup>309</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 132 – 133.

dipilih oleh *House of Representatives* dan Wakil Presiden akan dipilih oleh Senat (disebut dengan *contingent election*).<sup>310</sup>

Secara teori, *electoral colleges* dapat memilih calon presiden yang berbeda dengan pilihan negara bagian yang diwakilinya, namun praktik Amerika Serikat mencatat 99% *electors* memilih berdasarkan pilihan rakyat. Konstitusi Amerika ataupun Undang-undang Federal tidak mengatur kewajiban *electors* memilih menurut pilihan negara bagiannya, tetapi biasanya kewajiban demikian diatur di dalam Undang-undang negara bagian ataupun berdasarkan peraturan partai asal sang *electors*.<sup>311</sup>

**Proposal Pengganti *Electoral Colleges*.** Untuk alternatif pengganti sistem *electoral vote* muncul beberapa proposal perubahan di antaranya: Pertama, *national popular vote*, yang berarti presiden terpilih adalah yang mendapatkan suara terbanyak dari pemilih. Inilah konsep yang secara murni menerapkan konsep *one person, one vote*. Kedua, *proportional voting*, adalah gabungan antara sistem *electoral votes* dan pemilihan parlemen. Calon Presiden terpilih bila mencapai angka 40% dari *electoral votes*. Jika angka minimal tersebut tidak tercapai, maka dua calon presiden dengan suara terbanyak akan masuk dalam putaran kedua, untuk dipilih oleh anggota Kongres. Masing-masing anggota memiliki satu suara. Ketiga, *the single-member district system, altering the procedures of the House of Representatives*.<sup>312</sup>

Proposal pertama untuk merubah sistem *electoral colleges* diajukan pada tahun 1797. Sejak itu tercatat ada lebih dari 500 proposal mengupayakan hal yang sama. Hingga tahun 1980, ada lima proposal yang cukup

---

<sup>310</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 133.

<sup>311</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 134.

<sup>312</sup> Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964) hal. 57 – 61.



menghangatkan perdebatan perubahan *electoral colleges*, yaitu: rencana otomatis; rencana proporsional; rencana distrik; rencana pemilihan langsung; dan rencana bonus nasional.<sup>313</sup>

**Rencana Otomatis (*Automatic Plan*).** Rencana otomatis, yang pertama kali diusulkan pada tahun 1826, mengusulkan agar konstitusi mengatur secara tegas bahwa *electors* hanya berkewajiban mengikuti saja pilihan mayoritas negara bagian yang diwakilinya. Usulan amandemen ini mengantisipasi *electors* menggunakan pilihan pribadinya dalam menentukan presiden.

**Rencana Proporsional (*Proportional Plan*).** Rencana proporsional diusulkan untuk menghindari dominasi partai besar dan negara bagian yang berpenduduk tinggi. Dalam usulan sistem ini, *electors* dihilangkan, prinsip *the winner takes all* dihapuskan, dan jumlah *electoral vote* dari negara bagian akan ditentukan secara proporsional berdasarkan jumlah suara secara proporsional di negara bagian masing-masing. Pemenang kepresidenan ditentukan berdasarkan peraih suara *electoral votes* tertinggi. Jika tidak ada yang menang secara mayoritas, maka Kongres diberi mandat untuk memilih satu orang dari dua atau tiga kandidat presiden dengan suara terbanyak.<sup>314</sup>

**Rencana Distrik (*District Plan*).** Rencana Distrik tetap mempertahankan eksistensi *electoral college* tetapi membedakan penentuan jumlah *electors*. Jumlah *electors* akan ditentukan berdasarkan jumlah suara di masing-masing distrik. Jika ternyata, penghitungan *electoral colleges* tidak menghasilkan

---

<sup>313</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 15.

<sup>314</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 16 – 17.

pemenang mayoritas calon presiden, maka Kongres bersidang untuk menentukan pemenang pemilihan presiden.<sup>315</sup>

**Rencana Pemilihan Langsung (*Direct Election Plan*).** Tidak sulit menduga bahwa rencana pemilihan presiden langsung, yaitu penentuan pemenang berdasarkan suara terbanyak rakyat (*popular vote*), adalah usulan yang paling mendapatkan perhatian dan dukungan. Usulan ini meninggalkan sama sekali *electoral colleges* dan menentukan pemenang pemilihan presiden berdasarkan suara rakyat terbanyak secara nasional (*popular votes*). Model ini akan menyelesaikan terpilihnya presiden yang sebenarnya tidak didukung oleh suara terbanyak pemilih, ataupun dominasi negara-negara bagian padat populasi. Setiap suara menjadi bermakna dalam pemilihan presiden. Namun, model penentuan pemenang presiden berdasarkan suara terbanyak demikian bisa jadi melemahkan sistem dua partai yang mendukung sistem presidensial Amerika.<sup>316</sup>

**Rencana Bonus Nasional (*National Bonus Plan*).** Rencana bonus nasional tetap mempertahankan sistem *electoral colleges* yang ada sekarang, namun dengan menambahkan 102 *electoral votes* (berasal dari masing-masing 2 dari setiap 50 negara bagian, plus 1 dari District of Columbia) kepada kandidat presiden yang mendapatkan suara rakyat terbanyak. Dengan demikian, diasumsikan pemenang pemilihan presiden juga akan merupakan pemenang suara terbanyak.<sup>317</sup>

**Syarat *Electors*.** Setiap orang mempunyai hak untuk dipilih menjadi *electors* kecuali untuk anggota Kongres dan pegawai pemerintah federal. Kedua lembaga legislatif tersebut dilarang menjadi *electors* untuk menjaga

---

<sup>315</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 18.

<sup>316</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 19 – 21.

<sup>317</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 21 – 22.

keseimbangan hubungan di antara lembaga legislatif dan eksekutif. Biasanya *electors* adalah pemimpin partai atau seseorang yang mempunyai afiliasi personal dan politik. Cara pemilihan *electors* berbeda di masing-masing negara bagian. Biasanya partai politik menominasikan *electors* pada konvensinya atau dipilih dewan pimpinan pusat partai di masing-masing negara bagian.<sup>318</sup> Electors Dipilih dengan melalui konvensi, *party primaries*, *party organizations*, di Pennsylvania oleh *the party's candidate for President*.<sup>319</sup>

**Politik Uang pada Pemilihan Presiden.** Uang adalah pisau bermata dua dalam proses pemilihan penyelenggara negara, tidak terkecuali dalam memilih seorang presiden. Satu sisi, setiap kandidat presiden pasti membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk maju dalam proses pemilu. Di sisi yang lain, uang berpotensi disalahgunakan untuk memenangkan pemilu secara curang. Maka pengaturan dana kampanye adalah keniscayaan untuk meminimalkan praktik suap politik uang dalam pemilihan presiden.

Tentang pengaturan dana kampanye, menarik melihat pengalaman legislasi di Amerika Serikat. Bahkan sejak pemilihan presiden pertama, masalah politik uang sudah mengemuka. George Thayer, sebagaimana dikutip Herbert E. Alexander, menceritakan bagaimana proses pemilihan presiden pertama George Washington, sudah ada cikal-bakal praktik politik uang. George memberikan kepada teman-temannya 28 galon rum, 50 galon rum punch, 34 galon minuman anggur, 46 galon bir dan 2 galon cidel royal.<sup>320</sup> Pengeluaran kampanye presiden tentu saja terus mengalami peningkatan yang signifikan. Kampanye Abraham Lincoln, yang sukses mengantarkannya menjadi presiden di tahun 1860, hanya menghabiskan dana US\$ 10.000.

---

<sup>318</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 133.

<sup>319</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960) hal. 207.

<sup>320</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 9.

Dana tersebut, satu abad kemudian, hanya cukup untuk membayar biaya penayangan sebuah pidato selama 1,5 jam.<sup>321</sup>

Dengan sejarah panjang pemilihan presiden di Amerika Serikat, baru pada tahun 1976 langkah reformasi dana kampanye mendapat momentum dan perhatian yang serius. Itulah kali pertama dana publik akhirnya digunakan untuk membiayai sebagian pengeluaran pemilihan presiden, baik dalam tahap pemilihan pendahuluan, maupun pada tahap pemilihan umumnya.<sup>322</sup> Penggunaan anggaran federal tersebut mengurangi ketergantungan pada penyumbang besar yang dapat mendominasi pendanaan kampanye seorang calon presiden, dan karenanya amat mungkin mengontrol sang calon presiden jika kemudian memenangkan pemilu.

Sebelum reformasi menyeluruh di tahun 1976, upaya pengaturan dana kampanye terpicu ketika di tahun 1904 tercium adanya skandal kemenangan Theodore Roosevelt dengan pembiayaan jutaan dolar oleh beberapa perusahaan.<sup>323</sup> Skandal tersebut, di tahun 1907, mendorong lahirnya larangan pemberian sumbangan oleh korporasi, yang dikenal dengan Undang-undang Tilman (Tilman Act).<sup>324</sup> Tiga tahun kemudian, Undang-undang tentang transparansi dana kampanye disahkan, diikuti dengan amendemennya pada tahun 1911 yang mengharuskan laporan keuangan yang dikeluarkan dalam pemilihan pendahuluan (*primary*), konvensi (*convention*) dan dalam pra-pemilihan.<sup>325</sup> Pada tahun 1940-an mulai muncul

---

<sup>321</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 44.

<sup>322</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 37.

<sup>323</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 70.

<sup>324</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 37.

<sup>325</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 71.

batasan sumbangan bagi kandidat presiden, yaitu \$ 5.000 per orang, dengan maksimal dana kampanye yang dibelanjakan adalah \$ 3 juta.<sup>326</sup>

Aturan dana kampanye kemudian dikuatkan dengan *Federal Corrupt Practices Act* (FCPA) tahun 1925 yang terus menjadi dasar pengaturan dana kampanye hingga 1971, waktu lahirnya Undang-undang Pemilu Federal (*Federal Election Campaign Act*, FECA). Pada dasarnya FCPA 1925 mengatur tentang keterbukaan atas penerimaan dan pengeluaran dana kampanye para kandidat Senat maupun *House of Representatives*, namun tidak berlaku bagi kandidat presiden dan wakil presiden.<sup>327</sup>

FECA diberlakukan pada tahun 1971 dan merupakan revisi menyeluruh yang pertama terhadap Undang-undang pemilu federal yang sebelumnya diatur dengan FCPA tahun 1925, serta *Revenue Act* tahun 1971.<sup>328</sup> Secara teori, pengaturan dana kampanye sebaiknya mengandung tiga elemen utama, yaitu: (1) keterbukaan publik (*public disclosure*), yang pada prinsipnya memberikan akses informasi berkaitan dengan dana kampanye kepada publik; (2) pembatasan-pembatasan pengeluaran (*expenditure limits*); dan (3) pembatasan pemberian sumbangan (*contribution restrictions*).<sup>329</sup> Lebih jauh, arti penting pengaturan dana kampanye, tidak semata untuk menghadirkan kontes pemilihan yang lebih adil bagi semua calon, namun juga untuk membuka ruang yang lebih lebar bagi kandidat presiden yang tidak berasal dari kelompok kaya.<sup>330</sup>

---

<sup>326</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 37.

<sup>327</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 72.

<sup>328</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 70, 303.

<sup>329</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 51.

<sup>330</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 67.

Sesuai dengan teori berkait dana kampanye, aturan yang termuat dalam FECA 1971 adalah:

- Menetapkan batasan-batasan pengeluaran untuk membiayai komunikasi melalui media massa yang dikeluarkan oleh para kandidat pejabat federal. Di tahun 1974, aturan pembatasan itu diperluas melalui amandemen yang membatasi pengeluaran keseluruhan seorang kandidat.
- Menetapkan besaran sumbangan tertinggi dari kantong kandidat sendiri, ataupun kerabat terdekatnya, yaitu: US\$ 50.000 untuk calon presiden dan wakil presiden; US\$ 35.000 untuk para calon anggota Senat; dan US\$ 25.000 untuk kandidat *House of Representatives*;
- Mengharuskan para kandidat anggota Senat dan *House* untuk menyerahkan laporan keuangan yang meliputi pemasukan dan pengeluarannya, termasuk identitas lengkap penyumbang dan rincian pengeluaran untuk pelayanan pribadi (*personal service*), pembayaran gaji maupun pengeluaran lain yang harus diganti (*reimbursed expenses*).
- Khusus untuk presiden, diwajibkan untuk membuat laporan keuangan yang menyeluruh mengenai dana kampanye dalam jangka waktu 60 hari sejak kesepakatan penominasian seorang presiden.<sup>331</sup>

Pembatasan besarnya sumbangan, penting untuk menghindari seorang calon presiden berutang kepada penyumbangnya. Sebelum tahun 1976, para jutawan bebas-merdeka memberikan sumbangan besar. Di tahun 1968, seorang W. Clement Stone saja telah menyumbangkan \$ 2,8 juta untuk Partai Republik; \$39.000 diantaranya khusus dialokasikan untuk kampanye

---

<sup>331</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 77 – 78.

kepresidenan Nixon.<sup>332</sup> Secara keseluruhan antara tahun 1968 – 1972, Stone menyumbangkan \$ 7 juta untuk para kandidat politik dan komite pemenangan pemilu. Sebagian besar – lebih dari \$ 4,8 juta – dialirkan untuk kampanye kepresidenan Nixon di antara tahun-tahun tersebut.<sup>333</sup> Sumbangan besar tersebut jelas mencatatkan Stone sebagai salah seorang penyumbang terbesar dalam sejarah pemilu Amerika Serikat.<sup>334</sup> Pada tahun 1972, peringkat kedua dan ketiga penyumbang terbesar adalah Richard Mellon Scaife dan Stewart R. Mott, masing-masing dengan sumbangan sebesar \$ 1,068 juta dan \$ 822.592.<sup>335</sup> Data dana kampanye tahun 1972 merekam, hanya dari 1.254 orang saja terkumpul jumlah sumbangan sebesar \$ 51,3 juta.<sup>336</sup>

Namun, sumbangan-sumbangan besar perseorangan lenyap dari kancah pemilu Amerika Serikat sejak reformasi aturan dana kampanye di tahun 1974. Amandemen FECA di tahun itu membatasi besarnya jumlah sumbangan oleh perorangan ataupun kelompok. Secara detail, batasan sumbangan maksimal seseorang bagi kandidat pejabat negara federal adalah \$ 1.000 untuk setiap pemilihan di tingkat pendahuluan, *runoff*, dan pemilihan umumnya. Dengan maksimum total sumbangan selama setahun sebesar \$ 25.000 untuk seluruh kandidat yang didukungnya. Pembatasan besaran sumbangan itu diikuti dengan alokasi dana publik – sebagai subsidi – bagi kampanye presiden dan bagi setiap kandidat. Tujuannya jelas untuk mengurangi ketergantungan para

---

<sup>332</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 115.

<sup>333</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 118

<sup>334</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 118.

<sup>335</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 118 – 119.

<sup>336</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 115.

calon presiden dari dana sumbangan para pengusaha kaya. Akibatnya sangat signifikan terhadap turunnya angka sumbangan para konglomerat. Ambil contoh Stewart R. Mott, di tahun 1972 ia menyumbang \$ 822.592. Pada tahun 1976, keseluruhan donasi Mott hanyalah \$25.000, yang merupakan jumlah maksimal sumbangan dalam setahun. Artinya, total sumbangan Mott turun drastis hampir \$ 800.000.<sup>337</sup>

Sebagai ganti dari sumbangan perseorangan yang berkurang, untuk pemilu 1976, Departemen Keuangan Amerika Serikat mengucurkan bantuan dana kampanye pemilihan pendahuluan sebesar \$ 23,7 untuk 15 orang calon presiden. Akhirnya, pada tahun yang sama, di masa pemilu antara Jimmy Carter dan Gerald Ford, dana yang dikucurkan Departemen Keuangan bagi keduanya adalah \$ 4,6 juta. Jumlah dana negara sebesar itu adalah 35% untuk ongkos pemilihan pendahuluan, dan 95% dari biaya pemilihan umum komite-komite kampanye utama dari Carter dan Ford. Secara keseluruhan, dari total \$ 160 juta biaya yang dikeluarkan untuk pemilihan presiden di tahun 1976, 43% di antaranya adalah dana-dana federal.<sup>338</sup>

Pelarangan sumbangan perorangan dalam jumlah besar sejak amandemen FECA di tahun 1974 meningkatkan jumlah penyumbang dari 11,7 juta orang di tahun 1972 menjadi 12,2 juta. Lebih jauh, pengurangan sumbangan besar dari konglomerat menyebabkan makin pentingnya sumbangan-sumbangan berskala kecil dan makin terjalannya komunikasi politik dan akuntabilitas antara kandidat presiden dengan para pendukungnya.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 124 – 129.

<sup>338</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 124 – 125.

<sup>339</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman*



Di samping dana sumbangan perseorangan, amandemen FECA di tahun 1974 juga memberikan izin bagi komite yang didirikan oleh serikat buruh, kelompok bisnis atau kelompok lainnya (biasa dinamakan *Political Action Committee*, PAC) untuk memberikan sumbangan maksimal \$ 5.000 untuk setiap kandidat per pemilihan.<sup>340</sup> Pembentukan komite tersebut adalah alternatif pendanaan dari luar sumbangan perseorangan terutama setelah dilarangnya sumbangan oleh perusahaan maupun serikat buruh sejak tahun 1907.<sup>341</sup> Sejak diizinkan pembentukannya PAC berkembang pesat, pada tahun 1978 ada 1900 PAC terdaftar pada Federal Election Commission.<sup>342</sup>

Dalam praktiknya, larangan sumbangan korporasi disiasati dengan berbagai cara yang berujung pada pelanggaran FECA. Misalnya, melalui modus menaikkan sumbangan bonus karyawan dengan kewajiban alokasi bonus tersebut untuk sumbangan dana kampanye perseorangan sang karyawan. Bahkan besaran bonus ditinggikan agar karyawan tidak perlu kehilangan uangnya sendiri karena pemotongan pajak. Modus ini dilakukan oleh perusahaan *The American Ship Building Co.* pada tahun 1972 dalam rangka menggalang dana sebesar \$ 25.000 sebagai sumbangan politik untuk Nixon. Modus lainnya adalah dengan memberikan penggunaan barang-barang milik perusahaan secara gratis untuk kepentingan kampanye, seperti barang *furniture*, mesin ketik hingga peminjaman pesawat terbang.<sup>343</sup> Tim kampanye Jimmy Carter misalnya, didenda \$ 11.200 karena menggunakan

---

Amerika Serikat (2003) hal. 140.

<sup>340</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 141.

<sup>341</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 42.

<sup>342</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 42.

<sup>343</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 143.

pesawat terbang yang sebenarnya dimiliki dan dioperasikan Bank Georgia untuk perjalanan kampanyenya.<sup>344</sup>

Berkait dengan modus penyelundupan hukum yang dilakukan korporasi tersebut, dalam kurun waktu 1968 – 1969, terdapat 15 dakwaan dan 14 hukuman bagi kalangan bisnis karena telah memanipulasi laporan keuangannya dengan menempatkan donasi kampanye sebagai pengeluaran resmi perusahaan.<sup>345</sup>

Terkait sumbangan kampanye ilegal dari korporasi, tentu saja sejarah mencatat dengan tinta hitam skandal *Watergate*. Dimulai pada tahun 1973, penuntut khusus skandal *Watergate*, mengajukan tuntutan kepada 21 perusahaan yang akhirnya diputuskan bersalah karena menyalurkan dana-dana kampanye ilegal kepada Nixon dan calon-calon presiden lainnya. Dari ke-21 korporasi tersebut, sumbangan ilegal yang terdeteksi besarnya mencapai \$ 968.000, yang mayoritasnya yaitu \$ 842.500 mengalir ke kampanye Nixon.<sup>346</sup>

FECA pertama kali di keluarkan tahun 1971, dan terus mengalami amandemen di tahun 1974, 1976 dan 1979. Pada intinya Undang-undang dan perubahannya mensyaratkan kandidat presiden dan partai politik peserta pemilu untuk membuka sumber dana kampanyenya serta dana tersebut dibelanjakan; mengatur penerimaan dan pengeluaran selama kampanye pemilu federal; dan mengatur penggunaan dana publik dalam pemilu presiden.<sup>347</sup>

---

<sup>344</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 41.

<sup>345</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 143 – 144.

<sup>346</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003) hal. 153.

<sup>347</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 119.

Pada perjalanannya, batasan besaran sumbangan dan aturan dana kampanye terus mengalami perubahan, termasuk FECA yang akhirnya diubah oleh *Bipartisan Campaign Finance Act* tahun 2002. Di dalam aturan baru tersebut, seorang individu dapat memberikan sumbangan maksimal hingga \$ 2.000 ke setiap kandidat presiden per pemilu, dengan ketentuan pemilihan *primary* diklasifikasikan berbeda dengan pemilihan umum. Setiap orang juga dapat memberikan maksimal \$ 5.000 per tahun untuk setiap *Political Actions Committee*; maksimal \$ 25.000 untuk partai di level pusat per tahun; dan maksimal \$ 10.000 untuk partai di tingkat daerah per tahun.<sup>348</sup> Pengaturan pembatasan baru di atas untuk mengantisipasi munculnya rekayasa pengumpulan dana kampanye secara formal (*hard money*) dan informal (*soft money*). *Hard money* adalah dana kampanye resmi kepresidenan yang sesuai dengan aturan main digariskan oleh *Federal Election Commission*. Sedangkan *soft money* adalah pengumpulan dan pembelanjaan dana yang dilakukan oleh partai politik, perusahaan, serikat kerja, serta kelompok kepentingan lainnya yang tidak secara tegas diatur dalam peraturan perundangan.<sup>349</sup> Berdasarkan *Bipartisan Campaign Finance Reform Act*, dana informal yang terkumpul juga dibatasi besarnya dan hanya dapat digunakan untuk keperluan pendaftaran pemilih. Karena pembatasan *soft money* itulah, maka besaran sumbangan perorangan melalui *hard money* ditingkatkan besarnya.<sup>350</sup> Pembatasan *soft money* tersebut efektif berlaku sejak tanggal 1 Januari 2003, yang mengakibatkan meningkatnya pengaruh sumbangan *hard money* dan menurunnya pengaruh kepentingan *soft money*.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 114 – 115.

<sup>349</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 114 – 117.

<sup>350</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 117.

<sup>351</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 117.

Pengaturan masalah dana kampanye di atas bertujuan untuk mengurangi ketergantungan calon presiden pada penyumbang raksasa, mengurangi sumbangan haram, memperluas dukungan nyata rakyat pemilih dan mengurangi peningkatan biaya kampanye pemilihan presiden. Hasilnya, aturan tegas dana kampanye telah secara signifikan mengurangi penyumbang rahasia dan pengeluaran yang tidak jelas.<sup>352</sup>

**Pengaturan Kampanye Presiden.** Salah satu aturan kampanye yang penting adalah masa media kampanye, utamanya pengiklanan. Yang dianggap paling efektif dalam mempengaruhi pemilih tentunya adalah televisi, dan karenanya paling banyak menghabiskan biaya kampanye. Dimulai sejak kampanye Eisenhower di tahun 1952, iklan televisi terus menjadi favorit.<sup>353</sup> Untuk menjamin kompetisi yang fair, Kongres menyetujui pasal 315(a) Undang-undang tentang Komunikasi yang mensyaratkan seluruh stasiun televisi memberikan alokasi waktu yang sama untuk setiap kandidat pejabat publik, termasuk dalam pemilihan presiden.<sup>354</sup>

**Debat Presiden.** Untuk memperbaiki model kampanye iklan, muncullah metode debat antar kandidat presiden. Perdebatan pertama kali hadir pada tahun 1960 ketika Kennedy dan Nixon setuju untuk berdebat di televisi dalam empat kali pertemuan, yang masing-masing berdurasi 1 jam.<sup>355</sup>

Dibutuhkan lembaga independen untuk menjadi penyelenggara pemilihan umum, termasuk pemilihan presiden. Saat ini kebanyakan penyelenggara pemilihan presiden adalah komisi negara independen. Di Amerika Serikat

---

<sup>352</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 41.

<sup>353</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 59.

<sup>354</sup> Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984) hal. 66.

<sup>355</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980) hal. 208.

lembaga demikian disematkan kepada *Federal Election Commission* (FEC) yang lahir pada tahun 1975. FEC terdiri atas enam orang komisioner, yang dipilih oleh presiden atas persetujuan Senat. Setiap komisioner bertugas untuk 6 tahun, dengan sistem pemilu berjenjang (*staggered*). Setiap dua tahun, ada pemilihan untuk posisi dua komisioner. Undang-undang mengatur, meski boleh berasal dari partai politik, anggota KPU yang berasal dari partai yang sama tidak boleh lebih dari tiga orang. Serta, karena jumlahnya yang genap enam orang, setiap keputusan voting FEC harus disetujui minimal 4 orang. Tugas utama FEC adalah: untuk mengatur transparansi dana kampanye; menerapkan dan mengawasi aturan pembatasan maupun larangan sumber dana kampanye; dan mengawasi penggunaan dana publik dalam kampanye pemilihan presiden.<sup>356</sup>

Sistem pemilu *staggered* adalah satu mekanisme pemilihan untuk menjamin independensi komisi. Sedangkan diizinkan adanya komisioner dari partai politik menunjukkan tidak adanya pelarangan bagi partai politik untuk masuk ke komisi independen, meski tetap dengan batasan maksimal keanggotaan, lagi-lagi untuk menjamin independensi sang komisi.

### **C. Pemberhentian Presiden**

Dalam dunia hukum tata negara ada dua konsep pemecatan presiden: *impeachment* dan *forum privilegium*.

*Forum privilegium* adalah konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk presiden, melalui mekanisme peradilan khusus (*special legal proceedings*). Artinya, presiden yang dianggap melanggar hukum

---

<sup>356</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 119.

diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis dalam pasal 68 konstitusinya yang mengatur bahwa presiden dan para pejabat negara dapat dituntut untuk diberhentikan di dalam forum pengadilan Mahkamah Agung Perancis karena pengkhianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal dan tindakan tidak pantas lainnya.

**Sejarah.** Konsep *impeachment* lahir di zaman Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, yang pada akhir abad ke-14 diadopsi pemerintahan Inggris dan dimasukkan ke dalam konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke-18.<sup>357</sup> Awalnya *House of Commons* Inggris hanya mengajukan tuntutan kepada pejabat tinggi negara di lingkungan istana.<sup>358</sup> Selanjutnya evolusi *impeachment* menuju bentuknya sebagai proses pemberhentian pejabat negara secara umum, bahkan termasuk pemakzulan warga negara biasa tetapi berpengaruh.

Sebagaimana perkembangan selanjutnya yang diadopsi Amerika Serikat, *House of Commons* menjadi penuntut umum proses pemakzulan, dalam forum persidangan *House of Lords*. Jika dinyatakan terbukti bersalah, sang pejabat negara tidak hanya dimakzulkan dari jabatannya namun juga dapat dijatuhi sanksi pidana – bahkan hukuman mati. Sanksi pidana maksimal demikian tidak diadopsi oleh Amerika sebagai salah satu bentuk hukuman dalam pemakzulan presiden.<sup>359</sup> Penggunaan dua kamar dalam proses *impeachment* presiden tersebut diadopsi pula di banyak negara meski dengan rincian yang berbeda. Di India, tuntutan diajukan salah satu kamar

---

<sup>357</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 6.

<sup>358</sup> Raoul Berger, *Impeachment the Constitutional Problems* (1974) hal. 1.

<sup>359</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 6.

parlemen (Raja Sabha atau Lok Sabha) dan keputusan dibuat oleh kamar lain yang tidak mengajukan tuntutan. Di Italia, keputusan pemakzulan presiden ditetapkan dalam sidang gabungan parlemen.<sup>360</sup>

Selain masalah sanksi, perbedaan lainnya dengan Amerika adalah: bentuk pasal *impeachment* di Inggris mencakup tidak hanya masalah kriminal, tetapi juga masalah politik. Kebijakan yang tidak didukung parlemen dapat menjadi dasar *impeachment*. Suatu hal yang tidak mengherankan karena sistem pemerintahan Inggris yang parlementer. Akhirnya, berbeda dengan Amerika yang menerapkan *impeachment* kepada semua pejabat negara, termasuk presiden dan wakilnya, di Inggris *impeachment* tidak dapat menjerat keluarga kerajaan.<sup>361</sup>

Perlu dicatat bahwa konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian para pejabat negara termasuk presiden, wakil presiden, hakim-hakim federal dan pejabat negara lainnya karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu: penghianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).<sup>362</sup>

**Makna.** Pemakzulan (*impeachment*) presiden adalah proses pemberhentian yang dilakukan oleh parlemen. Secara tekstual, *impeachment* berarti dakwaan atau tuntutan.<sup>363</sup> Pemakzulan presiden adalah kontrol utama atas kekuasaan kepala pemerintahan, dan karenanya merupakan pondasi demokrasi yang menopang sistem pemerintahan presidensial.<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999) hal. 108.

<sup>361</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 6.

<sup>362</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 2.

<sup>363</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 5.

<sup>364</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 3.

Hingga awal tahun 2000 diidentifikasi 93 negara yang konstitusinya secara eksplisit mengadopsi konsep *impeachment* bagi presiden. Meski demikian, hingga akhir 2002, baru tercatat 12 negara yang pernah mencoba memakzulkan presidennya, serta hanya Amerika Serikat yang pernah lebih dari satu kali melaksanakan proses *impeachment* dalam kurun waktu dua abad terakhir.<sup>365</sup> Yaitu ketika mencoba memakzulkan Presiden Andrew Johnson (1865 – 1869), Presiden Richard Nixon (1969 – 1974) dan Presiden Bill Clinton (1993 – 2001). Pada 1868, Andrew Johnson tidak dapat dimakzulkan karena pemungutan di Senat kurang satu suara untuk memenuhi syarat terjadinya *impeachment*. Pada 1974, Presiden Nixon dihadapkan pada tiga dakwaan pemakzulan, termasuk *obstruction of justice* dan *abuse of presidential power*. Tapi, ketiga dakwaan tersebut tidak pernah sampai ke persidangan *impeachment* karena Nixon terlebih dahulu mengundurkan diri, menjadikannya sebagai satu-satunya presiden Amerika Serikat yang mundur di tengah masa jabatannya. Pemakzulan terakhir terkait Bill Clinton di tahun 1998, utamanya karena masalah skandal percintaannya dengan Monica Lewinsky. Pada akhirnya, Clinton pun tidak berhasil dimakzulkan karena Senat menolak seluruh dakwaan pemakzulan.<sup>366</sup>

**Tidak biasa.** Pemakzulan presiden jelas bukan perkara biasa, ia adalah "*political earthquake*" dan "*extraordinary political event*".<sup>367</sup> Yang terkena dampak buruk dari proses pemakzulan tidak hanya presiden yang menjadi terdakwa, namun juga pejabat negara lain yang terkait. Misalnya, akibat

---

<sup>365</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 1.

<sup>366</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 307 – 308.

<sup>367</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 1.



proses pemakzulan Presiden William Clinton, juru bicara *House* Newt Gingrich dan Bob Livingstone jatuh dari kursi kekuasaannya.<sup>368</sup>

Menurut Konstitusi Amerika Serikat, *House of Representatives* memiliki “*the sole power of impeachment*”, yaitu kewenangan untuk mendakwa presiden dengan pasal-pasal pemakzulan. Dakwaan yang dimulai dengan voting mayoritas sederhana dari anggota *house* dilanjutkan dengan persidangan di *Senate* yang memeriksa dakwaan dan memutuskan berdasarkan bukti-bukti yang dihadirkan. Setiap pasal yang didakwakan, diperiksa satu-persatu. Akhirnya, persetujuan dua pertiga dari senator yang hadir disyaratkan untuk memakzulkan presiden.<sup>369</sup> Dua tahap pemakzulan di *House* dan *Senate* tersebut, diadopsi dari model *impeachment* di Inggris yang melibatkan *House of Commons* dan *House of Lords*.<sup>370</sup>

**Perdebatan Perumusan *Impeachment* di Amerika Serikat.** Perdebatan seru terjadi untuk menentukan forum persidangan pemakzulan presiden, apakah diserahkan kepada *Senate* atau Mahkamah Agung. Madison tidak sepakat memberikan yurisdiksi tersebut kepada *Senate* karena khawatir kehidupan presiden akan amat bergantung kepadanya, terlebih dengan adanya pasal pemakzulan yang sangat karet: *misdemeanors*.<sup>371</sup> Bagi Madison, memberikan yurisdiksi pemakzulan presiden kepada Mahkamah Agung – baik sendirian ataupun bersama dengan lembaga negara lainnya – lebih tepat.<sup>372</sup> Sherman menolak usulan menjadikan Mahkamah Agung

---

<sup>368</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 1.

<sup>369</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 5 – 6.

<sup>370</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 6.

<sup>371</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 7.

<sup>372</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup>

sebagai forum pemakzulan presiden karena hakim agung proses rekrutmennya melalui nominasi presiden, sehingga berpotensi tidak independen dan imparsial ketika diberi kewenangan untuk memberhentikan presiden yang telah mempromosikannya menjadi hakim agung.<sup>373</sup> Karena tidak ada kesepakatan bulat, maka keputusan forum pemakzulan ditentukan melalui pemungutan suara. Hasilnya *Senate* disetujui mayoritas delegasi negara bagian terkecuali Pennsylvania dan Virginia.<sup>374</sup>

Selain penentuan forum persidangan *impeachment*, cakupan pejabat negara yang bisa dimakzulkan pun menjadi perdebatan hangat. Khususnya ketika mendiskusikan apakah presiden termasuk pejabat negara yang dapat diberhentikan melalui proses *impeachment*.<sup>375</sup> Moris tidak sepakat, karena khawatir presiden menjadi sangat tergantung pada pihak-pihak yang berwenang memakzulkannya. Willian Davie berargumen sebaliknya, menegaskan pemakzulan presiden penting untuk menjamin sang pemimpin eksekutif tetap dalam koridor “*good behavior*”.<sup>376</sup>

***Impeachment* dalam Konstitusi Amerika Serikat.** Ada setengah lusin aturan konstitusi Amerika Serikat yang mengatur masalah *impeachment*.<sup>377</sup> Keenam aturan itu adalah:

---

edition, 2000) hal. 7.

<sup>373</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 7.

<sup>374</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 7.

<sup>375</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 7.

<sup>376</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 7.

<sup>377</sup> John R. Labovitz, *Presidential Impeachment* (1979) hal. 1.

1. Presiden – wakil presiden dan semua pejabat negara Amerika – dimakzulkan karena penghianatan terhadap negara, penyusunan atau kejahatan tinggi lainnya dan perbuatan tercela (Pasal II Section 4);
2. *House* merupakan lembaga yang memonopoli kekuasaan pemakzulan, *the sole power of impeachment* (Pasal I Section 2);
3. Senat memegang kompetensi absolut untuk menjadi forum persidangan pemakzulan – *the sole power to try all Impeachment* (Pasal I Section 3);
4. Sebelum memulai persidangan pemakzulan; semua anggota Senat harus diambil sumpahnya, Ketua Mahkamah Agung menjadi pemimpin sidang; pemakzulan terjadi dengan persetujuan dua per tiga dari anggota Senat yang hadir; sanksi pemakzulan tidak boleh lebih dari pemberhentian sebagai presiden dan diskualifikasi dari jabatan-jabatan penting di Amerika Serikat, meskipun bukan berarti imun dari proses hukum lanjutan lainnya – termasuk pidana (Pasal I Section 3);
5. Presiden berwenang memberikan pengampunan hukum, kecuali dalam hal pemakzulan (Pasal II Section 2);
6. Persidangan semua kejahatan dilakukan dengan sistem juri, kecuali dalam hal pemakzulan (Pasal III Section 2).<sup>378</sup>

**Proses Pemakzulan di *House*.** Meski konstitusi tidak mensyaratkan, *House* menugaskan Komisi Hukumnya untuk menyelidiki dan membuat laporan atas dugaan pemakzulan, termasuk pemakzulan kepada presiden.

---

<sup>378</sup> John R. Labovitz, *Presidential Impeachment* (1979) hal. 1.

Dalam sejarahnya, hanya ada satu kasus dimana *impeachment* diputuskan *House* tanpa rekomendasi dari Komisi Hukum.<sup>379</sup>

Komisi Hukum memeriksa bukti-bukti berkait dengan dugaan pelanggaran pasal-pasal pemakzulan (*impeachment articles*). Jika ditemukan bukti-bukti kuat, Komisi Hukum melaporkan temuannya kepada *House* dengan rekomendasi pasal pemakzulan yang digunakan untuk menjerat pelaku pelanggaran. Rekomendasi Komisi dapat saja dirubah oleh *House*, biasanya dengan mengurangi pasal yang menjadi dasar pemakzulan; tetapi tidak dengan menambah dakwaan pasal baru. Karena, menambah dakwaan baru, tanpa rekomendasi Komisi Hukum, akan dilihat sebagai kelemahan pada tahap persidangan di *Senate*.<sup>380</sup> Di *House* tidak lagi diadakan pemeriksaan barang bukti, melainkan hanya pengambilan keputusan atas dakwaan pasal-pasal yang direkomendasikan oleh Komisi Hukum. Pengambilan keputusan dilakukan atas semua pasal dakwaan secara bersamaan, ataupun secara terpisah, satu-persatu.<sup>381</sup>

Alternatif proses lainnya, pada tahap awal, Komisi Hukum hanya merekomendasikan dakwaan pemakzulan secara umum, tanpa pasal dakwaan yang spesifik. *House* kemudian mengambil keputusan dari rekomendasi umum tersebut. Jika diputuskan untuk meneruskan proses pemakzulan, maka Komisi Hukum ditugaskan untuk mempersiapkan rancangan *impeachment* lengkap dengan pasal yang didakwakan. Pasal dakwaan tersebut kembali diputuskan melalui pemungutan suara di *House*. Kuorum pungutan suara pemakzulan adalah disetujui oleh mayoritas sederhana dari anggota *House* yang hadir. Berkait dengan kehadiran, dalam

---

<sup>379</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 6.

<sup>380</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 7 – 8.

<sup>381</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 8.

hal pemakzulan presiden, anggota *House* amat jarang untuk membolos, karena akan sulit mempertanggungjawabkannya kepada konstituen.

Pemungutan suara menghindari keadaan "*a close vote along party lines*", yaitu hasil voting yang secara nyata membagi kubu Partai Republik dan Demokrat. Hasil voting demikian akan sulit meyakinkan *Senate*, apalagi masyarakat, karena kepentingan politik partai akan dianggap mengkontaminasi dakwaan pemakzulan.<sup>382</sup> Dakwaan pemakzulan yang disetujui *House*, dalam format *Bill of Impeachment*, dikirim ke *Senate* untuk disidangkan dan dijatuhkan vonisnya.<sup>383</sup>

Tugas *House* selanjutnya adalah menentukan "Jaksa" yang mempersiapkan tuntutan pemecatan sang presiden pada sidang *Senate*. "Jaksa" yang profesional dan berkualitas sangat penting karena, dalam persidangan *impeachment*, *House* akan berperan sebagai penuntut umum. Para Jaksa tersebut adalah anggota *House* – biasanya berasal dari Komisi Hukum – yang dalam menyiapkan tuntutan pemakzulan akan dibantu oleh staf ahli. Mereka dipilih melalui pemungutan suara di *House*, atau cukup oleh pimpinan *House*. Partai Republik dan Demokrat akan terwakili di dalam komposisi jaksa penuntut umum *impeachment*. Tentu saja, anggota *House* yang tidak setuju dengan *Bill of Impeachment* tidak akan terpilih menjadi sang "Jaksa".<sup>384</sup>

Sejak tahun 1988, Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan bahwa keberadaan Jaksa Independen (*Independent Counsel*) adalah tidak bertentangan dengan Konstitusi. Jaksa Independen bertugas melakukan investigasi dan menyiapkan dakwaan kejahatan yang melibatkan pejabat

---

<sup>382</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 8.

<sup>383</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 8.

<sup>384</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 8 – 9.

tinggi negara, termasuk jika menyangkut *impeachment* terhadap presiden. Jaksa Independen hanya dapat diberhentikan oleh Jaksa Agung, tidak oleh presiden. Alasan pemberhentian pun sudah dibatasi hanya karena "*good cause, physical disability, mental incapacity, or other impairing conditions*".<sup>385</sup>

**Proses Pemakzulan di Senate.** Setelah menerima *Bill of Impeachment* dari *House*, *Senate* berubah fungsinya menjadi forum pengadilan. Khusus untuk pemakzulan presiden, Ketua Mahkamah Agung menjadi ketua majelis sidang. Sebelum persidangan, semua senator melafalkan sumpah khusus untuk "*do impartial justice according to the Constitution and laws.*" Kehadiran Ketua Mahkamah Agung dan pelafalan sumpah tersebut menunjukkan, dalam hal pemakzulan presiden, *Senate* sedang memerankan tugas yang berbeda, dari fungsi rutinnnya sebagai lembaga legislatif.<sup>386</sup>

Sebenarnya, sejarah perumusan konstitusi Amerika Serikat hingga tahap akhir *Constitutional Convention* di tahun 1787, menentukan Mahkamah Agung sebagai forum persidangan *impeachment*.<sup>387</sup> Yurisdiksi *Senate* atas perkara *impeachment* – utamanya presiden – baru disepakati setelah dianalisa bahwa presiden tidak ditentukan oleh *Senate* tetapi oleh *college of electors*. Karenanya mengenyampingnya kemungkinan benturan kepentingan karena memberikan kewenangan mengadili dan memilih kepada satu lembaga yang sama.<sup>388</sup>

Karenanya, ketika pada akhirnya ditentukan *Senate* sebagai forum *impeachment*, format persidangan perkara hukum amat kental. Perbedaan

---

<sup>385</sup> Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hal. 305.

<sup>386</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 10.

<sup>387</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 6.

<sup>388</sup> Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000) hal. 6 – 7.

mendasar antara kejahatan lain dengan *impeachment* adalah pemeriksaannya yang tanpa melibatkan sistem juri. Selebihnya, proses persidangan diharapkan mampu memverifikasi fakta dan korelasinya dengan aturan hukum, dengan meminimalkan sifat partisan atau bias kepentingan politik. Kesimpulannya, desain *Senate* sebagai forum pemakzulan paling tidak diarahkan sebagai *quasi-judicial*.<sup>389</sup>

Namun desain yang ideal itu tentu sulit diaplikasikan di lapangan. Misalnya, banyak senator yang mengalami benturan kepentingan karena merupakan sahabat karib dari presiden. Dalam persidangan kasus biasa, benturan kepentingan demikian dapat menyebabkan seseorang didiskualifikasi sebagai hakim atau juri. Tetapi dalam hal *impeachment*, sistem diskualifikasi demikian tidak dapat diterapkan, karena berpotensi melahirkan persidangan dengan jumlah senator minimal yang jauh dari memadai. Untuk keluar dari masalah demikian, tidak ada jalan lain kecuali usaha keras senator sendiri untuk bersikap profesional, independen dan imparsial.<sup>390</sup>

Di persidangan, *Senate* memeriksa bukti yang berkait dengan setiap dakwaan pemakzulan. "Jaksa" dari *House* mempresentasikan dakwaannya. Presiden pun akan didampingi oleh penasihat hukum, layaknya persidangan kriminal biasa, meski tidak tertutup kemungkinan presiden hadir sendiri. Para pihak berhak mengajukan saksi-saksi dan membuktikan bukti pendukung. Setiap ada masalah hukum acara, ketua Mahkamah Agung – selaku ketua majelis – akan membuat keputusan, meskipun keputusannya dapat dibatalkan oleh voting mayoritas sederhana senator yang menghadiri sidang.

---

<sup>389</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 10.

<sup>390</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 11.

Setelah pemeriksaan seluruh alat bukti selesai, tahap selanjutnya adalah pemberian argumentasi dari masing-masing pihak.<sup>391</sup>

Peraturan Tata Tertib *Senate* mengatur, dalam pemeriksaan kasus pemakzulan, *Senate* dapat memilih Komisi Dua Belas (*Committee of Twelve*) untuk lebih fokus memeriksa pembuktian dan membuat laporan kepada seluruh anggota *Senate*. Komisi demikian agaknya diambil dari sistem juri dalam pemeriksaan kasus kriminal biasa. Namun, untuk pemakzulan presiden yang teramat penting, konsep komisi demikian akan problematik sisi konstitusionalitasnya. Konstitusi secara jelas memberikan kewenangan persidangan *impeachment* kepada seluruh senator dan tidak kepada dua belas orang saja.<sup>392</sup>

Setelah pemeriksaan pembuktian dan jawab-menjawab argumen selesai dilakukan, *Senate* melakukan pemungutan suara. Voting dilakukan terpisah untuk masing-masing pasal tuntutan *impeachment*. Jika tidak ada pasal *impeachment* yang memenuhi syarat kuorum minimal disetujui dua pertiga anggota *Senate* yang hadir, maka keputusan demikian diumumkan dan didokumentasikan, dan sang presiden tetap pada posisinya. Sebaliknya, jika ada tuntutan *impeachment* yang dianggap terbukti dan presiden dinyatakan bersalah, keputusan demikian dibacakan oleh Ketua Mahkamah Agung selaku pimpinan persidangan.<sup>393</sup> Akhirnya, perlu digarisbawahi bahwa peran senator dalam mengambil keputusan pemakzulan presiden terbatas hanya pada tuntutan yang diajukan oleh *House*. *Senate* tidak boleh memutuskan presiden bersalah atas hal-hal yang tidak dituntut *House*. Meskipun tentu, hal-hal yang terungkap dalam persidangan *impeachment* di *Senate* dapat

---

<sup>391</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 12.

<sup>392</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 12.

<sup>393</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 12.



menjadi embrio bagi dakwaan *impeachment* baru yang bisa diajukan oleh *House*.<sup>394</sup>

Berkait dengan hukuman *impeachment* yang dijatuhkan *Senate*, konstitusi mengatur bahwa terdakwa *impeachment* harus dimakzulkan. Meski demikian timbul pertanyaan apakah kalimat "*shall be removed*" di dalam konstitusi merupakan hukuman yang wajib dilaksanakan, atau merupakan alternatif hukuman. Namun pertanyaan demikian mungkin relevan untuk kasus *impeachment* selain presiden. Untuk presiden yang terbukti bersalah dalam kasus *impeachment*, akan sulit membayangkan ia akan tetap diterima rakyatnya setelah terbukti mengkhianati negara, melakukan atau menerima penyuapan, terjerat kejahatan tingkat tinggi lainnya, ataupun melakukan perbuatan tercela.

**Proses Terbuka?** Proses *impeachment* di *House* yang masih dalam tahap awal klarifikasi cukup rentan jika terbuka lebar bagi publik. Keterbukaan yang tanpa batas justru dapat membahayakan proses *impeachment* itu sendiri. Lain halnya dengan tahapan di *Senate*, sebagai proses persidangan kasus pemakzulan, keterbukaan sewajibnya dilakukan sebagaimana persidangan kasus-kasus lain. Terlebih kasus *impeachment* presiden adalah urusan publik, tidak hanya menyangkut sang terdakwa presiden, tetapi juga berkaitan dengan rakyat yang memberikan mandatnya kepada sang presiden.<sup>395</sup> Meski, tetap harus diantisipasi liputan media yang terlalu berlebihan atas kasus *impeachment* mungkin akan menjadi tekanan psikologi tersendiri kepada senator yang harus mengambil keputusan.<sup>396</sup> Satu dan lain hal karena, tidak sebagaimana sistem juri, para senator tidak dikarantina dan

---

<sup>394</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 13 – 14.

<sup>395</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 20.

<sup>396</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 20.

terus dapat memantau media massa.<sup>397</sup>

**Legal or political Process?** "Impeachment is a matter of law".<sup>398</sup> Karenanya para ahli hukum seharusnya aktif terlibat dalam proses *impeachment*. *House* dan *Senate* tidak terlalu dipersoalkan untuk menggunakan jasa profesional ahli hukum. Tidak demikian halnya dengan presiden. Ada keberatan jika dana publik digunakan untuk membayar jasa ahli hukum bagi presiden yang menghadapi kasus *impeachment*. Meski tetap harus dijamin agar semua proses berjalan fair dan presiden mempunyai akses keadilan yang memadai, termasuk untuk dibela oleh para advokat yang profesional. Jangan sampai presiden dinyatakan bersalah semata-mata karena tidak adanya advokat yang cerdas melakukan pembelaan.<sup>399</sup>

Tetapi memandang bahwa *impeachment* adalah proses hukum semata tidaklah tepat benar. Pemakzulan lebih merupakan proses politik dan bukan proses hukum.<sup>400</sup> Perkins secara tegas mengatakan:

*Impeachment in the United States is not, and has never been, a matter of law. It is, and always has been, a matter of politics.*<sup>401</sup>

**Other high Crimes and Misdemeanors.** Pasal pemakzulan terkait "kejahatan tingkat tinggi lainnya dan perbuatan tercela" membuka interpretasi yang sangat lebar. Sejarah ketentuan itu sendiri tidak pula jauh dari kontroversi. Sampai detik-detik akhir perumusan konstitusi, hanya *treason*

---

<sup>397</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 18.

<sup>398</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 24.

<sup>399</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 24.

<sup>400</sup> Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 2.

<sup>401</sup> William B. Perkins, *The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States*, dalam Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 21.

dan *bribery* yang menjadi pasal pemakzulan. Pada tanggal 8 September 1787, hanya sembilan hari sebelum konstitusi Amerika Serikat ditandatangani, frase "*other high crimes and misdemeanors*" diusulkan.<sup>402</sup> Col. Mason mempertanyakan pasal pemakzulan yang terlalu terbatas dan tidak memadai. Mason kemudian mengusulkan "*maladministration*" sebagai pasal pemakzulan. Usulan tersebut menimbulkan perdebatan, hingga pada akhirnya Mason sendiri yang menarik usulannya dan menggantikannya dengan *other high crimes and misdemeanors*.<sup>403</sup> Frase itu sendiri berasal jauh ke belakang dari hukum Inggris di tahun 1386, ketika Inggris menerapkannya untuk memakzulkan para pejabat negara. Sejarah Inggris cukup jelas menunjukkan bahwa frase *high crimes and misdemeanors* tidak hanya terbatas pada pengertian kejahatan secara umum, tetapi mencakup pula penyalahgunaan jabatan (*misconduct in office*).<sup>404</sup> Yang jelas, sejarah Amerika membuktikan tidak pernah ada kesamaan interpretasi atas pasal "*high crimes and misdemeanors*".<sup>405</sup>

**Putusan *Impeachment* direview MA?** Apakah bisa putusan *impeachment* yang dikeluarkan *Senate* dipersoalkan ke hadapan Mahkamah Agung? Secara praktik, jika putusan sudah dijatuhkan *Senate* untuk memakzulkan presiden, maka jika dibuka peluang MA mempersoalkannya hanya akan membuka potensi krisis konstitusi.<sup>406</sup> Dengan diplomatis Charles Black mengatakan, ada 10 aturan berkait dengan melitigasi putusan *Senate* dalam hal *impeachment*. Aturan pertama adalah, pengadilan tidak mempunyai yurisdiksi sama sekali untuk mempersoalkan, sembilan aturan

---

<sup>402</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 27.

<sup>403</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 28.

<sup>404</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 49.

<sup>405</sup> William B. Perkins, *The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States*, dalam Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 22.

<sup>406</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 61.

yang lain *don't matter*.<sup>407</sup>

**Praktik *Impeachment* di Amerika Serikat.** Proses pemakzulan paling terkenal di Amerika Serikat dihadapi oleh tiga presiden: Andrew Johnson, Richard Nixon dan Bill Clinton. Di luar ketiganya, sebenarnya ancaman *impeachment* juga dihadapi oleh John Tyler (1843); James Buchanan (1860); Grover Cleveland (1896); Herbert Hoover (1932 dan 1933); Harry Truman menghadapi tiga ancaman (1952); Ronald Reagan menjadi sasaran (1983 dan 1987). Selanjutnya, intrik mengarah pada *impeachment* melingkari masa pemerintahan Woodrow Wilson, Dwight Eisenhower dan Lyndon Johnson; tidak terkecuali George Washington pun tidaklah kebal dari potensi dimakzulkan. Singkat kata, ancaman *impeachment* adalah masalah biasa yang jamak melingkari kehidupan para presiden Amerika.<sup>408</sup>

Sedemikian banyaknya potensi pemakzulan yang dihadapi presiden mempunyai karakter yang sama: tidak satupun dalam sejarah pemakzulan presiden Amerika Serikat, partai mayoritas yang menguasai kongres akan berupaya memakzulkan presiden yang berasal dari partai yang sama.<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup> Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974) hal. 63.

<sup>408</sup> William B. Perkins, *The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States*, dalam Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 21 – 22.

<sup>409</sup> William B. Perkins, *The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States*, dalam Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003) hal. 22.

## BAB VII

### SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Dalam bab ini akan diulas selintas tentang bagaimana sistem presidensial dalam praktik di Indonesia. Uraian demikian hanya untuk memberikan gambaran awal bagaimana sejarah ketatanegaraan di tanah air menerapkan konsep presidensial. Penjabaran selanjutnya akan dijelaskan lebih utuh dan lengkap dalam Buku Kedua Lembaga Kepresidenan, yang akan mengupas tuntas sejarah, praktik dan problematika sistem presidensial di tanah air.

#### **A. Presidensial, Presiden Sial dan *Majority President***

Berdasarkan pengalaman Indonesia, penulis mengklasifikasikan ada tiga macam sistem pemerintahan presidensial yang hadir dalam praktik ketatanegaraan, yaitu: (1) presidensial (*effective president*); (2) presiden sial (*minority president*); dan (3) *majority president*.<sup>410</sup>

Sistem presidensial akan menjadi pemerintahan yang efektif dan demokratis bila ditopang dua hal utama: personal presiden yang baik dan *design* konstitusional yang demokratik. Namun keduanya tidak mudah hadir secara bersamaan di Indonesia. Yang lebih mudah terjadi justru, adanya seorang presiden yang bermoral problematik dengan sistem konstitusi yang buruk. Atau, walaupun presidennya relatif baik, *design* konstitusinya relatif buruk. Seharusnya, sistem presidensial yang kokoh dijamin dalam konstitusi, dan pada saat yang bersamaan, dikontrol oleh sistem parlemen yang kritis,

---

<sup>410</sup> Paparan di bawah ini berasal dari Denny Indrayana, *Effective Presidential, Minority Presidential, Majority Presidential*, Kompas 13 Mei 2004.

sebagai hasil dari sistem kepartaian yang sederhana.

*Majority President* adalah presiden yang didukung suara mayoritas mutlak di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan kolusif (*unified government*). Kekuatan politik memusat di tangan presiden, dan parlemen hanya menjadi “macan ompong”. *Majority President* lebih mungkin terjadi dalam sistem presidensial yang berpadu dengan sistem mono-partai, atau didominasi oleh satu partai.

Di Indonesia, sistem *majority president* lahir jika terjadi penggabungan antara unsur personal yang buruk, dengan kekuasaan konstitusional dan partisan yang tanpa kontrol, ditambah sistem parlemen dan kepartaian yang mandul. Itulah sistem presidensial Indonesia sebelum amandemen UUD 1945. Kekuasaan presiden di dalam konstitusi sangat kokoh. Meski tidak dipilih langsung oleh rakyat, sang presiden jauh lebih berkuasa daripada lembaga perwakilan rakyat. Partai politik direkayasa menjadi hanya tiga. Satu yang asli, dua lainnya hanya sebagai penggembira. Hasilnya, terbentuklah struktur kekuasaan yang berbentuk piramid, dengan presiden berada di puncak kekuasaan.<sup>411</sup> Lahirlah presiden yang lebih bertingkah-polah sebagai raja yang hanya wajib disembah dan haram disanggah.

Setelah masa *majority president* selesai, Indonesia pernah hidup di bawah sistem Presiden yang Sial. Secara moral, sang presiden berjiwa demokrat. Ia amat dekat, bahkan sering bersenda gurau dengan Tuhan, apalagi rakyat. Banyak yang menyebutnya Kiai, tidak sedikit yang menganggapnya wali. Sayangnya, ia hanya amat singkat bertahan sebagai presiden. Selanjutnya – meminjam istilah Abdul Munir Mul Khan (Kompas 18/04/2000) – ‘Kiai Sang Presiden’ mengalami ujian langsung dari Tuhan, dan lulus dengan predikat

---

<sup>411</sup> William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996) hal. 17.

*summa cum laude* sebagai Presiden yang diberhentikan.

Kesialan sang Kiai lebih disebabkan karena empat faktor utama, yaitu: melemahnya jaminan kekuasaan di tingkat konstitusi, menguatnya kontrol parlemen, minimnya kekuasaan atau dukungan partisan, sebagai konsekuensi hadirnya sistem multi partai yang tidak sederhana. Di era pemerintahannya, amandemen pertama dan kedua UUD 1945 dilakukan. Pasca amandemen ini, desain konstitusi yang muncul adalah presiden yang bagaikan macan ompong.

Presiden sial adalah presiden yang disokong suara minoritas di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan terbelah (*divided government*). Kekuatan politik terpecah antara presiden dan parlemen. Presiden sial lebih mungkin terjadi jika sistem presidensial dipadukan dengan sistem multi-partai.<sup>412</sup>

Pasca sistem *majority president* dan presiden yang sial, rakyat Indonesia banyak belajar. Peta perjalanan untuk menuju sistem presidensial yang efektif dan demokratis sudah mulai dibaca dengan seksama. Mengacu pada pengalaman negara-negara di Amerika Latin, resep Mainwaring coba diterapkan. Jaminan kekuasaan konstitusi (*constitutional power*) lebih ditingkatkan. Dukungan kekuasaan partisan (*partisan power*) di parlemen lebih diupayakan.<sup>413</sup>

Di tingkat konstitusi setelah amandemen keempat, Indonesia lebih menuju sistem presidensial murni.<sup>414</sup> Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945, mengadopsi bahwa presiden dan wakil presiden akan dipilih langsung oleh rakyat dan sistem pemakzulan presiden dijadikan jauh lebih sulit. Namun,

---

<sup>412</sup> Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> Andrew Ellis, 'The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.

untuk lebih menguatkan kemurnian itu, hak veto presiden dalam legislasi ada baiknya dipertimbangkan. Peluang majunya calon presiden independen juga mulai diperdebatkan. Meskipun, presiden independen sebenarnya akan lebih mudah mengarah pada hadirnya presiden yang minoritas, karena secara teoritik kalkulasi politik tidak mempunyai dukungan partai politik di parlemen.

### **B. Presidensial di Era SBY** <sup>415</sup>

Bagaimana dengan era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Beberapa kalangan berpendapat bahwa Yudhoyono akan menjadi presiden yang sial. Penulis berbeda pendapat. *Personality* Yudhoyono, aturan konstitusi dan arah koalisi terbukti menyebabkan Yudhoyono dapat bertahan sebagai presiden mulai 2004 hingga 2009. Beliau adalah satu-satunya presiden Indonesia yang mempunyai catatan sebagai presiden yang memulai masa jabatannya dengan baik, melalui pemilihan presiden langsung yang pertama, serta mengakhiri masa jabatan pertamanya pun dengan selamat. Soekarno dan Soeharto mengakhiri masa jabatannya bukan pada tenggat waktu yang seharusnya; Habibie memulai periode kepresidenannya sebagai kelanjutan periode tengah kepresidenan Soeharto, demikian pula halnya Megawati Soekarnoputri yang melanjutkan kepresidenan Abdurrahman Wahid; sedangkan presiden yang terakhir disebut diberhentikan oleh MPR setelah memerintah hanya dalam rentang waktu 1999 – 2001.

Secara formal-teoritik, memang Yudhoyono adalah presiden sial (*minority president*). Modal awal Yudhoyono hanya 55 kursi Partai Demokrat, 10 persen kursi di DPR, lebih sedikit daripada persentase kursi PKB yang mendukung presiden sial Wahid. Namun, pribadi Yudhoyono berbeda dengan

---

<sup>415</sup> Sub Bab ini berasal dari Denny Indrayana, *Presidensial di Indonesia*, Tempo No. 34/XXXIV/18 - 24 Oktober 2004.



Wahid. Yudhoyono cenderung lebih akomodatif, sikap politik yang mau-tidak-mau harus dilakukan dan tentu diperlukan oleh seorang presiden minoritas. Wahid cenderung lebih konfrontatif, sikap politik yang justru membuatnya semakin miskin sokongan di parlemen.

Aturan konstitusi juga berpihak kepada Yudhoyono dibandingkan Wahid. Sepanjang pemerintahan Wahid, konflik antara presiden dan parlemen tidak mempunyai saluran penyelesaian konstitusional. Yang terjadi akhirnya adalah pertandingan tak berujung, tanpa wasit yang imparial. Jika kemudian MPR memakzulkan Wahid, hal itu tidak lain karena MPR sendiri merupakan unsur parlemen yang ikut bermain dalam pertandingan presiden *versus* parlemen. Setelah Perubahan Ketiga UUD 1945, bila terjadi konflik kewenangan antara presiden dengan parlemen, Mahkamah Konstitusi adalah hakim yang menentukan kebenaran konstitusional.

Lebih jauh, berdasarkan konstitusi, Yudhoyono akan lebih sulit dimakzulkan dibandingkan Wahid. Pasca Perubahan Ketiga UUD 1945, alasan *impeachment* lebih yuridis ketimbang politis. Selain parlemen (DPR dan MPR), konfirmasi dari Mahkamah Konstitusi, bahwa presiden memang dapat dimakzulkan, merupakan syarat konstitusional yang harus dipenuhi dalam proses pemakzulan. Prosedur yang lebih rumit ini menyebabkan pemakzulan presiden akan lebih sulit di masa depan.

Arah koalisi partai politik juga berpihak pada Yudhoyono. Kecerdasan pemilih yang memberikan mandat terpisah (*ticket splitting*), dengan memilih partai tertentu di pemilu legislatif, tetapi memilih calon presiden dari partai lain di pemilu eksekutif, menyebabkan konfigurasi politik presiden dan parlemen mengarah kepada dua kubu yang berbeda.

Perlu diingat, sistem presidensial yang bersatu dengan sistem dua partailah yang mendorong hadirnya presidensial yang efektif (*effective*

*presidential*) di Amerika Serikat. Hasilnya, relatif belum pernah ada presiden Amerika Serikat yang menjadi presiden sial karena dimakzulkan, ataupun menjadi *majority president*. Padahal, menurut Giovanni Sartori, dalam rentang waktu sejak 1950-an sistem presidensial Amerika Serikat juga didominasi oleh fenomena pemerintahan terbelah. Bahkan dalam rentang waktu 24 tahun, sejak tahun 1969 hingga 1992, pemerintahan terbelah terjadi dalam kurun masa 20 tahun. Dalam tahun 1968 hingga 1992, Partai Republik selalu menduduki Gedung Putih kecuali masa 4 tahun di bawah Presiden Jimmy Carter. Sebaliknya, Partai Demokrat selalu mendominasi komposisi kursi di Kongres. Meski demikian, sistem dua partailah yang menyebabkan mekanisme saling kontrol dapat tetap berjalan antara presiden dan parlemen.<sup>416</sup>

Yudhoyono dapat menjadi pelopor bagi tidak sialnya (lagi) presidensial Indonesia. Salah satunya dengan terus meneguhkan kekuatan sistem presidensial dalam penyusunan kabinet dan pengolahan adonan politik koalisi. Berikut adalah uraian lebih lanjut sistem presidensial di era Presiden SBY, utamanya pada periode pemerintahannya yang pertama (2004 – 2009), belum membahas periode pemerintahan kedua (2009 – 2014) yang baru beberapa bulan berjalan pada saat penulisan ini dilakukan.

## **1. Presiden Yudhoyono, Kabinet dan Koalisi**

Dalam sistem presidensial, penyusunan kabinet adalah hak prerogatif presiden. Namun, teori dan praktek seringkali berbeda jalan. Faktanya, kabinet tidak hanya bersandar pada hak prerogatif, namun juga tergantung pada kompromi dan akomodasi politik. Justru masalah kompromi inilah yang

---

<sup>416</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutiona Engineering* (1997) hal. 87 – 88.

lebih dominan mewarnai penyusunan kabinet. Dominasi tersebut semakin terang-benderang apabila sistem presidensial berdiri di atas sistem multi partai. Dalam kondisi demikian, sering terjadi presiden terpilih tidak menguasai mayoritas suara di parlemen. Hadirlah presiden minoritas, lahirah pemerintahan terbelah. Yaitu pemerintahan yang agenda politik eksekutifnya berseberangan jalan dengan mayoritas aspirasi politik di legislatif.

Perbedaan yang parah antara presiden dan parlemen dapat berujung pada pemakzulan (*impeachment*) presiden. Perbedaan yang biasa-biasa saja sering menghambat agenda-agenda kerja presiden. Untuk mengantisipasi kesulitan itulah presiden menukar dukungan parlemen dengan posisi kursi di kabinet. Inilah ciri sistem parlementer yang diadopsi oleh sistem presidensial dengan multi partai. Muncullah koalisi pemerintahan, ciri utama sistem parlementer. Untuk menciptakan keseimbangan, seharusnya kelahiran koalisi itu diikuti dengan hadirnya oposisi. Namun, keinginan untuk menduduki kursi menteri, menyebabkan posisi koalisi lebih bergengsi dibandingkan oposisi.

Koalisi pemerintahan dapat dibagi tiga: koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*), koalisi kekecilan (*undersized coalition*) dan koalisi kebesaran (*oversized coalition*).<sup>417</sup> Koalisi pas-terbatas adalah koalisi yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Jumlah partai yang berkoalisi dibatasi hanya untuk mencapai dukungan mayoritas sederhana. Koalisi kekecilan adalah koalisi yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Sebaliknya, koalisi kebesaran adalah potret pemerintahan yang nyaris mengikutsertakan semua partai ke dalam kabinetnya.

Koalisi pemerintahan yang kekecilan memunculkan presiden yang sial,

---

<sup>417</sup> Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999).

dan sering dimakzulkan. Sebaliknya, koalisi kebesaran telah menghasilkan pemerintahan yang terlalu gemuk dan sulit disatu-padukan. Karenanya, untuk menuju pemerintahan yang efektif, bentuk aliansi politik ke depan sebaiknya diupayakan menjadi koalisi pas-terbatas.

Koalisi kekecilan mengarah pada kabinet yang miskin dukungan politik di parlemen; Koalisi kebesaran menuju kabinet yang terlalu gemuk dan lamban. Yang ideal adalah dibentuknya Koalisi pas-terbatas, susunan kabinet yang mengakomodasi kepentingan politik sekaligus tetap mempertimbangkan kapasitas dan profesionalitas.

Bagi rakyat, koalisi dan kabinet pas-terbatas diharapkan, karena melahirkan interaksi yang konstruktif antara presiden dan parlemen. Sedangkan bagi partai politik, koalisi pas-terbatas juga menguntungkan. Terbatasnya jumlah partai menyebabkan jatah kue kabinet (*power sharing*) yang dinikmati oleh masing-masing anggota koalisi akan lebih besar.

Koalisi dan kabinet kekecilan dihindari karena melahirkan relasi presiden dan parlemen yang destruktif; sama halnya koalisi dan kabinet yang kebesaran tidak menjadi pilihan karena menghadirkan hubungan presiden dan parlemen yang kolusif.

Berapakah angka ideal dukungan politik parlemen yang pas-terbatas itu? Seharusnya kisarannya adalah antara 60% hingga 75% kursi di DPR. Mengapa demikian? Dewan Perwakilan Daerah – sayangnya – relatif dapat dinafikan karena tidak mempunyai kekuatan konstitusi yang berbahaya bagi Presiden. Sebaliknya, DPR dapat memelopori proses *impeachment*, menghambat proses legislasi dan proses rekrutmen politik orang-orang yang didukung presiden.

Di masa pemerintahan SBY periode pertama, berdasarkan hasil pemilu 2004, Kabinet Indonesia Bersatu pertama didukung kursi DPR dari Partai

Demokrat (55), Golkar (128), PPP (58), PAN (53), PKB (52), PKS (45), dan PBB (11). Itu artinya, koalisi dan kabinet sekarang sudah membentuk 402 dukungan, atau hampir 75% jumlah kursi di DPR – meski patut dicatat dukungan PKB yang terpecah memang tidaklah utuh. Namun tetap saja hitung-hitungan tersebut menunjukkan bahwa koalisi yang dibentuk Presiden Yudhoyono adalah koalisi dan kabinet yang cukup besar (*oversized coalition*). Agaknya, di sisi partai sendiri, belum ada partai politik yang sadar bahwa posisi sebagai oposisi juga penting untuk terciptanya atmosfer politik yang dinamis dan demokratis.

Untuk menghindari koalisi dan kabinet semata-mata menjadi pertukaran kepentingan kekuasaan, telah lahirnya Undang-undang Kementerian Negara yang mengatur tentang fungsi dan eksistensi kabinet menjadi wajib adanya. Kebutuhan akan regulasi tersebut makin nyata karena politik akan problematik jika hanya bersandar pada etika elit semata. Sebab, seandainya integritas politisi dapat diandalkan, tentu aturan tertulis hanyalah pelengkap semata.

## **2. Presiden Yudhoyono dan UKP3R <sup>418</sup>**

Berkait dengan konfigurasi kabinet dan koalisi itu pula tidak terlalu sulit untuk memahami polemik tentang Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) yang sempat terjadi di era pertama pemerintahan Presiden SBY. Sebenarnya, tidak ada keraguan, Presiden Yudhoyono mempunyai kewenangan konstitusional untuk membentuk UKP3R. Jangankan membuat UKP3R di lingkungan kepresidenan, Presiden

---

<sup>418</sup> Denny Indrayana, *Presiden yang Terpenjara*, Media Indonesia 9 November 2006.

berhak untuk setiap saat mengangkat dan memberhentikan menteri, yang level politiknya justru berada di atas para personil UKP3R. UUD 1945 secara tegas mengatur, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan dalam menjalankan kekuasaan eksekutif tersebut, posisi Wakil Presiden hanyalah sebagai pembantu presiden. Selanjutnya, konstitusi menegaskan Presiden – bukan Wakil Presiden – berwenang membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang. Jadi jelas adalah hak prerogatif presiden sebagai *chief of executive* untuk menyusun unit yang mendukung kerja-kerja kepresidenannya, termasuk UKP3R.

Kontroversi UKP3R karenanya bukan terletak pada konstitusionalitas kewenangan presiden untuk membentuknya. Bahkan jikalau misalnya Wakil Presiden tidak menyetujuinya, atau para menteri berkeberatan dengan kehadiran UKP3R, Presiden Yudhoyono tetap berwenang untuk membentuk unit kerja tersebut. Meskipun perlu dicatat bahwa lebih ideal jika rekrutmen politik personil di lingkaran presiden diatur dalam Undang-undang. Bahkan, masalah kementerian negarapun, proses pembentukan, perubahan dan pembubarannya diatur pula dalam Undang-undang. Itulah amanat Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945.

Setelah Dewan Pertimbangan Agung dibubarkan, Perubahan Keempat UUD 1945 mengamanatkan adanya Undang-undang yang mengatur tentang dewan penasihat presiden. Amanat UUD 1945 itu telah terwujud dengan diberlakukannya dan terpilihnya Dewan Pertimbangan Presiden.

Seharusnya, Presiden mempunyai kewenangan yang tak terbatas untuk menerapkan kewenangan *appointment and removal* yang dimilikinya. Tetapi itu teorinya. Praktikanya, Presiden Yudhoyono tidaklah sebebaskan demikian.

Polemik UKP3R secara kasat mata menunjukkan posisi tawar Presiden Yudhoyono sedang diuji berhadapan dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Ada dua faktor utama yang menyebabkan kewenangan Yudhoyono menjadi lebih terbatas: *constitutional power* yang lebih terkontrol serta *partisan power* yang lebih rentan. Secara konstitusi, presiden pasca perubahan UUD 1945 relatif lebih dikontrol oleh parlemen. DPR saat ini jelas lebih mempunyai gigi dibandingkan di masa presiden Soeharto. Meski mendapatkan legitimasi kuat melalui pemilihan langsung oleh rakyat, presiden tidak lagi mampu merekrut anggota parlemen. Karena semua anggota DPR pun seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat pula.

Yang lebih penting, senyatanya, Presiden Yudhoyono berpijak pada dukungan partisan yang lemah. Partai politik inti yang menyokongnya hanyalah dua partai: Partai Demokrat dan Partai Bulan Bintang. Koalisi mutakhir yang melibatkan semua partai besar minus PDI Perjuangan baru terjadi belakangan. Partai Golkar baru bergabung setelah Wakil Presiden Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum dari reinkarnasi partai yang berkuasa di era Orde Baru tersebut.

Dukungan partisan parlemen yang lemah itulah yang dilematis bagi Presiden Yudhoyono; tidak terkecuali dengan polemik pembentukan UKP3R. Meskipun demikian, sekali lagi secara konstitusi, Presiden berwenang membentuk unit kerja di sekeliling dirinya. Fakta bahwa UKP3R diributkan, karenanya, lebih karena anomali sistem presidensial yang berdiri di atas koalisi rapuh dengan Golkar sebagai pendukung mayoritas. Komplikasi sistem presidensial yang bertaut dengan multi-partai semakin parah karena Wakil Presiden yang seharusnya pembantu presiden adalah Ketua Umum Partai Golkar; akibatnya, meskipun secara konstitusional Presiden Yudhoyono lebih kuat, secara kekuatan riil politik, Wakil Presiden Kalla

adalah faktor politik yang tidak bisa dipandang sebelah mata.

Presiden Yudhoyono tersandera oleh multi partai; terpenjara oleh *oversized coalition*. Ke depan, tidak ada pilihan lain sistem kepartaian harus didesain menjadi lebih sederhana. Perlu pula dipertimbangkan agar paket Presiden dan Wakil Presiden hanya diusulkan oleh partai yang sama, tidak berbeda. Hanya dengan demikian akan hadir sistem presidensial yang lebih efektif.

Tentang konstitusionalitas UKP3R semakin nyata ketika dalam periode kedua pemerintahannya Presiden SBY tanpa kesulitan mereinkarnasi UKP3R menjadi UKP4 (Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan). Berbeda dengan penolakan kepada UKP3R, pembentukan UKP4 tidak menimbulkan gejolak politik sama sekali. Bahkan, UKP4 menjadi tangan kanan presiden dalam melakukan monitoring dan evaluasi kerja-kerja pemerintahan.

### **3. Presiden Yudhoyono dan DPR** <sup>419</sup>

Di awal 2006, Amien Rais mengatakan DPR cenderung kembali menjadi stempel pemerintah. Kerisauan Amien Rais itu agaknya bermula dari kurang kritisnya DPR dalam menyikapi kebijakan pemerintah dalam beberapa isu strategis semacam kenaikan harga BBM dan kebijakan impor beras. Di satu sisi, penulis relatif mengamini pernyataan Amien Rais tersebut, meski di sisi lain saya juga mempertanyakan kenapa Partai Amanat Nasional, yang sedikit banyak masih berada di bawah bayang-bayang Amien Rais sendiri, ikut-ikutan menjadi stempel dari kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut.

---

<sup>419</sup> Denny Indrayana, *Presiden dan DPR Sekutu atau Seteru*, Kompas 20 Februari 2006.



Pengalaman kita sebagai bangsa telah lengkap menghadirkan potret relasi presiden dengan parlemen. Di masa Presiden Soeharto, hubungan presiden dengan DPR amatlah kolusif. Presiden seakan-akan adalah atasan langsung dari DPR. Apapun kebijakan Soeharto akan disambut dengan paduan suara *yes men* di DPR dan MPR. Akibatnya, Soeharto bertahan hingga lebih dari tiga puluh dua tahun. Pada titik ekstrim lainnya, di masa Presiden Abdurrahman Wahid, relasi presiden dengan parlemen amatlah konfrontatif. Presiden Wahid gagal membangun dukungan yang solid di DPR. Sebaliknya ia terus-menerus berkonflik dengan parlemen. Akibatnya, masa kepresidenan Wahid hanya bertahan satu setengah tahun.

Baik hubungan yang kolusif maupun konfrontatif sama-sama bukanlah relasi yang ideal antara presiden dengan parlemen. Keduanya seharusnya membangun hubungan yang saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*), yaitu hubungan yang konstruktif untuk bersama-sama mendorong agenda pembangunan bangsa dengan tetap membuka pintu bagi perbedaan pendapat dan ruang untuk saling mengingatkan.

Relasi yang konstruktif itulah yang sedikit banyak terjadi di periode pertama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Sebagai presiden minoritas (*minority president*), Yudhoyono yang hanya didukung modal awal 7% suara di DPR telah cukup berhasil mengelola irama manajemen konfliknya dengan DPR. Memang dalam isu makro politik DPR terlihat tunduk dalam pengaruh kekuasaan sang presiden. Namun dibandingkan di masa Presiden Soeharto, tidak sedikit perbedaan pendapat yang berani dilontarkan oleh para anggota DPR, khususnya dalam masalah mikro politik. Namun kekritisannya di isu-isu mikro tersebut, misalnya dalam penyusunan pasal Undang-undang, dan kritisnya pertanyaan-pertanyaan dalam dengar pendapat dengan pemerintah, cenderung tenggelam secara

pemberitaan media masa terutama karena dalam isu-isu populis, DPR lebih sering searah kepada kebijakan Presiden.

Sikap DPR yang demikian karena bangunan koalisi SBY terbukti lebih solid dibandingkan poros tengah yang awalnya sempat mendukung Presiden Wahid. Padahal Presiden Wahid mempunyai modal awal yang lebih besar, yaitu pasukan berani mati PKB yang menduduki 11% kursi DPR. Gaya kepemimpinan Yudhoyono yang lebih akomodatif, dibandingkan Wahid yang lebih konfrontatif menyebabkan hasil akhir relasi presiden dan parlemen menjadi berbeda. Meski keduanya sama-sama merupakan presiden minoritas. Hal itu membuktikan sistem ketatanegaraan kita masih kental diwarnai gaya personal sang pemimpin.

Sistem ketatanegaraan yang personal itu sebaiknya dihindari. Ke depan, sistem politik kita harus lebih bersandar kepada sistem yang demokratis, bukan kepada orang. Itu artinya diperlukan rekayasa konstitusi (*constitutional engineering*) untuk membangun hubungan presiden dan parlemen yang lebih konstruktif dan dinamis.

### **C. Mencari Lembaga Kepresidenan yang Efektif**

Berangkat dari pendasaran teori, pengalaman paradoks serta anomali sistem presidensial Indonesia tersebut di atas, sebuah pertanyaan krusial sangat mendesak untuk dikemukakan: apakah solusi untuk keluar dari buah simalakama presiden sial atau presiden sialan? Bagaimanakah sebenarnya format ideal sistem presidensial yang efektif?

Yang dimaksudkan dengan efektifitas di sini adalah suatu keadaan atau situasi dimana lembaga kepresidenan (dengan segala kewenangan yang dimilikinya) bisa merealisasikan *platform* politik dan program kerja pemerintahan secara efektif karena adanya hubungan konstruktif – bukan

kolusif ataupun konfrontatif – dengan semua lembaga negara yang lain, khususnya parlemen. Untuk menciptakan lembaga kepresidenan yang efektif di tengah sistem multi partai maka perlu dilakukan beberapa langkah rekayasa hukum yang cerdas, sekaligus tetap demokratis.

**Pertama**, sistem multipartai adalah keniscayaan bagi heterogenya alur dan pola pikir politik masyarakat Indonesia. Meskipun demikian, Orde Baru membuat kekeliruan ketika mendesak penyederhanaan sistem kepartaian menjadi tiga: Golkar, PPP dan PDI. Bentuk pengkerangkengan partai politik melalui rekayasa politik dari atas (*top down*) tersebut jelas membunuh demokrasi dan mematikan keberagaman yang nyata-nyata ada di Indonesia.

Sistem multipartai karenanya tidak bisa dihilangkan. Yang perlu dilakukan berkaitan dengan penciptaan lembaga kepresidenan yang efektif adalah mengarahkan agar sistem multipartai itu menjadi lebih sederhana. Pengarahan dilakukan tidak dengan pembatasan tetapi dengan seleksi alam melalui pemilu. Itu artinya mekanisme *electoral threshold* yang pernah diadopsi, ataupun sistem *parliamentary threshold* yang saat ini berlaku berdasarkan Undang-undang tentang partai politik dan pemilu sudahlah tepat. Terlebih Mahkamah Konstitusi telah pula menguatkan konstitusionalitasnya konsep ambang batas tersebut.

**Kedua**, namun dalam praktiknya, *electoral threshold* itu masih diakali dan disimpangi, hal yang sama mungkin saja dialami pula oleh *parliamentary threshold*. Partai-partai yang tidak lolos ambang batas masih saja melakukan manipulasi politik-hukum sehingga mereinkarnasi partainya untuk tetap menjadi peserta pemilu. Maka, penerapan ambang batas harus lebih tegas diterapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, di samping itu, ambang batas tidak hanya diberlakukan kepada partai politik, namun larangan menjadi peserta pemilu juga wajib diberlakukan kepada orang atau pengurus partai yang

partainya tidak lolos *electoral threshold*. Meski, agar tidak bertentangan dengan hak asasi untuk berserikat dan berkumpul, maka pelarangan itu hanya diberlakukan untuk satu kali pemilu. Dengan larangan tidak hanya partai tetapi juga orang demikian, maka petualang politik yang membuat partai semata untuk kepentingan sesaat akan berkurang dan akhirnya tujuan penyederhanaan partai akan mungkin diwujudkan.

**Ketiga**, perlu diatur bahwa calon presiden dan wakil presiden haruslah berasal dari partai yang sama. Hal ini penting untuk menyamakan platform politik lembaga kepresidenan. Tanpa antisipasi yang cerdas tidak mustahil ke depan pemerintahan tidak hanya terbelah antara presiden dengan parlemen (*divided government*), tetapi bahkan sudah terbelah secara internal di antara presiden dengan wakil presidennya – salah satunya – karena perbedaan partai dan kepentingan politik antara keduanya. Aturan demikian sebaiknya ada dalam Undang-undang pemilihan presiden dan wakil presiden.

**Keempat**, Undang-undang tentang Kementerian Negara yang telah terbentuk perlu dilaksanakn secara konsisten guna membantu terciptanya koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*) serta kabinet yang profesional. Undang-undang Kementerian Negara akan meminimalisir terlalu bebasnya seorang presiden membentuk dan/atau membubarkan departemen semata-mata karena ingin mengakomodasi kawan politiknya, ataupun menyingkirkan lawan politiknya.

**Kelima**, Undang-undang dewan pertimbangan presiden yang sudah menghasilkan para penasihat presiden harus mampu bekerja untuk memberi masukan yang berbobot. Meskipun bobot masukan itu hanya untuk pertimbangan, namun jika kualitasnya terjaga tidak ada alasan bagi presiden untuk tidak memperhatikannya.

Di luar pengaturan internal kepresidenan, sistem *checks and balances*

pada level UUD 1945 juga harus diperbaiki, itu artinya tidak hanya relasi presiden DPR yang harus diperbaiki, tetapi peran Dewan Perwakilan Daerah juga ada baiknya diperbaiki. Dengan DPD yang berdaya kontrol dan dinamisnya kehidupan di internal parlemen akan terjadi, membatasi kewenangan oligarki partai yang saat ini nyaris tidak tertandingi.(\*)

**TABEL 6**  
**Perbandingan Sistem Presidential, Presiden Sial dan *Majority President***

Tipe Lembaga Kepresidenan	Moralitas Personal	Desain Konstitusional			
		Kekuatan Konstitusi ( <i>Constitutional Power</i> )	Kekuatan Partisan ( <i>Partisan Power</i> )	Sistem Kepartaian	Kontrol Parlemen
<b>Presidential (<i>Effective President</i>)</b>	Baik	Kuat	Kuat <i>Minimal winning coalition</i>	Dwi Partai atau Multi Partai Sederhana	Tinggi
<b>Presiden Sial (<i>Minority President</i>)</b>	Baik/Buruk	Lemah	Lemah <i>Oversized coalition</i>	Multi Partai tidak sederhana	Tinggi
<b><i>Majority President</i></b>	Buruk	Kuat	Kuat <i>Undersized Coalition</i>	Satu partai yang dikontrol oleh penguasa	Rendah

## DAFTAR PUSTAKA

Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6<sup>th</sup> edition, 2000).

Amandemen Ke-25 Konstitusi Amerika Serikat, tahun 1967.

Andrew Ellis, *The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change* (2002) 6, Singapore Journal of International and Comparative Law.

Arendt Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (1992).

Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999).

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (1999).

Carlos Pereira dan Bernardo Mueller, *The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process*, Comparative Political Studies, Vol. 37, No. 7 (September 2004).

Charles L. Black, Jr., *Impeachment: A Handbook* (1974).

Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System* (1994).

Clinton Rossiter, *The American Presidency* (1960).

Daniel B. Rodriguez, *Gift Horses and Great Expectations: Remands Without Vacatur in Administrative Law*, Arizona State Law Journal (36:2004).

Daniel Ingberman dan John Villani, *An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization*, American Journal of Political Science, Vol. 37 No. 2 (1993).

David McKay, *American Politics & Society* (2<sup>nd</sup> Edition, 1991)

David Schoenbrod, *Separation of Powers and the Powers that be: The Constitutional Purposes of the Delegation Doctrine*, The American

- University Law Review (36:1987).
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (2007).
- Denny Indrayana, *Presiden dan DPR Sekutu atau Seteru*, Kompas 20 Februari 2006.
- Denny Indrayana, *Presiden yang Terpenjara*, Media Indonesia 9 November 2006.
- Denny Indrayana, *Presidensial di Indonesia*, Tempo No. 34/XXXIV/18 - 24 Oktober 2004.
- Ensiklopedi Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President> diakses pada 3 Juli 2007.
- Ernest Gellhorn, *Delegation of Powers to Administrative Agencies: Returning to First Principles*, The American University Law Review (36:1987).
- Gillian Peele, Christopher J. Bailey, Bruce Cain dan B. Guy Peters (ed), *Developments in American Politics* (1998).
- Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (1997).
- Harold H. Bruff, *On the Constitutional Status of the Administrative Agencies*, The American University Law Review (36:1987).
- Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (1952).
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (1999).
- Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Langsung Pengalaman Amerika Serikat* (2003).
- Jack Bell, *The Presidency: Office of Power* (1967).
- Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementarisme dalam Gerak*



*Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan* (2002).

Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003).

John R. Labovitz, *Presidential Impeachment* (1979).

Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (1994).

Lester G. Seligman dan Cary R. Covington, *The Coalitional Presidency* (1989).

Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (1964).

*Majority Presidential*, Kompas 13 Mei 2004.

Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition, 2000).

Morris Fiorina, *Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?*, *American Political Science Review* 88.

Morris Fiorina, *Divided Government*. New York: Macmillan (1992).

Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (1998).

Oliver A. Houck, *President X and the New (Approved) Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987).

Peveerill Squire, *Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States*, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22 No. 3 (Agustus, 1997).

Philip J. Harter, *Executive Oversight of Rulemaking: The President is No Stranger*, *The American University Law Review* (36:1987).

Raoul Berger, *Impeachment the Constitutional Problems* (1974).

Robert E. DiClerico dan Eric M. Uslaner, *Few Are Chosen Problem in Presidential Selection* (1984).

Robert E. DiClerico, *The American President* (1983).

Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts* (1996).

Ron Beal, *Administrative Law Update and Analysis*, *Baylor Law Review* (56:2004).

Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1990).

Stephen J. Wayne, *The Road to the White House: The Politics of Presidential Election* (1980).

Theodore J. Lowi, *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, *The American University Law Review* (36:1987).

Thomas O. McGarity, *Presidential Control of Regulatory Agency Decisionmaking*, *The American University Law Review* (36:1987).

Thomas O. Sargentich, *The Supreme Court's Administrative Law Jurisprudence*, *The American University Administrative Law Journal* (7:1993).

Undang-Undang Dasar 1945.

William B. Perkins, *The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States*, dalam Jody C. Baumgartner dan Naoko Kada, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (2003).

William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996).