

# **KEKUASAAN PRESIDEN: ASAL-USUL, PERTUMBUHAN, DAN PERGESERANNYA**

Margarito Kamis\*

## **ABSTRACT**

Since its existence, the authority of the president is designed to reiterate the strength of the authority in reality. A strong executive power is meant to ensure the stability of the government. Based on the history during the governance of the British colonialism, the legislator was very weak in the administration system. To prevent the longer power of a tyranny, they established the idea of administration. Today, the utilization of authority by the generations of American President, is noticeable by the ever-increasing rate, whether it is due to the situation or by the prestige of the president. From the leadership of George Washington, executive authority developed a new path apart of the legislative power.

Kata kunci: Presiden, kekuasaannya.

## **I. PENDAHULUAN**

Menelusuri penggunaan kekuasaan Presiden oleh sejumlah Presiden bukan karena adanya fakta tentang betapa pentingnya kekuasaan ini dalam pemerintahan Republik, melainkan lebih dari itu. Presiden, di manapun, selalu menemukan alasan untuk memperluas kekuasaannya, yang melebihi dari apa yang digariskan dalam Undang-Undang Dasar (UUD). Hal demikian sangat tampak, misalnya pada kekuasaan Presiden di Amerika Serikat, yang dapat menjadi inspirasi pemikiran untuk mengkaji jabatan presiden dan kekuasaannya.

Hal yang sangat menarik adalah, mengapa penggunaan kekuasaan yang begitu dramatis di Amerika Serikat tidak mengakibatkan mereka (Presiden) jatuh menjadi diktator, sementara di belahan dunia lainnya, Presiden-presiden justru menjadi diktator. Kalau ukuran kediktatoran sejumlah Presiden didasarkan pada cara-cara yang digunakannya tidak sejalan dengan kaidah-kaidah konstitusi, maka hal itu pun mudah ditemukan di Amerika Serikat, namun ternyata bukan itu yang menjadi ukuran di sana. Kongres sebagai lembaga yang menggenggam dan menjalankan kekuasaan legislatif, dan secara institusional lembaga ini terpisah dari lembaga eksekutif yang dipimpin oleh presiden pun, tidak

---

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate.



selalu dapat mengontrol tindakan Presiden dalam menggunakan kekuasaannya. Tidak sedikit dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat, terutama dalam bidang militer yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh Presiden-presiden Amerika Serikat, tanpa persetujuan atau konfirmasi dengan Kongres. Kalau Presiden telah menetapkan suatu garis politik, ambil misalnya untuk kebijakan luar negerinya, maka kebijakan tersebut akan dilaksanakan, dengan atau tanpa persetujuan Kongres. Demikian juga apabila Presiden telah menggariskan kebijakan politiknya untuk menyerang suatu negara, maka Kongres tidak memiliki daya apapun untuk menghentikan kebijakan itu. Mungkin tepat melukiskan kenyataan fenomena ini dengan sebuah ungkapan paradoksal "pukul dulu - urusan belakangan." Pola kebijakan seperti ini telah berlangsung sejak awal mula kekuasaan ini digunakan oleh Presiden Amerika, George Washington. Presiden pertama Amerika Serikat, yang telah meletakkan dasar-dasarnya. Ini pulalah yang dilanjutkan oleh penggantinya John Adams dan Thomas Jefferson, dan seterusnya.

Sebagaimana para diktator, Presiden-presiden Amerika Serikat juga begitu terbuka mengandalkan kepentingan Amerika Serikat, terutama kepentingan keamanan, sebagai pembenar atas kebijakan-kebijakan mereka. Namun, seperti

sudah dikatakan di muka, mereka tidak jatuh menjadi diktator. Sebagaimana Konstitusi Amerika Serikat, konstitusi-konstitusi negara dari para diktator juga bukanlah konstitusi yang secara komprehensif mengatur batas-batas kekuasaan Presiden. Sebagaimana seperti Konstitusi Amerika Serikat, kebanyakan konstitusi negara dari para diktator, pada awalnya juga tidak mengatur masa jabatan Presiden.

Betapapun hebatnya tradisi kebebasan individu di Amerika Serikat, dari waktu ke waktu dapat dilihat secara terbuka adanya restriksi di sana-sini. Pers yang ditempatkan sebagai pilar keempat demokrasi, bahkan diandaikan sebagai peniup pluit tanda telah terjadi sesuatu yang membahayakan kehidupan konstitusional Amerika-pun tidak selalu bebas dari restriksi. Tradisi hukum yang begitu hebat di Amerika Serikat pun tidak selalu berarti bahwa hukum tidak digunakan sebagai alat kekuasaan, baik politik maupun ekonomi. Tingkat responsifitas norma hukum, bukan juga merupakan sesuatu yang benar-benar bebas dari penetrasi kepentingan politik maupun ekonomi. Namun lagi-lagi, hal itu tidak mengakibatkan berkurangnya sifat demokrasi negeri ini. Hal ini menarik untuk dibahas, akan tetapi studi ini terlalu sempit untuk tujuan itu.

Studi ini hanya ditujukan untuk mengkaji asal-usul kekuasaan Presiden. Kapan kekuasaan itu



dirumuskan, di mana kekuasaan itu dirumuskan, dan bagaimana kekuasaan itu dirumuskan? Bagaimana ekspektasi dasar para pencetus jabatan Presiden dengan kekuasaannya? Bagaimana kekuasaan ini mulai digunakan? dan Bagaimana pertumbuhannya? Ini merupakan serangkaian ambisi yang hendak dikaji dalam studi ini.

## II. PERMASALAHAN

Penolakan terhadap rezim-rezim yang berkuasa secara absolut pada masa lalu, tidaklah berarti bahwa tidak ada lagi kebutuhan untuk memberikan kekuasaan yang luas kepada pimpinan eksekutif. Pimpinan eksekutiflah yang memiliki tanggungjawab pemerintahan, mulai dari administrasi yang sederhana sampai dengan mengelola program-program yang kompleks, bahkan hingga menggerakkan angkatan perangnya.

Masalahnya, baik di Timur maupun Barat, sejak berabad-abad yang lalu, pimpinan eksekutif dengan kekuasaan yang demikian besar, justru melahirkan kekacauan demi kekacauan. Dilihat dari sudut sejarah, sejak abad ke-17, dimulai dari Inggris, muncul kebutuhan untuk, di satu sisi membatasi kekuasaan pimpinan eksekutif, tetapi di sisi lain pembatasan tersebut tidak boleh mengakibatkan terjadinya kelumpuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menariknya, fenomena kekuasaan pada abad ke-20 menunjukkan suatu yang kontradiksi. Karamanlis di Yunani, Chuecesko di Polandia, Salazar di Portugal, Peron di Argentina, Idi Amin di Panama, Saddam Husen di Irak, Ferdinand Marcos di Pihilipina, Soekarno dan Soeharto di Indonesia, adalah sekelumit gambaran tentang bahaya kekuasaan pimpinan eksekutif yang besar. Di sisi lain, Margaret Thatcher di Inggris yang begitu besar kekuasaannya tidak sampai jatuh menjadi diktator. Seluruh pimpinan eksekutif di Amerika Serikat-pun demikian, tidak ada satupun di antara mereka yang menjadi diktator.

Berbeda dengan Inggris, Amerika Serikat memiliki konstitusi tertulis modern pertama di dunia. Di dalam konstitusi inilah kekuasaan pimpinan eksekutif (Presiden), bersama-sama dengan kekuasaan lembaga lainnya diatur secara limitatif. Postur kekuasaan eksekutif dirancang secara sadar, karena mereka memiliki kesempatan untuk mendiskusikannya. Di dalam diskusi, tepatnya perdebatan antarsesama para pembuat konstitusi itulah, postur kekuasaan eksekutif dirumuskan. Karena dilakukan secara sadar, maka rumusan itu bertolak dari ide yang jelas, dan pada saat yang sama juga membayangkan apa eksesnya. Demikian pula mereka merumuskan tentang bagaimana pembatasan kekuasaan Presiden agar kekuasaan



annya yang besar itu tidak mengakibatkan timbulnya kediktatoran.

Clinton Rositer berhasil merekonstruksi jalannya perdebatan di kalangan para pembentuk UUD Amerika Serikat. Ia mencatat delapan keputusan menarik yang menyangkut penentuan sistem pemerintahan (Clinton D. Rositer, 1960: 60-64). Dari uraiannya terlihat adanya keragaman pikiran mengenai sistem pemerintahan. Pendapat mereka dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok terbesar. Pertama, kelompok yang menghendaki sistem pemerintahan parlementer. Mereka adalah Randolp, Sherman, dan lain-lain. Inti pikiran mereka adalah dewan harus diberi keleluasaan untuk dapat mengangkat eksekutif. Kedua, kelompok yang menghendaki agar eksekutif harus dibuat terpisah dari dewan. Presiden harus dipilih dari luar dewan. Beberapa anggota kelompok kedua ini adalah Wilson Morris, Jefferson, dan Hamilton. Wilson malah berjasa meyakinkan Randolp yang mengkhawatirkan bahwa model yang mereka tawarkan merupakan "bayi monarki". Di sisi lain Hamilton berjasa besar dan juga meyakinkan bahwa sistem ini akan menjamin "keteguhan pribadi" dan "stabilitas pemerintahan." Mengenai berapa kali seseorang dapat dipilih kembali menjadi presiden, panitia perancang konstitusi berhasil menyepakati (kesepakatan kelima) bahwa seorang dapat dipilih untuk bebera-

pa kali masa jabatan Presiden. Panitia juga berhasil menyepakati (kesepakatan kedelapan) bahwa selama menjadi menteri seseorang tidak boleh menjadi anggota dewan.

James Madison, yang menurut saya pikirannya memperlihatkan gagasan pembatasan kekuasaan Presiden, walaupun Madison juga menghendaki eksekutif nasional yang kuat, menandakan bahwa akumulasi semua kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang berada pada satu tangan, apapun defenisinya, merupakan kekuasaan yang bersifat tirani. Pada bagian lain ketika berbicara mengenai *Cheks and balances*, Madison menandakan bahwa "ambisi harus dilawan dengan ambisi pula". Kepentingan seseorang harus dihubungkan dengan hak-hak konstitusional. Madison melihat hal ini sebagai suatu yang alamiah. Lebih jauh dikatakan bahwa hal ini dimaksudkan untuk mengontrol kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (James Madison, 1954: 69-73).

Madison juga sangat kukuh dalam memperjuangkan bentuk pemerintahan republik. Baginya, pemerintahan republik akan menjamin keutuhan masyarakat, dan bukan sebaliknya. Madison mempercayai bahwa dalam pemerintahan seperti ini, energi pemerintahan nasional akan sangat kuat, baik untuk menjamin keamanan dalam (internal) maupun keamanan luar



(eksternal). Hal itu juga sekaligus akan kuat dalam menjalankan hukum, yang menjadi prasyarat tercapainya pemerintahan yang bersih. Menurut Madison stabilitas pemerintahan merupakan karakter dari pemerintahan ini. Pemerintahan ini diyakini oleh Madison akan menempatkan kedaulatan rakyat pada tempat yang sangat penting. Hal itu terlihat dari kata-katanya bahwa setiap pemimpin harus berasal dari rakyat, bukan hanya untuk jabatan-jabatan yang bersifat permanen, maupun yang temporer (James Madison, 1954: 38).

Khusus tentang cabang eksekutif, setelah berbicara cukup panjang, Hamilton mengemukakan serangkaian ide yang kini dikenal dan ditandai sebagai karakter dari sistem presidensial. Hamilton, berbicara tentang bagaimana metode pengangkatan para pejabat, misalnya bagaimana mengangkat seorang Duta besar. Dalam konteks ini Hamilton melakukan kategorisasi cara pengangkatan pejabat. Ia membaginya ke dalam dua kategori, yaitu kategori umum (*general method*) dan kategori khusus (*auxiliary method*). Dalam kata-kata selanjutnya terlihat bahwa Hamilton memiliki ide lain mengenai kategorisasi kekuasaan Presiden. Hal itu terlihat dari kata yang digunakannya yaitu *the ordinary power*. Kata ini dirangkai dengan kata-kata *appointment is confined to the President and Senat jointly, and can,*

*therefore, only exercise during the session of the senat*. Persoalannya adalah bagaimana pengangkatan jabatan itu kalau dilakukan pada saat Senat sedang berada dalam masa reses? Menurut Hamilton, dalam masa seperti ini, apabila pejabat yang hendak diangkat begitu penting untuk kepentingan umum, maka presiden dapat mengangkat untuk sementara "*temporary appointment*." Pengangkatan ini mendapat jaminan oleh satu komisi. Kekuasaan ini disebut "*temporary power*." *Temporary power* hanya berlaku pada saat Senat sedang berada dalam masa reses. Hal menarik lainnya yang dibicarakan oleh Hamilton dalam sesi ini adalah pembicaraan mengenai cara memberhentikan Presiden. Hamilton menegaskan bahwa Presiden Amerika akan dimintai pertanggungjawaban bila dituduh mencoba melakukan pengkhianatan (*treason*), penyuapan (*bribery*), atau kejahatan berat lainnya (*or other high crime or misdemeanors*). Setelah itu, Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya. Setelah diberhentikan, Presiden harus menjalani pemeriksaan di pengadilan dan menjalankan hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan. Pada bagian lain, Hamilton juga berbicara mengenai kekuasaan Presiden, yang dalam kajian-kajian hukum tata negara konvensional di Indonesia selalu disebut kekuasaan mengatur. Hamilton menegaskan Presiden Amerika



Serikat memiliki kekuasaan untuk mengembalikan suatu rancangan undang-undang kepada Senat. Setelah rancangan undang-undang itu dibahas kembali dalam dua kamar, dan sekurang-kurangnya disetujui oleh 2/3 dari Senat maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. Hamilton juga berbicara tentang apa yang di Indonesia dikenal sebagai milisi nasional. Ditandaskan bahwa presiden hanya memiliki kekuasaan untuk memerintahkan setiap orang untuk menjadi milisi bagi kepentingan keamanan nasional. Namun kekuasaan ini harus mendapat persetujuan dari kongres. Pada bagian lain dikatakan bahwa *the president in to be commander-in chief of the army and the navy of the United States*. Hamilton juga berbicara mengenai apa yang di Indonesia dikenal dengan hak presiden memberikan grasi. Hamilton menegaskan *the power of president, in respect to pardon, would extend to all cases, except those of impeachment*. Begitu juga dengan kekuasaannya untuk menerima duta besar dari negara lain dan kekuasaan Presiden untuk melakukan veto (Hamilton, 1954: 139-142).

Penelusuran sejarah menunjukkan bahwa Amerika Serikat merupakan negara pertama di dunia, yang memperkenalkan sistem pemerintahan Presidensial. Kemudian dari Amerika Serikat pula sistem ini tumbuh dan menyebar serta dianut

oleh negara-negara lain, baik di Amerika Latin maupun di Afrika, bahkan di Asia. Bukan tanpa sebab, kalau para perancang konstitusi Amerika menjatuhkan pilihan terhadap sistem ini. Pilihan atas sistem ini, dipengaruhi oleh masa lalu mereka. Amerika Serikat merupakan jajahan Inggris. Sebagai koloni, mereka tahu bagaimana buruknya pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralistik. Soal ini juga turut mempengaruhi pilihan atas bentuk negara – serikat, dan menolak bentuk negara yang bersifat Unitaristik. Hamilton misalnya, ketika berbicara tentang pengisian jabatan magistrat, secara tegas menolak praktik negara Inggris yang mempraktikkan cara pengisian jabatan Presiden berdasarkan garis keturunan – diwariskan (Hamilton, 1954: 38). Madison begitu takut terhadap penyatuan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada satu tangan (James Madison, 1954: 38).

Sambil mengikuti ide-ide tentang kekuasaan Presiden yang dikemukakan di atas, dapat disimak pendapat Richard. M. Tivus berikut ini. Richard menegaskan bahwa para perancang konstitusi Amerika Serikat adalah orang-orang yang memiliki pengalaman praktis memerintah negara koloni. Sebagian di antara mereka memiliki pengalaman sebagai diplomat. Pada saat yang sama ada kecurigaan yang kuat dari negara (kini negara bagian) ter-



hadap kuatnya kekuasaan eksekutif dan pemerintahan nasional. Perpaduan kedua faktor itulah yang mengakibatkan para perancang konstitusi sengaja membiarkan sejumlah hal menjadi tidak jelas. Kekuasaan presiden terhadap angkatan darat dan laut, oleh Richard dianggap tidak jelas. Bagaimana wujud kekuasaan itu? Bagaimana Presiden tampil sebagai seorang panglima? Bagaimana Presiden mengontrol departemen dan memberhentikan para menteri? Bagaimana kekuasaannya mengeluarkan peraturan yang berkekuatan hukum? Pada akhirnya Richard berpendapat bahwa ketentuan konstitusi ini sengaja dibiarkan seperti ini, agar dapat ditafsirkan dengan dua cara. Kekuasaan eksekutif dapat dibatasi, dikendalikan, diawasi, dan diimbangi, atau dapat menjadi alat untuk membangun perekonomian yang kuat yang diarahkan oleh pemerintah pusat, dan perlindungan terhadap bahaya-bahaya yang datang dari kekuatan asing yang mencampuri urusan negara (Richard M. Tivus, Tanpa Tahun: 44).

*Impeachment* yang dibicarakan secara panjang lebar oleh Hamilton pun, asal-usulnya dapat ditelusuri hingga ke praktik pemberhentian pejabat di Inggris yang telah berlangsung sejak abad ke-17. Di Inggris, lembaga ini – *impeachment* merupakan senjata Raja, yang digunakan untuk meminta pertanggungjawaban terhadap para pem-

bantunya, yang biasanya pembantu-pembantu pada level tinggi. Cukup terang terlihat bahwa sejak saat ini, *impeach* selalu didasarkan pada tindakan-tindakan yang dikualifikasikan sebagai kejahatan. Hukum Inggris pada masa ini tidak menjadikan Raja sebagai subyek yang dapat di-*impeach*. Karena itulah Raja menghadiri dan memimpin persidangan *impeach*. Persidangannya pun berlangsung di parlemen.

Dalam sejarah Inggris, kasus *impeachment* mulai berkembang pada tahun 1663-1667. Diawali dengan kasus yang disebut *Impeachment of the Earl of Clarendon*. Dalam kasus tersebut, yang di-*impeach* adalah Edward Hyde. Edward adalah penasihat Raja Charles II. Nasihat Edward kepada Charles, ringkasnya adalah sebagai berikut: Raja tidak perlu takut terhadap parlemen, karena dapat mengabaikan parlemen. Nasihat ini berkaitan dengan rencana untuk menerima bantuan keuangan dari Perancis. Menurut Edward, Raja dapat saja melakukan hal ini, dan mengabaikan kekuasaan parlemen. Sebenarnya dengan nasihatnya itu, Edward hendak menarik simpati rakyat kepada dirinya, sehingga dengan cara itu dapat mempromosikan dirinya. Nasihat ini mengakibatkan tidak sedikit orang inggris dihukum di luar wilayah kekuasaan Inggris. Karena peristiwa itulah, maka parlemen menganggap Edward telah



melakukan kejahatan. Kasus kedua terjadi pada tahun 1768. Subyeknya adalah Thomas Osborne yang di-*impeach* dengan tuduhan *high treason*. Thomas adalah Chief Ministry pada masa Charles II. Thomas dicurigai sebagai orang yang pro kepada Perancis. Rumors yang berkembang pada saat itu adalah Charles akan merestorasi agama Katolik, dan untuk kepentingan itu Louise XIV menyediakan sejumlah uang dan dukungan lainnya (Raoul Berger, 1974: 43-45).

Itulah asal usul lembaga *impeachment*. Dalam perkembangannya, tentu karena praktik di Amerika Serikat, *impeachment* berkembang menjadi salah satu ciri pokok dari sistem pemerintahan Presidensial. Padahal, dilihat dari segi asal-usulnya lembaga ini justru lahir dan berkembang di Inggris dalam sistem monarki absolut, jauh sebelum Amerika Serikat menjelma menjadi negara merdeka.

### III. ANALISIS

Gagasan-gagasan kaum federalis ketika memperdebatkan bentuk dan sistem pemerintahan macam apakah yang harus dianut untuk negara baru – Amerika Serikat, sebagaimana telah dikemukakan di atas, terbukti seluruhnya terealisasi. Gagasan-gagasan merekalah yang dituangkan ke dalam Konstitusi Amerika Serikat Tahun 1787. Sebagaimana sepintas telah dikemu-

kakan di muka, apa yang dirumuskan dalam Konstitusi 1787 adalah kekuasaan Presiden yang begitu abstrak. Itulah yang dipersoalkan oleh Richard M. Tivus.

Selain pertanyaan-pertanyaan kritis yang telah dikemukakan oleh Richard di muka, dapat pula diajukan sejumlah pertanyaan lain. Meminjam istilah Hamilton, terdapat kekuasaan yang disebut *auxelary power* dan *general power*. Apa saja yang menjadi *auxelary power* dan apa saja yang menjadi *general power*? Secara konseptual, konstruksi kekuasaan Presiden Amerika Serikat dapat dikategorikan ke dalam dua kategori besar. Pertama, kekuasaan yang dilaksanakan secara mandiri. Kedua kekuasaan yang penggunaannya harus disertai dengan pertimbangan dan persetujuan Senat. Kekuasaan yang manakah di antara kedua kekuasaan ini yang dikategorikan sebagai *auxelary power* dan yang dikategorikan sebagai *general power*, pun tidak jelas dinyatakan dalam konstitusi.

Presiden Amerika Serikat memiliki kekuasaan yang mandiri dalam bidang yudikatif. Kekuasaan di bidang ini di Indonesia dikenal hak Presiden untuk memberikan grasi, rehabilitasi, abolisi, dan amnesti. Dalam Konstitusi Amerika Serikat hal itu disebut hak Presiden untuk memberikan maaf kepada orang-orang yang telah melakukan kejahatan, kecuali mereka yang *diim-peacht* (Art. 2 sec. 1). Di



Indonesia, hal itu dipecah-pecah menjadi hak Presiden untuk memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi. Setelah terjadi perubahan UUD 1945, hak-hak ini dikategori, se-demikian rupa, sehingga untuk grasi dan rehabilitasi, Presiden Indonesia harus meminta pertimbangan Mahkamah Agung. Untuk memberikan amnesti dan abolisi Presiden harus meminta pertimbangan DPR. Kategori ini, seolah-olah menunjukkan bahwa untuk kelompok yang pertama, berada pada lingkup yudikatif, karena itu Mahkamah Agung-lah yang diberi otoritas untuk memberi pertimbangan, sedangkan kategori kedua bersifat politik, sehingga DPR-lah yang diberi otoritas untuk memberikan pertimbangan.

Sec.2 Artikel 2 Konstitusi Amerika Serikat mengatur hak Presiden untuk membuat perjanjian, mengangkat duta besar, konsul, hakim dan pejabat publik lainnya. Untuk kekuasaan ini, presiden harus meminta pertimbangan dan persetujuan dari Senat. Pengecualian dari permintaan tersebut adalah apabila Senat sedang dalam masa reses. Masa jabatan para pejabat tersebut bersifat sementara, karena pejabat tersebut sudah harus berhenti, manakala Senat kembali bersidang (Art. 2 sec.3).

Kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian (*treaty*) juga tidak jelas esensinya di dalam konstitusi, sama tidak jelasnya dengan

kekuasaan lain, sebab apa yang dapat dilakukan oleh Senat kalau Presiden mengatakan bahwa yang dibuatnya bukan perjanjian melainkan *executive agreement*? Dalam hal seperti ini, Senat tidak berkutik menghadapi argumen Presiden. Senat pun tidak dapat menganulir apa yang telah dibuat oleh Presiden dengan alasan melanggar konstitusi. Betapa tidak berdayanya Senat ketika George Washington, yang secara sepihak (tanpa persetujuan Senat) mengumumkan bahwa Amerika bersikap netral dalam menghadapi konflik Inggris-Perancis. Demikian pula ketika Thomas Jefferson, Presiden kedua Amerika Serikat membeli pulau Louisiana dari Perancis (Richard M Tivus, Tanpa Tahun: 46).

Haluan politik Presiden Amerika Serikat begitu berpengaruh dan tidak dapat dihalangi oleh Senat. Demikian pula dalam hal pengangkatan hakim agung, meskipun Senat dan Presiden Amerika Serikat sama-sama memiliki kekuasaan yang terbatas, namun sepanjang sejarah pengangkatan hakim Agung di Amerika Serikat, Senat dapat dikatakan mengekor pada haluan politik Presiden. Terry Jennings Parety menegaskan 95% dari hakim-hakim agung yang diangkat oleh Dwight Eisenhower adalah 95% berasal dari Partai Republik. Sedikit lebih rendah dari jumlah itu adalah pengangkatan hakim agung yang terjadi pada masa Presiden Ford yang meng-



angkat hakim agung sebanyak 52% berasal dari partai republik. Jimmy Carter mengangkat 90% hakim agung berasal dari partai demokrat. Kemudian Bill Clinton, walaupun secara umum menggunakan alasan profesional dan non ideologis, tetap saja mengangkat hakim agung berdasarkan afiliasi politik, dengan partai darimana ia berasal (Terry Jennings Parretty, 1999: 151-152). Faktor kunci keberhasilan Presiden dalam bidang ini terletak pada kemampuannya dalam menggerakkan pengaruh personal dan politik, dengan cara-cara yang sangat halus.

Konstelasi politik begitu kuat mempengaruhi permainan kekuasaan Presiden Amerika Serikat. Ketika Amerika Serikat dipimpin oleh Presiden Andrew Johnson, menggantikan Abraham Lincoln pertaruhan dua kubu politik, republik dan demokrat begitu kuat, sehingga dua kubu itu terbelah secara ekstrim. Apa yang dialami oleh Presiden Andrew Johnson merupakan ujung perseteruan yang telah terjadi selama pemerintahan Presiden Abraham Lincoln mengenai penentuan strategi untuk mengakhiri perang saudara di bagian Selatan Amerika. Gagal menghentikan kebijakan-kebijakan Presiden Abraham Lincoln, para politisi di Kongres, terutama para senator mengalihkan bidikannya ke Presiden Andrew Johnson, yang bertepatan dengan tindakan Presiden Andrew Johnson memecat Edwin Stanton, Menteri Pertahanan. Penol-

akan Edwin Stanton atas pemberhentian dirinya disambut oleh sejumlah senator. Tanpa menunggu waktu, mereka membentuk sebuah komite untuk menginvestigasi atas kebijakan Presiden Andrew Johnson. Singkat kata, Senat sampai pada keputusan untuk melakukan *impeach* Presiden Andrew Johnson. Upaya *impeachment* terhadap Presiden Andrew Johnson benar-benar dilakukan tetapi Presiden Andrew Johnson selamat dari lubang jarum tersebut, karena terjadi selisih tiga suara sehingga dukungan *impeachment* tidak cukup suara.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan Presiden Amerika Serikat mengangkat hakim agung, memang terdapat kesulitan untuk memastikan masuknya preferensi politik Presiden dalam pengangkatan hakim Agung. Kesulitan ini sama dengan sulitnya mengabaikan bekerjanya preferensi Presiden dalam pengangkatan hakim agung. Hendry J. Abraham, walaupun mengakui kesulitan pertama, tetapi percaya bahwa soal preferensi Presiden sangat berpengaruh dalam pengangkatan hakim agung. Faktanya adalah Presiden Taft memilih Harace H. Lurton sebagai *Chief of Supreme Court*, Wilson mengangkat Louise D. Brandies dan Truman mengangkat Fred Wilson sebagai *Chief of Supreme Court*. Lyndon Johnson memilih A. B Fortas sebagai *Chief Justice* (Jefrey Seagel, 1993: 144-145). Itu artinya, meskipun tanpa



ada kejelasan preferensi kekuasaan Presiden dalam pengangkatan hakim agung tetapi kenyataannya Presiden melakukan itu. Kekuasaan itu sangat mudah dilakukan apabila Senator dikuasai oleh kekuatan politik yang sejalan dengan paham politik Presiden. Apabila kongres dikuasai oleh oposisi, maka tingkat keberhasilan pencalonan hakim Agung yang diajukan oleh Presiden hanya mencapai 59%. Jumlah akan berubah bila Senat dikuasai oleh senator yang sehaluan dengan haluan politik Presiden, yang tingkat keberhasilannya akan mencapai 89%. Dalam memudahkan kekuasaannya itu, Presiden memainkan anggaran negara, bahkan pada anggaran inilah letak kekuatan kontrol presiden terhadap legislatif dalam hal pengajuan calon hakim agung (Terry Jennings Parety, 1999: 74-75).

Kekuatan lain dalam hal di atas, adalah terletak pada kemampuan Presiden melobi Senat dan menggunakan strategi kepemimpinan. Kongres kerap kali tidak berdaya menghadapi lobi dan strategi Presiden. Hal ini terlihat dari serangkaian kasus tentang itu. Presiden Franklin D. Roosevelt menggunakan strategi akrab dengan press bahkan menganggap gedung putih sebagai mimbar terbaik. Selain itu Presiden Franklin D. Roosevelt juga berhasil menggunakan strategi kepemimpinannya dengan menjalankan diplomasi secara luar biasa, terutama saat Presiden Franklin D. Roosevelt me-

nyelesaikan persoalan terusan Panama dan lahirnya persetujuan Porsmout (Clinton Rositer, 1999: 83). Bersama mitranya dari Inggris, Wiston. S. Churchill, Presiden Franklin D. Rosevelt menghasilkan apa yang dikenal dengan Atlantic Charter (John J. Srega, 1986: 66-67). Franklin D. Rosevelt, merupakan satu-satunya Presiden Amerika Serikat yang mencatat sejarah demikian menggemparkan dalam pemerintahan Amerika Serikat. Ia bukan hanya gemilang dalam bidang luar negeri, melainkan juga saat berkonfrontasi dengan *Supreme Court* ketika *Supreme Court* secara berulang-ulang mereview setiap undang-undang yang dibuat oleh *House of Reppentative*.

Tahun 1952 ketika berlangsung perang Korea, Hanry Truman, Presiden Amerika Serikat pada saat itu, mengambil alih (nasionalisasi) perusahaan baja. Truman mengesampingkan prosedur nasionalisasi yang diatur dalam Labour Management Relation Act. Truman menggunakan isu keamanan nasional sebagai alasan pengambil-alihannya. Truman juga mengirimkan militer ke Korea tanpa persetujuan Kongres. Hal yang sama dilakukan oleh Presiden John F. Kennedy ketika mengirimkan pasukan ke Kuba untuk memerangi Fidel Castro tanpa persetujuan Kongres. Menarik sekali kata-kata John F. Kennedy dalam soal sistem *cheks and balances*. Menurutnya, sistem *cheks and*



*balances* hanya dapat bekerja dengan baik di bawah seorang Presiden yang kuat. Kekuatan kedudukan Presiden dihasilkan oleh perubahan-perubahan sosial, krisis ekonomi, perang, dan dari partai politik. Burns juga menilai, kuatnya kedudukan presiden juga seringkali dihasilkan oleh kegagalan Kongres bertindak secara efektif dalam merespon masalah-masalah nasional. Posisi politik presiden, menurut Burns, dapat digunakan untuk, misalnya bagaimana secara efektif mempengaruhi publik, dan mendramatisasi masalah-masalah yang menjadi urusannya (James McGregor Burns and Jack Walter Peltason, 1966: 391).

Menurut Rositer, periode perkembangan dramatis kekuasaan Presiden memuncak dengan apa yang disebut pengamat "kepresidenan imperial" dari Lyndon Johnson dan Richard Nixon (Clinton D. Rositer, 1960: 13). Apa yang dilakukan para Presiden Amerika Serikat menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden Amerika Serikat terus mengalami pertumbuhan demi pertumbuhan, tanpa ada kekuasaan manapun yang dapat menahannya. Kongres, bahkan pers yang sering digambarkan sebagai lampu rem bagi Presiden tidak bekerja dengan baik. Apa yang dilakukan oleh George W. Bush dalam menyerang Irak, misalnya, membuktikan hal itu. Penyerangan Amerika Serikat yang diperintahkan oleh George W. Bush

terhadap Irak, sama sekali tidak ada hubungannya dengan ada atau tidak adanya dan berhasil atau tidaknya tim pencari fakta bentukan PBB untuk menemukan pabrik senjata pemusnah masal. Sejak awal George W. Bush telah menentukan garis politiknya untuk memukul Irak. Sepuluh hari setelah pelantikannya, atau delapan bulan sebelum peristiwa 11 September 2001, sikap politik George W. Bush telah digariskannya. Pengarang buku *Before and After: US Foreign Policy on the September 11 Crisis*, saat diwawancarai pada bulan Januari 2003 mengatakan kepada majalah *Extra*, Bahwa "jika terjadi perang saya kira tidak terkait dengan apa yang ditemukan atau tidak ditemukan oleh para pengawas senjata PBB. Saya kira itu terkait dengan bagaimana kemantapan pemerintahan George W. Bush melancarkan perang untuk minyak dan untuk imperium. Penyelidikan-penyelidikan yang dilakukan oleh Senat berkaitan dengan peristiwa 11 September pun memperlihatkan betapa lemahnya Senat ketika menghadapi eksekutif. Tidak ada satupun tekanan yang diberikan oleh Senat, termasuk Jay Rockefeller, wakil ketua komite inteljen yang mendesak melakukan investigasi secara luas hingga mencakup Kantor Rencana Khusus, yang membuahkan hasil. Praktis investigasi yang dilakukan Rockefeller tidak berarti apapun bagi pemerintahan Presiden George



W. Bush (Charlotte Denet, 2006: 95-98).

Tidak ada satu pun ilmuwan yang secara kritis mengatakan telah terjadi kediktatoran dalam arti yang sesungguhnya di Amerika Serikat, kecuali Clinton D. Rositer yang menilai penggunaan kekuasaan oleh Presiden-presiden Amerika Serikat seperti kediktatoran konstitusional. Di antara Presiden-presiden Amerika Serikat, tidak sedikit yang menghimpun kekuasaan sedemikian besar sehingga Kongres-pun sulit mengontrolnya. Perlakuan diskriminatif oleh Presiden Amerika Serikat juga terlihat begitu nyata. Salah satu contoh adalah orang kulit hitam harus mengalami segregasi dalam bidang pendidikan hingga tahun 1959.

Pers, yang oleh sebagian ahli, ditandai sebagai pilar keempat demokrasi, juga tidak benar-benar bebas dalam menyuarakan apa yang diyakini sebagai berita yang benar dan bernilai. Hadangan yang sering dialami pers adalah kepentingan keamanan nasional, dalam arti untuk dan demi kepentingan nasional, peristiwa atau masalah tertentu tidak dapat diberitakan atau diminta untuk tidak diberitakan. Sumber-sumber berita tidak selalu dapat diakses oleh pers sebagaimana seharusnya. Padahal ini merupakan sesuatu yang tidak sejalan dengan Konstitusi Amerika Serikat. Pembunuhan-pembunuhan yang didalangi oleh agen-agen resmi pemerintah adalah

hal yang sangat sering dilakukan di Amerika Serikat. Kejahatan itu terjadi baik di dalam negeri maupun di luar negeri, namun semuanya dibungkam (John Kely, 2006: 135).

Apa yang digambarkan di atas, walaupun pada mulanya dapat disembunyikan, akan tetapi lambat laun hal itu terungkap dan diketahui publik. Meskipun demikian, sebagaimana dikemukakan pada awal subtopik ini, tidak ada seorang pun yang menilai tindakan tersebut sebagai tindakan yang bersifat diktatorial. Penilaian Clinton Rositer pun tidak secara spesifik menunjuk kasus-kasus sebagai parameter untuk sampai pada kesimpulannya, bahwa telah terjadi kediktatoran konstitusional.

Padahal apa yang terjadi di Philipine di bawah Presiden Ferdinand Marcos justru dikategorikan sebagai Presiden diktator. Begitu juga di Indonesia, di bawah Presiden Soekarno maupun Soeharto, dianggap sebagai Presiden diktator. Label yang sama diberikan kepada Presiden Roh Tae Wo di Korea Selatan, Raja Salazar di Spanyol, Presiden Alende di Chile, dan Presiden Juan Peron di Argentina, dan Presiden Chucesko di Polandia.

Oligarki juga bukan hal yang tidak terjadi dalam pemerintahan-pemerintahan Amerika Serikat. Namun lagi-lagi, tidak ada satu pun yang memiliki ketajaman analisis untuk sampai pada kesimpulan bahwa label diktatorial pantas diberikan



1944 Presiden Amerika Serikat, tentu pada level tertentu diberikan sebagai pemerintahan-pemerintahan Presidensial di Amerika Serikat.

Kecuali mengembangkan politik luar negeri yang bersifat agresif dengan penyerangan terhadap negara lain dengan atau tanpa alasan yang masuk akal, presiden-presiden di atas juga sebagaimana presiden-presiden Amerika Serikat, selama pemerintahannya, juga bertindak sebagai perunding, terlibat dalam usaha-usaha memajukan dunia usaha, ekonomi, sosial, dan lainnya. Sebagian dari Presiden-presiden di atas, justru sempat muncul menjadi pionir dalam memacu kemajuan ekonomi negaranya. Satu-satunya hal yang melemahkan mereka adalah tangan besi dalam mengusahakan stabilitas keamanan. Selebihnya tidak ada yang berbeda dengan Presiden-presiden Amerika.

Terlepas dari soal cara atau metode yang digunakan untuk mengimplementasi semua hasrat guna memperluas kekuasaan. Satu hal yang dapat ditandai adalah, masalah tersebut terlalu rumit dijamah. Tampaknya keseimbangan dan kemampuan memilih cara yang halus dalam mengejar dan mengimplementasi semua ekspektasinya, menjadi kunci pertumbuhan kekuasaan presiden dalam sejarah pemerintahan Amerika Serikat yang begitu hebat, sehingga tidak dapat dilabelkan dengan label diktatorial.

Tidak selalalu benar, tetapi juga tidak selalu salah dalam melabelkan beberapa Presiden di atas sebagai diktator, karena faktanya yang disodorkan memang tidak memungkinkan untuk menghindari dari label itu. Satu-satunya yang dapat dikatakan, tentu sebagai perbandingan yang rumit, adalah pertumbuhan kekuasaan presiden pada negara-negara yang belum cukup matang ekonominya, dan belum memiliki presiden yang cangguh dalam memilih cara halus untuk mengejar ekspektasi politiknya. Itulah yang mengakibatkan presiden-presiden itu mudah dituduh sebagai diktator.

Soalnya adalah bagaimana mengejar dan memenuhi kesejahteraan rakyat, atau bagaimana membangun ekonomi secara demokratis. Sebesar apa kebebasan harus dikembangkan, dan sejauh mana restriksi dibutuhkan. Kapan restriksi harus dilakukan, dan bagaimana hal itu dilakukan sehingga tidak mengundang kecurigaan yang telanjang bahwa telah terjadi sesuatu yang secara sistematis dimaksudkan untuk menghancurkan hak-hak konstitusional individu. Bagaimana kebebasan dan restriksi dilakukan secara bersamaan, sehingga menghasilkan ketahanan sosial, ekonomi, dan politik sebagai bagian integral dalam ketahanan nasional. Tanpa kemampuan ini, maka pertumbuhan-pertumbuhan kekuasaan Presiden, sebagaimana terjadi pada negara-negara



yang disebut di muka, akan dengan mudah ditandai sebagai kediktatoran politik. Kebebasan maksimum yang dipadukan dengan pembatasan minimum dan rasional, serta kemampuan menahan diri untuk menguasai seluruh sumber daya ekonomi dan politik, betapapun sulit dipastikan telah terjadi di Amerika Serikat, akan tetapi sulit pula untuk menghindarkannya.

Seorang Presiden yang kuat, dengan kekuasaannya yang digariskan dalam konstitusi, selalu dapat melipatgandakan kekuasaannya melalui sumber-sumber lain. Misalnya pengaruh personalitas maupun politiknya. Hal ini bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi. Dari sejarahnya kekuasaan ini, sebagaimana telah dikemukakan pada bagian awal, kuatnya kedudukan presiden memang menjadi cita-cita dasar para perancang jabatan ini. Itulah yang terjadi di Amerika Serikat.

Negara manapun yang memilih sistem ini, akan menyaksikan naik dan tumbuh serta bergesernya kekuasaan presiden dari waktu ke waktu. Kecenderungan dasarnya adalah Presiden selalu dapat melipatgandakan kekuasaannya, tanpa halangan apapun dari parlemen. Pergeseran yang lebih signifikan adalah presiden-presiden akan lebih sering muncul sebagai seorang perunding utama dalam bidang ekonomi, terutama di tingkat internasional.

#### IV. PENUTUP

Sejarah kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, adalah sebuah sejarah tentang pertumbuhan kekuasaan presiden secara terus menerus. Dari waktu ke waktu kekuasaan ini akan terus membesar, bukan saja karena dirangsang oleh situasi sosial, politik, ekonomi dan lainnya, melainkan karena berbagai faktor, yang jalin menjalin sehingga tidak memungkinkan untuk dihentikan. Konstitusi rigid atau elastis, tidak pernah akan muncul menjadi halangan mendasar bagi tumbuhnya kekuasaan ini. Pembatasan-pembatasan konstitusional terhadap kekuasaan presiden, dalam kenyataannya, ambil misalnya kasus Amerika Serikat, kalau tidak dapat dikatakan tidak ada sama sekali, maka sedikit sekali yang dapat digunakan efektif mencegah pembesaran kekuasaan ini. Selalu ada cara halus yang dapat digunakan oleh seorang presiden untuk melipatgandakan kekuasaannya. Pengaruh pribadinya, di samping konfigurasi politik, menjadi titik tolak tumbuhnya kekuasaan ini.

Hiruk pikuk di parlemen, sebagaimana yang terjadi Amerika Serikat dalam beberapa kasus, seringkali justru merupakan hasil dari permainan kekuasaan yang dimotori oleh Presiden, baik langsung maupun melalui kaki tangannya. Betapapun lemahnya seorang



presiden, karena tidak cerdas dalam mengelola keunggulan-keunggulan yang melekat dalam jabatan ini, selalu tidak mudah dihentikan di tengah jalan. Apa yang dimaksud dengan *high crime*, pengkhianatan terhadap bangsa dan negara atau penyuapan, adalah terminologi-terminologi yang bukan hanya mengandung pengertian ganda, melainkan selalu ada jalan keluar politik untuk menyiasatnya. Kasus Andrew Johnson dan Richard Nixon adalah contoh klasik tentang betapa tidak mudahnya menghentikan presiden di tengah jalan. Apa yang terjadi pada George Bush pada saat ini adalah bukti lain tentang betapa tidak mudahnya menghentikan presiden di tengah jalan.

Presiden adalah pejabat yang paling besar meraih keuntungan, dibanding pejabat siapapun yang dipilih oleh rakyat. Tidak pernah dalam sejarah Ketua Parlemen ditandai sebagai simbol bangsa. Suaranya, dalam forum apapun di tingkat Internasional, tidak pernah dipersonifikasi sebagai suara bangsa. Label itu, sekali lagi hanya dimiliki oleh Presiden. Betapapun parlemen memiliki peran dalam masalah-masalah internasional, Presidenlah yang muncul sebagai aktor utama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, (1987). *Sifat, Sebab dan Fungsi Penerjemah Nirwono*. Jakarta: LP3ES
- Borjesson, Kristina (Ed). (2006). *Mesin Penindas Pers*. Penerjemah Yanto Mustofa. Bandung: Q Press.
- C, Aman Alfred and William T. Myton. (1993). *Administrative Law*, United States: West Publishing Co.
- Carta, M. Zoethout, et al (Ed). (1993). *Control In Constitutional Law*. London: Martinus Publishers.
- Dicey, A.V. (1962). *Introduction In The Constitution*. London: Meyland Co.
- Erwin, Chemerinsky. (1997). *Constitutional Law Principle And Policies*, United State of Amerika: Aspen Law & Business.
- Gregor, Burns James Mc and Jack Walter Peltason. (1966). *Government by the People*. United States of America: tanpa penerbit.
- Hamilton, Madison and Jay. (1954). *One the Constitution Selection From The Federalist Papers*. New York: The Bobbs Merrill.



- Hellare, Bemnet. (2004). *Constitutional & Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited.
- J. Berman Harold. (1999). *Law And Revolution The Formation Of The Western Legal Tradition*. London: tanpa penerbit.
- Leyland, Peter and Tery Woods. (1997). *Administration Law*. Great Britain: Blacstone Press Limited.
- Mcilwan, Charles Howard. (1947). *Constitutionalism Ancient & Modern*. New York: Cornell University Pres.
- Mc Lauly, Stuwart et al (Ed). (1984). *Law And Society Readings On The Social Study Of Law*, New York: Northon & Company.
- \_\_\_\_\_. (1984). *American Law*. New York: W W Northon.
- Parrety, Terry Jenings. (1999). *Independence Of Political Court*. New Jersey: Princation Universiti Press.
- Prodjodikoro, Wirjono. (1989). *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Raoul, Berger. (1974). *Impeachment The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reapraisal. Rosevelt A. *Am Jurnal Political Science Quarthy, The Academic of Political Science* 1 No. 1 Tahun 1986
- Rositer, Clinton D. (1960). *Jabatan Presiden Amerika Serikat*. Jakarta: Massa.
- Seagel, Jeffrey. "Senat Confirmation of Supreme Court Justice: Partisan and Institutional Politics". *Journal Politics* No 996, 1007, 1008 Lihat juga Jefreya, Scagel and Harold J. Spaet. (1993). *The Supreme Court And The Institutional Model*. New York: Cambridge University Press.
- Sueur, A.P. Le and Jw Herberg. (1995). *Constitutional & Administrative Law*. London: Th Glass House.
- Tivus, Richard M. (tanpa tahun). "Kekuasaan Kepresidenan Masalah Demokrasi, American Commerce Freedom". New York: Tanpa Penerbit.