

PRESIDEN REAGAN VS. KONGRES AMERIKA SERIKAT

Oleh: Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.C.L.

Praktek ketatanegaraan di Amerika Serikat telah menempatkan tindakan eksekutif, dan tindakan-tindakan pemerintahan lainnya tunduk kepada pengawasan pengadilan dalam hal keabsahannya, dengan demikian teori prerogatif yang mutlak oleh eksekutif telah ditolak Mahkamah Agung Amerika Serikat. Hal ini telah dibuktikan dalam suatu kasus yang terkenal, Youngstown Sheet & Tube Co. Vs. Sawyer, ketika Mahkamah Agung Amerika menolak perintah penyitaan terhadap industri baja oleh Presiden Truman guna menghindari pemogokan di pabrik-pabrik baja yang dapat membahayakan persediaan baja untuk kepentingan pertahanan nasional. Kasus Iran-Contra Affairs kembali menjadi batu uji terhadap konvensi itu, akankah Presiden dikenakan impeachment sesudah ia mengatakan dirinyalah yang bertanggung jawab atas kasus itu. Menurut Ismail Suny sekarang terserah kepada House of Representatives dan Senat untuk memutuskan mengimpeach atau membiarkan Reagan menyelesaikan sisa masa jabatannya.

Redaksi

Prof. Bernard Schwartz dalam bukunya yang berjudul *American Constitutional Law* membagi dua uraiannya dalam Struktur dan Perkembangan Modern. Dalam Struktur ia membaginya lagi dalam lima bab, yakni :

- Bab I: Dasar Sistem Amerika Serikat;
- Bab II: Sistem Federal;
- Bab III: Kongres;
- Bab IV: Presiden;
- Bab V: Pengadilan;

Dalam Bab IV tentang Presiden Amerika Serikat ia mengatakan bahwa, *in dealing with the organization of the national executive, the conven-*

American organic instrument, was well aware of the dilemma which confronted it.¹⁾ Di bawah UUD Federal, kekuasaan eksekutif yang dipunyai pemerintah Amerika Serikat ditempatkan di tangan seorang Presiden yang dipilih untuk setiap 4 (empat) tahun. Kesanggupan untuk terus-menerus menduduki jabatannya dibatasi oleh kekuatan yang sekarang terdapat dalam konstitusi yang melarang seorang Presiden untuk dipilih

1) Youngstoun Sheet and Tube Co. vs. Lawyer, 343 V.S. 579 (1952), Bernard Schwartz, *American Constitutional Law*, 1955, hlm. 187, Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, 1986,

lebih dari 2 (dua) kali dalam masa jabatannya. Kekuasaannya dibatasi oleh penolakan sistem Amerika mengenai *doctrine inherent power in the executive*. Pernyataan kekuasaannya harus didapat sumbernya dalam delegasi yang sungguh-sungguh dari Konstitusi atau Undang-undang yang dibuat Kongres ataupun yang dengan menarik kesimpulan-kesimpulan tertentu dari Konstitusi dan Undang-undang. Tindakan eksekutif, tidak kurang dari tindakan-tindakan pemerintahan lainnya dalam sistem Amerika tunduk kepada pengawasan pengadilan mengenai masalah kesahannya.

Dalam Bagian *Modern Developments* antara lain ia menulis Bab II: *Presidential Prerogative and the Steel Seizure Case*. Di situ ia mengatakan bahwa di Amerika Serikat teori prerogatif yang mutlak dalam eksekutif telah ditolak oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Dengan demikian, menurut sistem Konstitusi Amerika, Eksekutif hanya mempunyai kekuasaan-kekuasaan baik yang dengan tegas dinyatakan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Undang-undang. Oleh karena itu dalam suatu kasus yang terkenal, *Youngstown Sheet and Tube Co. vs. Sawyer*, Mahkamah Agung Amerika menolak perintah penyitaan Presiden Truman, di mana Presiden itu memerintahkan Menteri Perdagangan Sawyer untuk mengambil alih industri baja guna menghindari ancaman pemogokan di pabrik-pabrik baja dan untuk menjamin kelangsungan persediaan baja yang sangat dibutuhkan untuk pertahanan nasional. Mahkamah Agung berpendapat, kekuasaan prerogatif untuk menyita industri baja tidak termasuk kekuasaan konstitusio-

Dengan *test-case* ini ternyata suatu konstitusi hanyalah suatu alat kertas semata, kecuali jaminan yang terkandung di dalamnya secara memadai dilindungi oleh pengadilan.

Iran-Contra Affairs

Kepresidenan Amerika Serikat digambarkan sebagai *Chief of State, chief executive, commander in chief, chief diplomat, chief legislator, chief of party, voice of the people, protector of the peace, manager of prosperity, and world leader*.²⁾ Dari 5 (lima) Presiden sebelum Ronald Wilson Reagan, kelima-limanya berhenti secara prematur. John F. Kennedy dibunuh, Landon B. Johnson didesak berhenti oleh perang Vietnam, Richard M. Nixon tenggelam karena Watergate, Gerald R. Ford "dihukum" karena grasinya untuk orang yang digantikannya dan Jimmy Carter kehabisan tenaga karena masalah Iran.³⁾

Untuk hampir 6 (enam) tahun, Presiden Reagan nampaknya akan berbeda dengan kelima pendahulunya. Tetapi sembilan bulan yang lalu datanglah malapetaka itu "Peristiwa Iran-Contra". Anggota House of Representative yang konservatif dari Atlanta sampai mengatakan *he will never again be the Reagan he was before he blew it. He is not going to regain our trust and our faith early*.

2) Clinton Rossiter, *The American Presidency*, sebagai dikutip oleh Glen D. Page, *The Scientific Study of Political Leadership*, 1977, hlm. 91. Ismail Suny, *Pemantapan Mekanisme Kepemimpinan Nasional dari Segi Ketatanegaraan*, 1980, hlm. 15.

3) R.W. Apple Jr., Kata Pengantar untuk *The Tower Commission Report*, 1987.

Kita berhadapan dalam kasus penjualan senjata Amerika Serikat kepada Iran dan dalam penyimpangan dana-dana penjualannya kepada pembangkang-pembangkang Nicaragua Contra, sekurang-kurangnya 3 (tiga) masalah:

- Pertama : mengenai masalah fakta;
- Kedua : mengenai masalah hukum;
- Ketiga : mengenai hukum acara.

Fakta-fakta

Pemerintah Amerika Serikat adalah suatu pemerintahan *checks and balances*, pemerintahan yang kekuasaannya dan pertanggungjawabannya dibagi-bagi. Konstitusi menempatkan Presiden dan Kongres dalam ketegangan dinamis. Keduanya bekerja sama dan bersaing dalam pembuatan politik nasional.

Tidak terkecuali mengenai keamanan nasional Konstitusi memberikan keduanya — Presiden dan Kongres — suatu peranan penting. Kongres kritis dalam menformulasikan politik nasional dan dalam memimpin sumber-sumberdaya untuk melaksanakannya. Tetapi sumber-sumberdaya ini — personalia militer nasional, diplomat-diplomatnya, kapabelitas intelegencinya semuanya berada di tangan eksekutif. Sebagai Kepala Negara dan Panglima Tertinggi dan dengan kekuasaan besar dalam bidang hubungan luar negeri, adalah Presiden yang diberi kuasa untuk bertindak untuk nation dan melindungi kepentingan-kepentingan-nya.⁴⁾

Organisasi dewasa ini dari cabang Eksekutif untuk soal-soal keamanan

nasional ditetapkan oleh *National Security Act 1947*. Undang-undang itu yang menciptakan *National Security Council*. Dewasa ini susunannya menurut undang-undang anggota-anggotanya adalah: *President*, *Vice President*, *Secretary of State* dan *Secretary of Defence*. *President* adalah Ketua *National Security Council*. Presiden sewaktu-waktu dapat mengundang kepala-kepala departemen atau *agencies* untuk menghadiri rapat-rapat *National Security Council* atau mengambil bagian sebagai anggota *de facto*. Mereka itu termasuk *Director of Central Intelligence (The "DCI")* dan *chairman of the Joint Chiefs of the Staff (The "CJCS")*. Presiden (atau dalam hal ketidakhadirannya, penggantinya) memimpin sidang-sidang.

National Security Council mengurus soal-soal yang paling vital dalam kebijaksanaan keamanan nasional dan seluruh bangsa. Badan ini yang mendiskusikan perkembangan-perkembangan dewasa ini mengenai pengawasan persenjataan dan *Strategic Defence Initiative*, yang membicarakan apakah di bom atau tidak Kambodia sesudah *Mayaguar* tertangkap, memperdebatkan daftar waktu penarikan Amerika Serikat dari Vietnam dan mempertimbangkan risiko dan usaha berani untuk menyelamatkan sandera-sandera Amerika Serikat di Iran tahun 1980. *National Security Council* mengurus masalah-masalah yang sukar, kompleks dan selalu rahasia. Keputusan-keputusan kadang-kadang diperlukan dalam jam-jaman, bukan minggu-mingguan. Nasihat harus diberikan dalam tekanan tinggi dan dengan informasi yang tidak sempurna.

National Security Council bukan

4) The Tower Commission Report, *op.*

Meskipun anggota-anggotanya yang lain memegang posisi resmi dalam pemerintahan, takkala bersidang sebagai *National Security Council* mereka duduk sebagai penasihat Presiden. Hal ini jelas dari bahasa Undang-undang 1947: "Tugas *Council* akan memberi nasihat kepada Presiden mengenai integrasi kebijaksanaan dalam dan luar negeri serta militer dalam hubungannya dengan keamanan nasional, dengan demikian untuk memungkinkan militer dan lain-lain departemen dan *agencies* dari pemerintah untuk bekerja lebih efektif dalam soal-soal yang bersangkutan dengan keamanan nasional".⁵⁾

Untuk mengatasi kebocoran dan kehebohan peristiwa Iran-Contra ini, Presiden Reagan menunjuk The Tower Commission yang terdiri dari :

1. John Tower, Republican dari Texas, seorang konservatif, sebagai Ketua;
2. Edmund Muskie, Democrat dari Maine pernah jadi Senator dan pernah Secretary of State dan pernah Presiden;
3. Brent Scowcroft, Purnawirawan Jenderal Angkatan Udara yang pernah melayani beberapa Presiden dari Partai Republik sebagai penasihat luar negeri.

Kedua yang terakhir ini sebagai anggota.

Nama-nama Robert C. Mc Farlane, Asisten Presiden Reagan di *National Security Council*, kemudian juga pengantinya Vice Adm. John M. Poin-dexter, Marine Lt. Colonel Oliver L. North, bahkan Ketua CIA - Director William J. Casey berbulan-bulan menghiasi koran-koran, majalah-maja-

lah dan media komunikasi dalam dan luar negeri Amerika Serikat. Beberapa dari mereka dalam *Senate Intelligence Committee*, bahkan mengambil tanggung jawab penjualan senjata kepada Iran dan pemindahan dana-dana hasil penjualannya kepada Contra sebagai tanggung jawab mereka sendiri dan seolah-olah Presiden Reagan tidak tahunenahu.

Barulah pada 13 Agustus 1987 Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan mengakui "pada akhirnya dialah yang bertanggung jawab kepada rakyat Amerika dan tidak seorang pun di antara presiden-presiden Amerika Serikat sebelumnya yang luput atau kebal terhadap tuntutan kebenaran. Tidak seharusnya ia mendapat perlindungan oleh para pembantunya".⁶⁾

Masalah Hukum

Tanggung jawab telah diambil alih oleh Presiden Reagan dengan pernyataannya di atas. Masalah hukumnya adalah: jika Presiden yang melakukannya, punyakah dia kekuasaan untuk itu ?

Di atas telah disebutkan bahwa teori prerogatif yang mutlak oleh eksekutif telah ditolak oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Dengan demikian, menurut sistem Konstitusi Amerika, Eksekutif hanya mempunyai kekuasaan-kekuasaan baik yang dengan tegas dinyatakan oleh Konstitusi ataupun oleh Undang-undang ataupun yang dengan secara menarik kesimpulan-kesimpulan tertentu dari Undang-undang Dasar dan Undang-undang.

6) *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 1987, lihat juga dalam harian yang sama wawancara "Suara: Bisa Coba Di".

Menurut kesimpulan Komisi Tower, suatu konsensus kuat di antara Staf *National Security Council*, bahwa prioritas Presiden Reagan dalam prakarsa Iran adalah pelepasan sandera-sandera Amerika Serikat. Dan dalam rekomendasinya Komisi itu mencatat: *whereas the ultimate power for formulate domestic policy resides in the Congress, the primary responsibilities for the formulation and implementation of national security policy falls on the President.*⁷⁾

Di pihak lain, laporan Komisi itu menjelaskan, peristiwa Iran-Contra menimbulkan 2 (dua) salah langkah: *pertama*, penjualan senjata ke Iran terjadi pada waktu politik resmi Amerika menghendaki isolasi terhadap Ayatollah Khomeini dan semua karya-karyanya; dan *kedua*, penyimpangan sebagian dana-dana kepada pembangkang Nicaragua pada waktu Kongres telah memutuskan pelarangan bantuan pemerintahan Amerika baik langsung atau tidak langsung.

Hukum Acara

Bila dianggap bahwa Presiden Reagan bersalah dalam kasus Iran-Contra, apakah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan kebal terhadap hukum?

Ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi Amerika Serikat mengenai hal ini ialah memberikan kekuasaan untuk memperhentikan kepada Senat, suatu pengadilan politik. Dan kemudian setelah Presiden dibebaskan dari jabatannya itu, menempatkan Presiden bertanggung jawab untuk dituntut di dalam pengadilan biasa seperti warga

negara lain dari negara. Prosedur ini disebut tuduhan (*impeachment*),⁸⁾ Pasal 3 *section 4* Konstitusi Amerika Serikat menetapkan, "Presiden, Wakil Presiden dan semua pegawai sipil Amerika Serikat, akan diberhentikan dari jabatannya atas tuduhan (*impeachment*) dan keputusan penghinaan, sogokan atau lain-lain kejahatan dan pelanggaran".

Dalam prosedur *impeachment*, *House of Representative* bertindak sebagai penuntut dan Senat sebagai hakim dan juri. Setiap anggota *House* dapat memprakarsai acara *impeachment* dengan memajukan resolusi kepada *House*. Kemudian *The House Judiciary Committee* harus melakukan *hearings* dan penyidikan-penyidikan. Komite itu kemudian harus memutuskan apakah setuju atau tidak dengan putusan *impeachment* dan mengirimkan kesimpulannya kepada pleno *House*. Suara 50% (lima puluh persen) dari *House* diperlukan untuk *impeach*. Jika diputuskan *impeachment*, anggota-anggota terpilih dari *House* akan membawa kasus itu ke depan Senat. Dalam Senat diperlukan 2/3 (dua pertiga) suara dari anggotanya untuk memutuskan dan memperhentikan.⁹⁾

Kembali kepada *Iran-Contra Affairs*, apakah Presiden Reagan akan dapat menyelesaikan masa jabatannya yang 16 bulan lagi atau di-*impeach*, terserah kepada *House of Representative* dan Senat yang mayoritasnya sekarang ada di tangan lawannya Partai Demokrat. Atau atas dasar per-

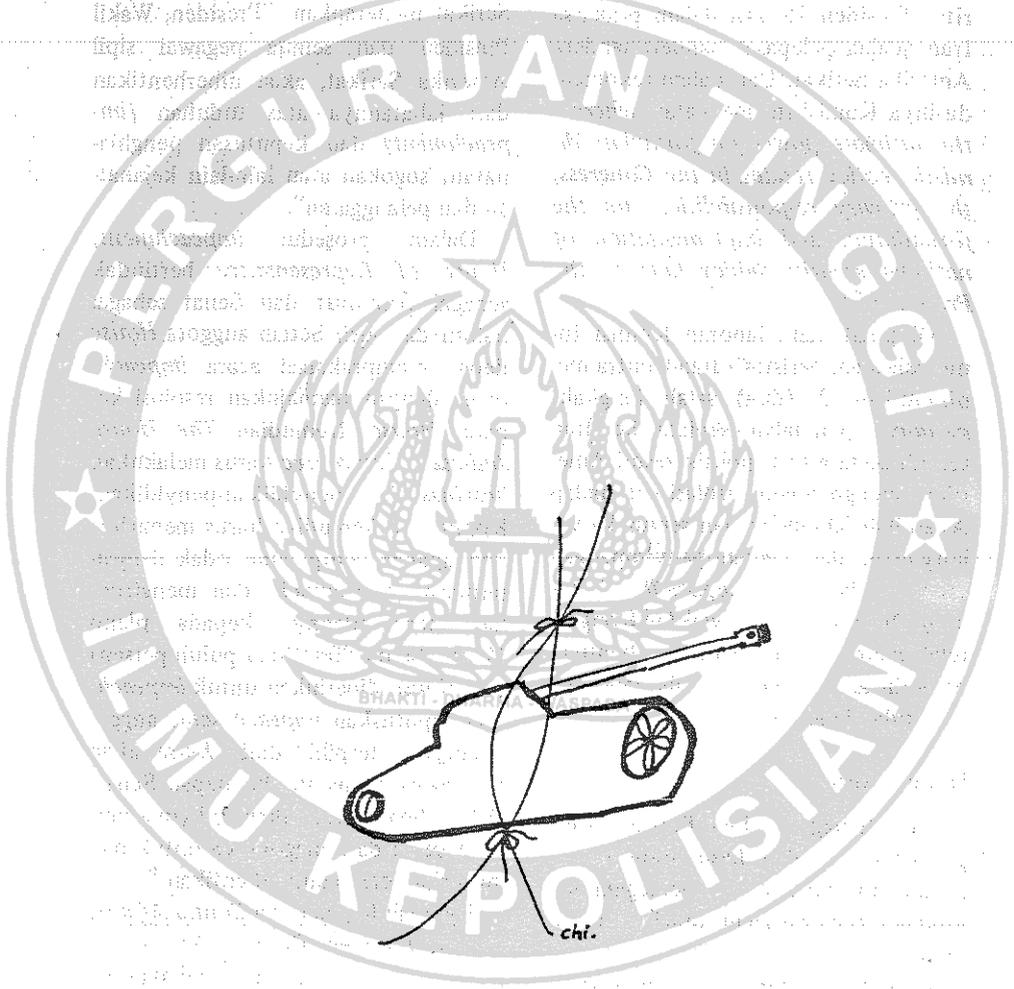
8) Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, hlm. 131-133, Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, hlm. 16.

9) Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, hlm. 340.

7) The Tower Commission Report, *op. cit.*,

timbangan-pertimbangan tertentu, demi perdamaian dunia memberi kesempatan kepada Reagan untuk menyele-

saikan *arm agreement and a summit meeting* dengan pemimpin Soviet Mickheil Gorbachev.¹⁰⁾



10) Wildam Seatly, Armpact gives lift to Reagan's sagging presidency. *The Jakarta Post*, 23 September 1987.