



**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

***THE GOVERNMENTAL SYSTEM THE REPUBLIC OF  
INDONESIA AFTER THE CONSTITUTION 1945  
AMENDMENT***

**OLEH :  
ELLYDAR CHAIDIR  
01932008**

**DISERTASI**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2005**



**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**DISERTASI**

Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Program  
Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia  
Dipertahankan Di Hadapan Ujian Terbuka (Promosi Doktor)  
Di Bawah Pimpinan Ketua Sidang/Rektor, Dr. Ir.Luthfi Hasan, M.S.  
Pada Hari Sabtu, Tanggal 26 November 2005, Pukul 10.00 WIB  
Di Ruang Sidang Lantai III Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

OLEH :

ELLYDAR CHAIDIR

01932008

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2005**

**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

OLEH :  
ELLYDAR CHAIDIR  
NIM. 01932008

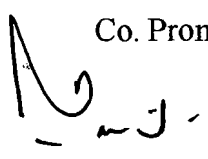
**DISERTASI**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Untuk Memperoleh Gelar Doktor  
Dalam Ilmu Hukum Pada Program Doktor (S-3)  
Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia  
Telah Disetujui Tim Promotor Pada Tanggal 24 Oktober 2005

Promotor

  
**Prof. Dr. Taufik S. Soemantri M, SH.**

Co. Promotor

  
**Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH.M.Si**

Co. Promotor

  
**Dr. SF. Marbun, SH.M.Hum**

**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**OLEH :  
ELLYDAR CHAIDIR  
NIM. 01932008**

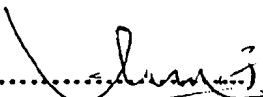
**DISERTASI**

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Untuk Memperoleh Gelar  
Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Program Pascasarjana Program  
Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia  
Telah Disetujui Dewan Penguji Pada Tanggal Seperti Tertera Di  
Bawah Ini**

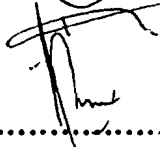
**1. Prof. Dr. Muchsan, S.H.**

  
(.....)

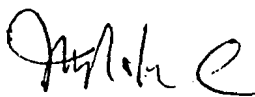
**2. Prof. Dr. Soejadi, S.H., S.U.**

  
(.....)

**3. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.**

  
(.....)

**4. Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.**

  
(.....)



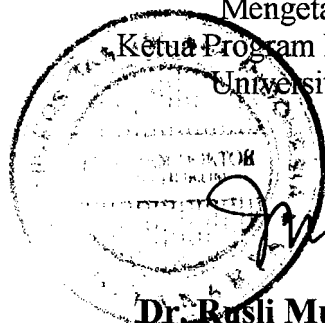
**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

OLEH :  
ELLYDAR CHAIDIR  
01932008

**DISERTASI**

Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Program  
Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia  
Dipertahankan Di Hadapan Ujian Terbuka (Promosi Doktor)  
Di Bawah Pimpinan Ketua Sidang/Rektor, Dr. Ir.Luthfi Hasan, M.S.  
Pada Hari Sabtu, Tanggal 26 November 2005, Pukul 10.00 WIB  
Di Ruang Sidang Lantai III Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Mengetahui/Mengesahkan  
Ketua Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.**

## **TIM PENGUJI PADA UJIAN TERBUKA**

Ketua	: Dr. Ir. Luthfi Hasan, MS.	Ketua Sidang
Anggota	: Prof. Dr. R. Taufik Sri Soemantri M, S.H.	(Promotor)
	Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.	(Co Promotor)
	Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum.	(Co Promotor)
	Prof. Dr. Muchsan, S.H.	
	Prof. Dr. Soejadi, S.H., S.U.	
	Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.	
	Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.	

*Untuk:*

- ❖ *Kedua orang tuaku yang telah tiada  
Chaidir Anwar dan Hj. Chodijah Ali.*
- ❖ *Ayahanda Drs. H. Samad Thaha dan  
Ibunda Hj. Fatimah Zainab.*
- ❖ *Suamiku, H. Sudi Fahmi, SH.M.Hum,  
dan anak-anakku Leditha Utami dan  
Sania Utari.*

**MOTTO :**

- ❖ *“Bila ada tiga orang melakukan perjalanan, maka salah seorang diantara mereka selayaknya menjadi pimpinan” dan “Enampuluh tahun berada di bawah tirani lebih baik daripada satu malam tanpa pemerintahan”*  
(Hadits)

- ❖ *Bangsa yang selalu membawa kebobrokan masa lalu ke masa kini adalah bangsa yang tersesat di masa kini  
Bangsa yang tersesat di masa kini adalah bangsa terbelenggu di masa mendatang  
Bangsa yang terbelenggu di masa mendatang adalah bangsa yang berketat oleh akibat kekeliruan masa lalu,*  
(H. F. Abraham Amos)

## ABSTRAK

Pada praktiknya, sistem pemerintahan Republik Indonesia dapat dibagi ke dalam beberapa periode. Periode-periode tersebut adalah masa 1945-1949, 1949-1950, 1950-1959, 1959-1999, dan 1999-2004. Periodisasi dibuat atas dasar pemberlakuan konstitusi di Indonesia yang mana di dalam setiap konstitusi tersebut mencerminkan sistem pemerintahan yang dianut.

Dari periodisasi ini sistem pemerintahan senantiasa berganti yang pada akhirnya menimbulkan ambivalensi sistem pemerintahan dalam negara. Bukti dari sifat ambivalensi sistem pemerintahan yang ada pada konstitusi Indonesia dapat dicermati melalui muatan pasal dari konstitusi yang pernah diberlakukan di Indonesia. Di samping itu, adanya perbedaan pendapat, khususnya di kalangan ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik.

Pandangan yang beragam tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 ini, antara lain menyebabkan pemaknaan kekuasaan pemerintahan negara sebelum perubahan merupakan masalah yang harus dipecahkan untuk dapat dibenahi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Kini UUD 1945 yang dulu “*disakralkan*” telah mengalami perubahan (diamandemen). Meskipun demikian, dalam Perubahan UUD 1945 sistem pemerintahan tidak merupakan suatu agenda serius dari Perubahan UUD 1945. Akibat lebih lanjut ialah kemungkinan dimanfaatkannya oleh pihak-pihak yang berkepentingan kepada pemerintah untuk menggunakan ketidakkonsistenan sistem pemerintahan ini sebagai sarana untuk menggulingkan pemerintah yang sah.

Penelitian bertujuan untuk menganalisis dan menemukan jawaban tentang sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dan selanjutnya prospek sistem pemerintahan di Indonesia pada masa yang akan datang.

Penelitian menggunakan jenis penelitian normatif, yang di dasarkan pada ilmu hukum ketatanegaraan yang mencakup, hukum yang pernah berlaku, sedang berlaku (*Ius Constitutum*) maupun hukum yang seharusnya (*Das sollen*) berlaku di masa yang akan datang (*Ius Constituendum*). Dengan pendekatan *historis, komparatif dan yuridis-analitis*.

Analisis data diimplementasikan dengan menguraikan dan membagi periodisasi sistem pemerintahan berdasarkan UUD yang meliputi; periode 1945-1949, periode 1949-1950, periode 1950-1959, periode 1959-runtuhnya Orde Baru serta periode setelah Perubahan UUD 1945 dari sini diabstraksikan asas-asas dan dicarikan ciri-ciri normatifnya apakah masuk kualifikasi sistem pemerintahan Presidensial atau sistem pemerintahan Parlementer. Untuk memastikan kebenaran dari hasil pengabstraksian ini dilakukan juga uji validasi dengan cara uji vertikal dan horozontal antar berbagai bahan hukum primer.

Hasil kesimpulan dari penelitian ini, yakni; *Pertama*, berdasarkan pada kriteria yang diberikan oleh Shepherd L. Witman dan John J. Wuest tentang sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer, maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan hingga yang keempat kalinya lebih menggambarkan pada sistem Presidensial

dengan beberapa “anomali” yang menyebabkannya tidak utuh (murni). Hal ini terjadi disebabkan dalam perumusan sistem pemerintahan ternyata aspek politis juga berpengaruh. Selanjutnya apabila dilihat dari konsepsi *checks and balances*, maka di dalam Perubahan UUD 1945 dibentuk beberapa lembaga negara yang dapat melakukan fungsi pembatasan dan pengawasan atas lembaga negara lainnya. Meskipun harus diakui bahwa penerapan dari konsep ini belum optimal dan efektif. *Kedua*, prospek sistem pemerintahan yang sekarang ini dianut dalam Perubahan UUD 1945 tidak akan mampu bertahan lama mengingat sistem demokrasi, sistem kepartaian, sistem pembagian kekuasaan dan aspek politik yang belum mendukung terhadap terjamin sistem pemerintahan ini secara efektif.

## ABSTRACT

In practice, the governmental system of Republic of Indonesia could be divided into several period. These periods are the era of 1945-1949, 1949-1950, 1950-1959, and 1959, and 1999-2004. The period was made on the base of the valid of Constitution in Indonesia in which each of the constitution reflect on the governmental system used. From the division of the history into periods, the governmental system were always changed and finally it created ambivalence the governmental system in the state. The proof of the ambivalence the governmental system in Indonesia constitution could be criticized through the chapters from the constitution which validated in Indonesia. Besides that, there were any difference of opinion, especially in the governmental jurists and the politicians. The various views of the governmental system used by the Constitution 1945 created the interpretation of the authority of state before any changes were the problem need to be solved in the governmental system of Republic of Indonesia.

Today, the Constitution 1945 in which it is sacred in the last time, have been changed (amendment). In spite of, in the change of Constitution 1945 the governmental system is not the serious agenda from the change of Constitution 1945. The further result is it would be used by the people involved for the government with the inconsistency of the governmental system as the media for the power taking away to the legal rule.

Research is aimed to analyze and to find the answer on the governmental system in Indonesia after the 1945 Constitution amendment then it is conceptualized into governmental system for the future.

Research uses kind of normative method, based on the law principle especially the governmental which covers the law valid, in valid (*Ius Constitutum*) as well as the law in arbiter must be (*Das sollen*) and for the future valid (*Ius Constituendum*). With history, comparative and juridical analytic approach.

Data analysis is implemented by elaborating and dividing the periods of governmental system based on Constitution which covers; 1945-1949 periods, 1949-1950 periods 1959- the collapse of New Order after Constitution amendment 1945. From this period is abstracted the principles and found the normative features whether they are included to the presidential system or the governmental of parliamentary system. To make sure the validity of the abstraction, it is examined of validity through vertical and horizontal exams inter various kind of primary law.

The conclusion of research are as follows; first based on the criteria argued by Shepherd L. Witman and John J. Wuest on the Presidential and Parlemerter governmental system, it can be concluded that the governmental system applied in Constitution 1945 after amendment untill the fourth describe more on Presidential system with several "anomaly" cause it uncomprehensible. It occurred because in constructing the governmental system today is applied, the political aspect have impact. For the next, when it is viewed from the conception check and balance, in the Constitution 1945 amendment are made of several state institution that are functioned as limitation and controlling of the other state institution. It must be admitted that the application of this concept are unoptical and ineffective. Secondly, prospect of governmental system today applied in Constitution 1945 amendment has no long survival. It is certainly that the democracy, party and division of authority and political aspect is not responsive for the governmental system effectively.

## KATA PENGANTAR

Sebagai umat yang beragama, dan insan yang senantiasa bersyukur nikmat, penulis menadahkan tangan, menundukkan kepala, seraya berdoa mengucapkan syukur *Alhamdulillah*, kehadiran *Ilahi Robbi*, atas kehendak dan hidayah-Nya perjuangan untuk menyelesaikan Disertasi dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta akhirnya dapat diselesaikan.

Kesempatan belajar penulis hingga sampai kejenjang studi ini, tiada lain adalah berkat jasa dan doa kedua orang tua yang telah lama berpulang ke rahmatullah. Namun dorongan belajar ini senantiasa diberikan oleh Ayahanda Drs. H. Samad Thaha MBA beserta Ibunda Hj. Fatimah Zaenab yang senantiasa mendampingi baik dalam suka dan duka. Selain mereka, kakak-kakak, adik-adik, keponakan maupun saudara-saudara ipar yang tidak mungkin disebutkan satu persatu, karena penulis berada dalam lingkungan keluarga besar yang dari hari kehari senantiasa berdoa dan mengharapkan penulis segera menyelesaikan pendidikan ini.

Untuk sampai tersajinya karya ilmiah ini dalam bentuk Disertasi, adalah berkat bimbingan dan arahan Bapak Prof. Dr. H. Taufik S. Soemantri, M, S.H selaku Promotor. Kesediaan beliau menjadi Promotor merupakan suatu kebahagiaan dan kebanggaan tersendiri bagi penulis. Dalam kesibukannya yang sangat padat selalu meluangkan waktu untuk membimbing, mendorong dan mengarahkan penulis dengan bijak, tegas namun tetap berpegang pada sifat yang



objektif, demokratis dan kebabakan. Hal inilah yang memacu penulis untuk terus berjuang semaksimal mungkin dalam menyelesaikan Disertasi ini. Demikian pula Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. selaku Co-Promotor yang dengan padatnya waktu dan kesibukan beliau yang selayaknya tidak diganggu namun selalu berupaya mendorong dan meyakinkan penulis untuk segera dapat menyelesaikan program ini, di mana selanjutnya diharapkan dapat meniti karir di masa depan yang lebih baik lagi. Yang tidak kalah berjasanya adalah Bapak Dr. SF Marbun, S.H., M.Hum selaku Co-Promotor yang rela mengorbankan waktu antara banyaknya kesibukan yang beliau jalani. Dari beliau tidak sedikit yang penulis peroleh, khususnya sifat cermat, kritis, teliti, serius yang memang patut ditiru. Dorongan dan motivasi beliau ikut memacu semangat penulis untuk menyelesaikan Disertasi ini. Kepada Bapak-bapak yang telah berkenan menjadi Promotor dan Co-Promotor, penulis hanya dapat berucap banyak terima kasih yang tidak ada batasnya dan akan selalu menjadi kenangan serta jasa yang tidak akan terlupakan sepanjang masa.

Penulis juga sangat berterima kasih kepada yang amat terpelajar Prof. DR. Muchsan, SH., Prof. Dr. H, R. Soejadi, S.H., S.U., Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H.,S.U dan Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H yang bertindak selaku anggota tim penguji. Masukan dan kritikan yang diberikan sangat bermanfaat membuka mata dan pikiran penulis bahwa ternyata masih banyak yang harus penulis ketahui dan pelajari lagi.

Selain Bapak-bapak yang disebutkan di atas masih ada pihak-pihak yang pantas disampaikan ucapan terima kasih yaitu kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta.
2. Pjs Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, S.H, M.H. beserta Pjs Sekretaris Program Bapak Zairin Harahap, S.H, M.Si yang selalu memberikan motivasi dan arahan serta kebijakan beliau sangat dirasakan oleh semua peserta program.
3. Dosen-dosen para guru besar yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis antara lain Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Prof. Erman Rajagukguk, S.H, LL.M, Ph.D., Prof. Dr. Bagir Manan, S.H, MCL., Prof. Dr. B. Arif Sidharta, S.H., Prof. Dr. H. M. Tahir Azhari, S.H., Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H, M.L. dan guru besar lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kesempatan ini.
4. Mayjen Pol (Purn) Drs Sutjipno, Prof. Dr. H. Soedijarto, MA beserta anggota PAH I BP MPR RI yang telah berkenan mentransfer pemikirannya kepada penulis baik melalui diskusi, wawancara serta membekali penulis dengan risalah Sidang Umum MPR RI Periode 1999-2004.
5. Prof. Lye Lin Heng, LL.B.,LL.M., selaku Deputy Director Associate Professor National University of Singapore beserta staff yang banyak memberikan dan mengijinkan penulis untuk memanfaatkan sarana dan fasilitas perpustakaan *CJ Koh Law Library* maupun *Centre Library* pada Nasional University of Singapore (NUS) atas rekomendasi dari Prof. Dr.

Koesnadi Hardjasoemantri, S.H.,M.L., untuk itu penulis ucapkan terima kasih.

6. Ketua Umum Yayasan Lembaga Pendidikan Islam Daerah Riau beserta seluruh pengurus yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk melanjutkan studi pada jenjang program doktor (S3) Ilmu Hukum UII.
7. Rektor Universitas Islam Riau dan Jajarannya yang telah memberikan dukungan moral kepada penulis guna mempercepat proses studi pada jenjang program doktor (S3).
8. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dan seluruh sivitas akademika pada Fakultas Hukum yang telah memberikan kelonggaran kepada penulis untuk lebih berkonsentrasi dalam menyelesaikan studi ini.
9. Gubernur Riau H. Rusli Zaenal, S.E. dan Wakil Gubernur Drs. H. Wan Abu Bakar MS., M.Si yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materiil, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini sesuai dengan target yang telah ditetapkan.
10. Bupati Rokan Hulu H. Ramlan Zas, S.H.,M.Hum, Walikota Tanjung Pinang Dra. Hj. Suryatati A Manan, Walikota Pekanbaru Drs. H. Herman Abdullah. M.M. Bupati Kuantan Singingi, Drs. H. Asrul Ja'far, M.Si. Bupati Indragiri Hilir, H. Indra Muchlis Adnan, SH.,MH. yang dengan tulus ikhlas telah ikut membantu penulis baik moril maupun materiil dalam rangka penyelesaian studi ini.
11. Ketua DPRD Propinsi Riau Drh. Chaidir, MM, Ketua Komisi VI Drs. H. Ruspan Aman, S.Pd. Sekretaris Dewan H. Ruskin Har, S.E., Kepala

Kanwil Depag Drs. H. Abdul Gafar Usmar, M.Si mereka adalah senior ketika penulis berkarir di Propinsi Riau yang senantiasa mengikuti perkembangan penulis dalam melanjutkan studi.

12. Adinda Ahmad Syahharrofi, SH.,M.Hum, Kepala Badan Perpustakaan dan Arsip Propinsi Riau, Syafrinaldi, SH,MCL., Ph.D., Efendi Ibnu Susilo, SH.M.Hum., Husnu Abadi, SH.M.Hum., Asri M. Saleh, SH.MH., Arifin Bur, SH.M.Hum., dan rekan-rekan lainnya di Fakultas Hukum UIR serta Adinda Indriati Ardian, SE. dan Erwan Ardian, SH. yang senantiasa memberi dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan studi ini.
13. Jawahir Thontowi, Ph.D., Dekan Fakultas Hukum UII, Dr. Ridwan Chairandi, S.H, M.H., Ketua Program Pasca Sarjana UII, Dr Mudzakkir, S.H,M.H, Hj. Nikmatul Huda, SH.M.Hum., mereka selalu memberikan informasi dan berkenan memberi dan meminjamkan buku-bukunya kepada penulis, khusus kepada Dr. Mudzakkir yang mengikuti perkembangan disertasi ini sampai kepada penelaahan sungguh merupakan kehormatan dan tidak akan penulis lupakan.
14. Rekan-rekan penulis yang sangat bersimpati dan mengulurkan bantuannya untuk melengkapi bahan bacaan penulis sangat tidak mungkin disebutkan satu persatu mereka diantaranya adalah H. Tjaswadi, SH.,SE.,MBA.,CN., M.Hum., H.M.Alim, SH.,M.Hum., Budi Agus Riswandi, SH.,M.Hum., Taufiqul Hulam, S.Ag.M.Hum., Sobirin Malian, SH., M.Hum kebaikan dan ketulusan mereka mempunyai andil penyelesaian disertasi ini.

15. Seluruh staf administrasi Yusri, SE. Mbak Nanik, Mas Juri, Mas Sutik, Mbak Riski, Mbak Elmi yang telah ikut membantu penulis memberi pelayanan administrasi selama penulis mengikuti pendidikan di UII ini.

Kepada Kakanda Hj. Husnida, BA dan H. A. Kahar Yus, BA, H. Firdaus dan Hj. Adrisyam, Adinda Amir Muklis, SE, Hj. Hasnati, SH.M.Hum dan Ir. H. Yusri, Dra. Hj. Eniwati, M.Ag. dan Drs. H. Mukhtar, Ir. Chalisman dan Misriati, SH, Ir. H. Irfan dan Ir. Erna, Fajrul Khairi, SE dan Neneng, Hj. Syamsulasma, SH dan Ir. Masfar Awaloedin serta semua keponakan yang ada di Pekan Baru, Tanjung Pinang dan Medan. Kecintaan beserta doa kalian semua selalu menyertai langkahku dalam meraih cita-cita.

Khusus untuk suamiku, H. Sudi Fahmi, SH.M.Hum., anak-anakku Dita dan Nia kadangkala tidak sedikit hak-hak kalian terabaikan namun kalian tetap menyinari dan memberikan semangat tersendiri dalam perjuangan ini. Akhirnya kepada kalianlah dipersembahkan Disertasi ini sebagai bukti kasih sayang dan cinta seorang Ibu.

Penulis menyadari, masih banyak pihak-pihak yang telah membantu dengan memberikan dukungan moril dan material yang tidak sempat disebut namanya, penulis mohon maaf, dan mengucapkan terima kasih atas segala dukungannya. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

*Amin Ya Robbal Alamin*

Yogyakarta, 26 November 2005

Penulis

Ellydar Chaidir

## DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL .....	i
LEMBARAN TANGGAL UJIAN .....	ii
LEMBARAN PENGESAHAN .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TIM PENGUJI .....	iv
LEMBAR PENGESAHAN KETUA PROGRAM .....	v
TIM PENGUJI PADA UJIAN TERBUKA .....	vi
LEMBAR PERSEMBAHAN .....	vii
LEMBAR MOTTO .....	viii
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	xi
KATA PENGANTAR .....	xii
DAFTAR ISI .....	xviii
DAFTAR TABEL DAN BAGAN .....	xxii
DAFTAR SINGKATAN .....	xxiii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Kerangka Teori .....	11
F. Definisi Operasional .....	53
G. Metode Penelitian .....	54
BAB II. LANDASAN TEORETIK SISTEM PEMERINTAH .....	61
A. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan .....	61

1.	Sejarah Teori Pemisahan Kekuasaan .....	61
2.	Pergeseran Teori Pemisahan Kekuasaan Kepada Pembagian Kekuasaan .....	67
3.	Paradigma Checks and Balances Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan .....	71
B.	Teori Sistem Pemerintahan .....	76
1.	Bentuk negara .....	76
2.	Bentuk Pemerintahan .....	98
3.	Sistem Pemerintahan .....	102
a.	Batasan Sistem Pemerintahan .....	102
b.	Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan .....	107
C.	Teori Konstitusi .....	123
1.	Pengertian Konstitusi .....	124
2.	Konstitusionalisme .....	132
3.	Klasifikasi dan Karakteristik Konstitusi .....	137
4.	Prosedur Perubahan Konstitusi .....	143
5.	Penafsiran Konstitusi .....	150
 <b>BAB III. DINAMIKA SISTEM PEMERINTAHAN DALAM</b>		
	<b>KONSTITUSI INDONESIA .....</b>	<b>155</b>
A.	Sistem Pemerintahan Indonesia	
	Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949 .....	155
1.	Tugas dan Kewenangan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara Dalam UUD 1945 (Sebelum Perubahan UUD 1945).....	166
2.	Hubungan Antara Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara Dalam UUD 1945 .....	191

3.	Analisis Sistem Pemerintahan Dalam UUD 1945	
	Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949 .....	200
B.	Sistem Pemerintahan Indonesia	
	Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950 .....	217
1.	Tugas dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara ...	219
2.	Hubungan Antar Lembaga-Lembaga Negara	
	Dalam Konstitusi RIS 1949 .....	223
3.	Analisis Sistem Pemerintahan	
	Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950 .....	225
C.	Sistem Pemerintahan Indonesia	
	Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 .....	228
1.	Kedudukan, Tugas dan Kewenangan	
	Alat-Alat Perlengkapan Negara .....	231
2.	Hubungan Antar Alat-Alat Perlengkapan Negara	
	dalam UUDS 1950 .....	241
3.	Analisis Sistem Pemerintahan	
	Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 .....	247
D.	Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 5 Juli 1959	
	Sampai dengan Runtuhnya Orde Baru .....	250
1.	Kedudukan Tugas dan Kewenangan	
	Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara .....	250
2.	Hubungan Antara Lembaga Tertinggi	
	dan Lembaga Tinggi Negara .....	269
3.	Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia	
	Periode 5 Juli 1959 Sampai dengan	
	Runtuhnya Orde Baru .....	276



<b>BAB IV. PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN</b>	
<b>BEBERAPA NEGARA .....</b>	<b>284</b>
<b>A. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat .....</b>	<b>286</b>
<b>B. Sistem Pemerintahan Inggris .....</b>	<b>305</b>
<b>C. Sistem Pemerintahan Perancis .....</b>	<b>315</b>
<b>D. Sistem Pemerintahan Republik Islam Iran .....</b>	<b>326</b>
<b>BAB V. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA RI</b>	
<b>SETELAH PERUBAHAN UUD 1945 .....</b>	<b>345</b>
<b>A. Sistem Pemerintahan yang Dianut di Indonesia</b>	
<b>Setelah Perubahan UUD 1945 .....</b>	<b>364</b>
<b>1. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Lembaga-</b>	
<b>Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945 .....</b>	<b>373</b>
<b>2. Hubungan Antara Lembaga-Lembaga Negara Pasca</b>	
<b>Perubahan UUD 1945 .....</b>	<b>422</b>
<b>3. Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia</b>	
<b>Setelah Perubahan UUD 1945 .....</b>	<b>431</b>
<b>B. Prospek Sistem Pemerintahan Indonesia</b>	
<b>Yang Akan Datang .....</b>	<b>454</b>
<b>BAB VI. PENUTUP .....</b>	<b>471</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>471</b>
<b>B. Saran-Saran .....</b>	<b>474</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>476</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL DAN BAGAN

### TABEL

Tabel 1: Bentuk Negara .....	78
Tabel 2: UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan .....	372

### BAGAN

Bagan 1 : Political System .....	97
Bagan 2 : Presidential Government .....	122
Bagan 3 : Cabinet Parliamentary Government.....	123
Bagan 4 : Hubungan Lembaga Negara Menurut UUD 1945 .....	274
Bagan 5 : Struktur Pemerintahan Inggris .....	314
Bagan 6 : Struktur Pemerintahan Konstitusi Perancis .....	325
Bagan 7 : Struktur Pemerintahan Iran .....	344
Bagan 8 : Analisis Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Dengan Menggunakan Konsep SL Witman dan JJ. Wuest .....	445
Bagan 9 : Struktur Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 .....	453

## DAFTAR SINGKATAN

UUD	: Undang-Undang Dasar
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara
KRIS	: Konstitusi Republik Indonesia Serikat
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
TAP	: Ketetapan
RI	: Republik Indonesia
UU	: Undang-Undang
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
MY	: Mahkamah Yudisial
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
NO	: Nomor
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
PAH	: Panitia Ad.Hoc
BP	: Badan Pekerja
PU	: Pengadilan Umum
PM	: Pengadilan Militer
PA	: Pengadilan Agama
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
HAM	: Hak Asasi Manusia

---

TNI	: Tentara Nasional Indonesia
POLRI	: Polisi Republik Indonesia
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
G30S	: Gerakan 30 September
PKI	: Partai Komunis Indonesia
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sistem pemerintahan merupakan satu aspek yang menarik untuk dikaji dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem pemerintahan sendiri sering dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Secara konseptual sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yakni; sistem pemerintahan Parlemitter (*the Parliamentary Cabinet Government*), sistem pemerintahan Presidensial (*the Presidential Government*) dan sistem pemerintahan yang mengandung ciri sistem Parlemitter dan ciri sistem Presidensial (*Semi Presidential Government*).

Sistem pemerintahan Parlemitter pada dasarnya mengatur pola hubungan antar lembaga negara, di mana kekuasaan negara lebih cenderung diletakkan pada kekuasaan legislatif (parlemen). Sistem pemerintahan Presidensial merupakan kebalikan dari sistem pemerintahan Parlemitter, di mana kekuasaan cenderung diletakkan pada kekuasaan Presiden. Untuk sistem pemerintahan yang mengandung ciri Presidensial dan Parlemitter merupakan sistem pemerintahan yang mempunyai ciri-ciri dari kedua sistem pemerintahan sebelumnya. Meskipun dalam implementasinya, terkadang ada

kecenderungan mengandung unsur dominan pada satu sistem pemerintahan, yakni; sistem pemerintahan Parleментар saja atau Presidensial.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan modern saat ini dalam setiap konstitusinya selalu menunjukkan penerapan salah satu dari kedua sistem pemerintahan baik sistem pemerintahan Presidensial maupun sistem pemerintahan Parleментар secara bergantian sesuai dinamika politik dan ketatanegaraan yang menyertainya. Pada praktiknya penerapan sistem pemerintahan Republik Indonesia dapat dibagi ke dalam beberapa periode. Periode-periode itu terdiri dari masa 1945-1949, 1949-1950, 1950-1959, 1959-1967, 1967-1999, dan 1999-setelah Perubahan UUD 1945.

Dari kajian yuridis historis praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia diawali sejak diberlakukannya ketentuan UUD 1945 tatkala Indonesia menyatakan diri sebagai negara merdeka pada 17 Agustus 1945. Lebih tepatnya, dimulai pada tanggal 18 Agustus 1945 tatkala Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi pertama negara Republik Indonesia.

Penerapan sistem pemerintahan ini ternyata dalam perjalanannya senantiasa mengalami dinamika. Pemahaman ini didasarkan realitas dari sistem pemerintahan yang kalau ditinjau dari perodesasi dapat diurai sebagai berikut. Pada tahun 1945 sampai 1949 merupakan periode pertama diterapkannya sistem pemerintahan. Periode ini sistem pemerintahan didasarkan pada ketentuan UUD 1945 yang ditetapkan 18 Agustus 1945. UUD

---

<sup>1</sup> Untuk uraian mengenai ciri dari masing-masing sistem pemerintahan akan dikemukakan secara lebih detail di dalam sub uraian tentang kerangka teori.

1945 menghendaki sistem pemerintahan Presidensial dengan varian bahwa Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, namun oleh MPR. Presiden bertanggung jawab kepada MPR.

Dalam praktiknya, pada periode ini dua bulan setelah kabinet Presidensial pertama dibentuk, sistem pemerintahan berubah menjadi Parlemitter. Timbulnya perubahan disebabkan adanya dorongan sebagai berikut; *Pertama*, dalam rangka demokratisasi pemerintahan dan untuk memperoleh basis dukungan yang lebih luas. Sesuai dengan Aturan Peralihan Pasal IV hampir semua kekuasaan negara berada ditangan Presiden, sehingga nampak sebagai suatu kediktatoran konstitusional (*constitutional dictatorship*); *Kedua*, untuk meniadakan atau mengurangi pendapat sebagian pihak, termasuk dunia Internasional (Belanda) yang memprovokasi Indonesia merdeka adalah bentukan Jepang yang semestinya diadili sebagai penjahat perang. Dengan perubahan sistem pemerintahan yang mengikutsertakan kekuatan yang tidak bekerja sama dengan Jepang, akan memudahkan usaha memperoleh dukungan Internasional; *Ketiga*, sebagai jalan untuk menarik kelompok yang dipimpin Bung Sjahrir, bersama-sama kelompok Soekarno-Hatta menghadapi kekuatan lain yang dipimpin oleh Tan Malaka. Secara lebih sederhana, perubahan sistem pemerintahan pada dasarnya sebagai bagian dari konsolidasi Indonesia Merdeka yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

Dengan diterapkannya sistem pemerintahan Parlemitter, maka dalam konteks periode ini ada beberapa keunikan yang dapat dikemukakan; *Pertama*, perubahan sistem pemerintahan ini tidak melalui Pasal 37 UUD 1945, tetapi

melalui Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 tertanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945. *Kedua*, sistem Parlemerter tersebut tidak berjalan *ajeg*. Dalam berbagai keadaan, Presiden untuk sementara mengambil alih pemerintahan, seperti yang terjadi akibat peristiwa 3 Juli 1946, yakni peristiwa Kudeta yang dilakukan oleh **Tan Malaka** (Kelompok Persatuan Perjuangan) dengan cara menculik Perdana Menteri **Sutan Sjahrir**. Sesudah itu, sistem Parlemerter dibentuk kembali. Tetapi kemudian, sistem Parlemerter ini diinterupsi pula oleh pemerintahan Presidensial yang dipimpin Wakil Presiden **Hatta** (dikenal dengan sebutan pemerintahan Presidensial **Hatta**). Ini suatu keunikan pula, karena pemerintahan Presidensial tidak dipimpin Presiden (**Soekarno**) tetapi oleh Wakil Presiden (**Hatta**).<sup>2</sup> Model ini harus dipandang sebagai suatu bentuk kedaruratan, karena itu tidak dapat dijadikan suatu varian baku dan tidak dapat dipraktikkan dalam sistem ketatanegaraan yang normal. Selain itu, sistem Presidensial ini dapat juga dilihat sebagai salah satu perwujudan dwitunggal **Soekarno-Hatta**. Ketika RI menjadi negara bagian RIS dan dikenal dengan RI-Yogyakarta, sistem Parlemerter dihidupkan kembali yang dipimpin **Abdul**

---

<sup>2</sup> Dalam konteks ini apabila mencermati disertasi dari Mochamad Isnaeni Ramdhan, maka dapat diketahui bahwa kedudukan Wakil Presiden dan Presiden dapat dikatakan sederajat. Kesimpulan ini didapat oleh Isnaeni setelah melakukan serangkaian penelitian, di mana salah satu dasar pijakannya terletak pada adanya persepsi Mohammad Yamin tentang kedudukan Presiden dan Wakil Presiden, yang dikatakan bahwa: 1). Jabatan Wakil Presiden merupakan bentuk perwujudan kompromi pluralitas golongan yang ada di Indonesia, sehingga perlu diajukan lebih dari satu orang Wakil Presiden; 2). Wakil Presiden dan Presiden senantiasa disebutkan dalam satu napas, sehingga tidak perlu dibeda-bedakan secara mendasar; 3). Tugas Wakil Presiden bukanlah membantu tetapi mewakili Presiden yang secara leksiografis dapat diartikan sama dengan mendampingi Presiden. Lihat lebih lanjut Mochamad Isnaeni Ramdhan, "Pengaturan Tugas dan Wewenang Wakil Presiden dalam Hukum Tata Negara Indonesia," *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Unpad Bandung, 2003, hlm. 176.



**Halim** sebagai Perdana Menteri sampai RIS bubar dan negara kesatuan terbentuk kembali.

Periode selanjutnya dalam penerapan sistem pemerintahan, yakni periode 1949-1950. Pada periode 1949-1950 sebagai masa RIS. Secara konstitusional, RIS adalah negara dengan sistem pemerintahan Parlementer. Tetapi pemerintahan RIS yang pertama kali dibentuk tidak dijalankan berdasarkan sistem Parlementer murni, karena parlemen tidak dapat memaksa Kabinet atau Menteri mengundurkan diri berdasarkan suatu mosi tidak percaya. Konstitusi RIS Pasal 122 menyebutkan: "Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan Pasal 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya." Hingga saat RIS diubah atau kembali pada negara kesatuan, ketentuan di ataslah yang berlaku, sehingga belum dapat berkembang menuju sistem pemerintahan Parlementer murni.

Periode 1950-1959 merupakan masa UUD Sementara 1950 yang menjalankan secara penuh sistem pemerintahan Parlementer. Ada persamaan antara sistem Parlementer 1945-1949 dengan masa 1950-1959. Keduanya menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil. Silih berganti dalam waktu yang pendek-pendek. Bagaimana pun kuatnya suatu pemerintah, dengan masa kerja yang terlalu pendek tidak akan memberi kesempatan untuk melaksanakan program-programnya secara wajar. Ketidakstabilan ini menjadi salah satu dasar yang mendorong diberlakukannya kembali UUD 1945 (5-7-1959).

Dengan diberlakukannya UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka lahirlah periode berikutnya, yakni Periode 1959-sampai Perubahan UUD 1945. Periode ini dapat dibagi lagi menjadi beberapa Sub Periode, yakni; Sub Periode 1959 sampai 1967 (Masa Pemerintahan Orde Lama), Sub Periode 1967 sampai 1999 (Masa Pemerintahan Orde Baru) dan Sub Periode 1999 sampai Perubahan UUD 1945.

Pada periode 1959 sampai 1966 (masa Pemerintahan Orde Lama) dalam penerapan sistem pemerintahan ditandai dengan kuatnya kekuasaan Presiden. Dikeluarkannya Ketetapan MPRS RI No. III/MPR/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden seumur hidup menjadi alasan atas kuatnya kekuasaan Presiden. Selanjutnya, DPA dijadikan lembaga negara yang mempunyai peranan yang sangat besar dalam pemerintahan. Wewenang DPA diperluas, bukan saja berfungsi seperti yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945, tetapi mencakup juga memberikan pertimbangan lebih dahulu bagi setiap Rancangan Undang-Undang yang disampaikan kepada DPR (berdasarkan pengumuman Presiden tanggal 25 Juli 1961). Di samping itu, Presiden **Soekarno** mengukuhkan diri sebagai Ketua DPA, sehingga peranan pemerintah sangat dominan dan berakibat melemahnya fungsi DPR. Tindakan ini mendudukkan kekuasaan Presiden lebih kuat, sehingga terbentuk kekuasaan eksekutif yang kuat (*executive heavy*). Di samping itu, dengan kuatnya kekuasaan Presiden, maka kontrol sulit dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lainnya.

Tindakan-tindakan Presiden Soekarno untuk memperkuat posisinya sebenarnya banyak dilakukan dalam berbagai bentuk. Tindakan itu sendiri terkadang dilakukannya dengan menyimpangi UUD 1945. Pada akhirnya periode ini melahirkan pemerintahan yang otoriter. Konsep sistem pemerintahan sendiri tidak dilaksanakan “secara konsisten” sebagaimana yang ditentukan UUD 1945.

Dalam perkembangannya, pada 1966 pemerintahan Orde Lama diganti dengan pemerintahan Orde Baru. Salah satu alasan yang dikemukakan atas pergantian pemerintah Orde Lama dikarenakan pemerintahan Orde Lama tidak dapat melaksanakan UUD 1945 sesuai dengan bunyi dan jiwanya. Oleh karena itu, dengan Surat Perintah Sebelas Maret 1966 menjadi momentum bagi dilaksanakannya UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini tentunya menjadi periode tersendiri dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Periode ini disebut dengan Periode 1966 sampai 1999.

Pada periode ini awalnya sistem pemerintahan dijalankan sesuai dengan ketentuan UUD 1945, akan tetapi kekuasaan Orde Baru selama kurang lebih 32 tahun ternyata melakukan banyak penyimpangan terhadap UUD 1945. Hal ini berdampak pula pada penerapan sistem pemerintahan. Sebagai contoh yang signifikan atas adanya penyimpangan terhadap UUD 1945 dan berdampak pada sistem pemerintahan, yakni tidak berjalannya konsep *checks and balances* dari masing-masing lembaga negara. Timbulnya hal demikian disebabkan dominannya kekuasaan Presiden (eksekutif). Adanya penafsiran sepihak dari Presiden tentang ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan

bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan *sesudahnya dapat dipilih kembali* memiliki kelemahan tidak adanya penjelasan secara tegas berapa kali seorang Presiden dapat dipilih kembali untuk jabatan tersebut. Ketentuan seperti inilah yang kemudian ditafsirkan atau tepatnya dimanfaatkan sesuai dengan keinginan penguasa seperti yang telah dilakukan Soeharto selama 32 tahun. Akibat, Presiden Soeharto mampu menduduki jabatan Presiden selama 7 kali secara berturut-turut. Dengan lamanya masa jabatan ini akhirnya melahirkan model pemerintahan yang otoriter dan sulit untuk dikontrol, sehingga konsep *checks and balances* tidak dapat berjalan.

Timbulnya kekuasaan otoriter pada masa Orde Baru, mendorong lahirnya *perodesasi* baru dalam penerapan sistem pemerintahan. Hal ini adalah periode 1999 sampai Perubahan UUD 1945. Secara filosofis periode 1999 sampai Perubahan UUD 1945 tidak terlepas dari kehendak untuk mewujudkan sistem kekuasaan yang berkeadilan dan demokratis. Selain itu, periode ini didorong oleh momentum gerakan reformasi yang menghendaki adanya perubahan politik dan ketatanegaraan.

Dalam perubahan ketatanegaraan, ditandai dengan adanya tuntutan untuk melakukan Perubahan UUD 1945 yang diyakini sebagai salah satu penyebab lahirnya pemerintahan yang otoriter. Dengan diakomodirnya tuntutan atas Perubahan UUD 1945, maka hal ini berdampak kepada sistem pemerintahan yang diamut dalam UUD 1945. Bagaimanapun dalam Perubahan UUD 1945 itu, termasuk di dalamnya mengenai kekuasaan negara.

Dalam praktik, masih ada perdebatan mengenai sistem pemerintahan pasca Perubahan UUD 1945. Dari perdebatan itu ada tiga penafsiran tentang sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca Perubahan UUD 1945. Penafsiran *pertama*, menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang ada dalam Perubahan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada adanya pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat.<sup>3</sup> Penafsiran *kedua* menyatakan bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Parlementer. Kelompok ini mendasarkan diri pada ketentuan Pasal 13 ayat (2) Perubahan UUD 1945 yang berbunyi: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat." Penafsiran *ketiga* berpendapat bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem pemerintahan yang mengandung ciri-ciri Presidensial dan Parlementer. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa di dalam Perubahan UUD 1945 terdapat ciri-ciri dari sistem pemerintahan Parlementer dan Presidensial, sebagaimana dikemukakan di dalam pendapat kelompok pertama dan kedua.

Inilah kiranya yang saat ini menjadi suatu permasalahan pokok dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Permasalahan sistem pemerintahan tersebut semakin nampak melihat realita yang terjadi selama ini. Contoh kasus atas masalah ini yaitu pada kasus pemberhentian **Abdurrahman Wahid** sebagai Presiden Republik Indonesia. **Abdurrahman Wahid**

---

<sup>3</sup> Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden diilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

berpendapat bahwa, UUD 1945 dan perubahannya menganut sistem pemerintahan Presidensial, sedangkan DPR/MPR bekerja menurut cara-cara Parleментар.<sup>4</sup>

Dalam persoalan sistem pemerintahan ini dapat dimengerti munculnya kritik Presiden Megawati Soekarnoputri. Dalam pidato kenegaraannya di depan Dewan Perwakilan Rakyat yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang dibangun di Indonesia ialah sistem pemerintahan yang “abu-abu”. Di lain pihak, Dewan Perwakilan Rakyat memandang bahwa sistem pemerintahan sudah sangat tegas, yakni sistem pemerintahan Presidensial.<sup>5</sup>

Bersamaan dengan masih adanya kontroversi atas sistem pemerintahan yang dianut setelah Perubahan UUD 1945, maka menarik untuk dilakukan suatu penelitian secara lebih mendalam agar dapat memberikan suatu penjelasan atas sistem pemerintahan yang dianut setelah Perubahan UUD 1945.

## **B. Rumusan Masalah**

Setelah menguraikan latar belakang masalah, maka dapat ditentukan dua rumusan masalah, yaitu:

1. Apakah sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia setelah Perubahan UUD 1945?
2. Bagaimanakah prospek sistem pemerintahan di Indonesia yang akan datang?

---

<sup>4</sup> *Kompas*, 26 Mei 2001.

<sup>5</sup> *Kompas*, 16 Agustus 2003, hlm. 7.

### C. Tujuan Penelitian

Dari uraian rumusan masalah di atas, penelitian ini dilakukan dalam upaya mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan jawaban tentang sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia setelah Perubahan UUD 1945.
2. Untuk mengonseptualisasikan sistem pemerintahan di Indonesia yang akan datang.

### D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memiliki nilai guna untuk dua hal, yaitu:

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum dan ilmu hukum tata negara, terutama berkaitan dengan sistem pemerintahan.
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan secara riil bagi proses pembaharuan sistem pemerintahan di Indonesia, terutama terkait dengan Perubahan UUD 1945.

### E. Kerangka Teori

Gagasan diperlukannya organisasi negara<sup>6</sup> diawali adanya perbedaan kepentingan di antara individu-individu manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dari kenyataan ini, individu-individu manusia terdorong membuat organisasi terkecil keluarga sampai akhirnya pada

---

<sup>6</sup> Plato berpegang pada konsep negara organik. Dia menegaskan bahwa negara organik bukanlah semata yang menjadi badan politik, meski ia jelas terdiri dari para individu. Negara juga bukan orang-orang-orang yang tinggal di wilayah geografis, meski wilayah adalah salah satu unsur negara. Dia menegaskan bahwa harus ada ikatan yang menyatukan manusia secara bersama dalam asosiasi politik. Lihat Henry J. Schmandt, "A History of Political Philosophy," Ahmad Baidlowi & Imam Baehaqie (Penerjemah), *Filsafat Politik Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

organisasi besar dalam hal ini negara untuk mengatur kepentingan-kepentingan tersebut.<sup>7</sup>

Menurut Plato negara<sup>8</sup> timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan itu. Hal ini disebabkan masing-masing orang secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Berdasarkan kepada kecakapan mereka masing-masing, tiap-tiap orang itu

---

<sup>7</sup> Dalam kacamata Islam yang menjadi dasar motivasi pendirian negara tidak semata-mata karena adanya kepentingan yang sama antar individu, tetapi juga karena didasarkan pada perintah Allah SWT dalam Q.S. An-Nisa ayat 58-59. Allah SWT berfirman:

*Sesungguhnya Tuhan memerintah kamu (penyelenggara negara) supaya menyampaikan amanat kepada (rakyat yang di antara manusia supaya menjatuhkan (vonis) hukuman dengan adil. Sesungguhnya Tuhan memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Tuhan Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.*

*Hai orang-orang yang beriman, taatlah kepada hukum Tuhan dan Rasul-Nya, serta Ulil Amri di antara kamu. Maka apabila timbul pertentangan paham dalam suatu persoalan di antara kamu (Ulil Amri dari), maka kembalikanlah kepada Hukum Tuhan dan Akhir. Yang demikian itu adalah lebih baik dan sebagus-bagus pendirian.*

Pendapat ini disandarkan kepada beberapa referensi, di antaranya. Zainal Abidi Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra, Yogyakarta, 2001. Lihat juga Asghar Ali Engineer, *Devolusi Negara Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000. Lihat juga Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000. Lihat Juga K.H. Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Press Yogyakarta, 2000. Sementara itu Munawir Sjadzali mengklasifikasikan tiga golongan Islam yang berpendapat tentang Islam dan Negara. Golongan *pertama*, berpendapat bahwa Islam agama yang menyeluruh, maka negara pun diatur di dalamnya, *kedua*, Islam sebagai suatu agama yang tidak ada hubungannya dengan negara, *ketiga* menolak dua pendapat sebelumnya dan menganggap Islam sebagai negara totalitas. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1990, hlm. 1-2.

<sup>8</sup> Menurut Plato Negara yang ideal harus ada tiga golongan. Pertama, golongan yang tertinggi, terdiri dari mereka yang memerintah. Mereka sebaiknya terdiri dari para orang bijak (filsuf). Kebijakan golongan ini adalah kebijakan atau kearifan. Kedua, golongan pembantu, yaitu para prajurit yang bertujuan menjamin, keamanan, menjamin ketaatan para warganegara kepada para pemimpin. Kebijakan mereka adalah keberanian. Ketiga, golongan terendah, yang terdiri dari rakyat biasa, petani, tukang dan pedagang. Mereka menanggung hidup ekonomi negara. Kebijakan mereka adalah pengendalian diri. Lihat Ali Mudhofir, *Kamus Filsafat Barat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 403.



mempunyai tugas sendiri-sendiri dan bekerjasama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama.<sup>9</sup>

Sejalan dengan pemikiran Plato ini, Aristoteles sebagai salah satu murid dari Plato mengungkapkan juga bahwa adanya negara itu sudah menurut atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari negara. Sebab manusia itu adalah suatu makhluk sosial atau *zoon politicon*, maka dari itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, kajian terhadap asal mula organisasi negara tidak terlepas dari pola hubungan manusia, masyarakat, dan negara dalam upaya mencapai kebahagiaan dan kemakmuran. Pencapaian kebahagiaan dan kemakmuran dikenal sebagai tujuan negara.

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, organisasi negara membutuhkan kekuasaan.<sup>11</sup> Menurut Jean Jacques Rousseau kekuasaan negara berasal dari teori *social contract*. Menurut teori ini manusia itu berdaulat penuh atas dirinya. Ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas

<sup>9</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 17. Lihat pada Sjahran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Ichtar Baru-van Hoeve, Jakarta, hlm. 86. Lihat pula pada J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Pt. Pembangunan, Jakarta, 1965, hlm. 11. Dalam konteks ini individu sangat tergantung dengan sikap kolektifitas (kebersamaan). Konstruksi pemikiran ini untuk masa kini dianggap sebagai doktrin yang mengarah kepada bentuk tribal kehidupan sosial. Konstruksi pemikiran seperti ini telah melahirkan paham tribalisme, yaitu suatu paham yang menekankan pada supremasi kepentingan kelompok, individu tidak akan berarti apa-apa tanpa keberadaan kelompok. Namun demikian, diakhir abad ke-20 gagasan ini mendapatkan kritik dari para pemikir abad itu. Salah satu pemikir itu adalah Karl P. Popper dengan konsep masyarakat terbuka. Baca dan bandingkan Karl P. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, Princenton, New Jersey, 1950.

<sup>10</sup> Soehino, *ibid.* berdasarkan pemahaman ini, maka menurut Aristoteles Negara seharusnya menghasilkan dan mengasuh warga negara yang baik. Negara mempunyai arti yang nyata bagi kehidupan susila manusia perorangan. Hidup susila ialah hidup orang sebagai warga negara. Peraturan hukum negara adalah norma kesusilaan., Ali Mudhofir, *op.cit.*, hlm 30.

<sup>11</sup> Istilah kekuasaan sering dipersamakan dengan istilah kedaulatan. Penjelasan secara rinci dapat dibaca Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994. Lihat juga Bagir Manan, "Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum," *Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidak lebih dari yang lain. Dalam situasi yang seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan, maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatan masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintahnya ialah negara dan pemerintah.<sup>12</sup> Teori ini pada dasarnya baru mengungkap atas proses terjadinya negara sekaligus menjelaskan bagaimana negara memperoleh kekuasaan.

Di lain pihak, memperbincangkan negara tidak akan dapat dilepaskan diri dari hakikat negara itu sendiri. Hakikat negara pada dasarnya adalah *Staatsidee*. A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa *Staatsidee* diterjemahkan dengan cita negara.<sup>13</sup> *Staatsidee* merupakan hakikat dari negara, di mana *staatsidee* ini menjadi cikal bakal bagi hadirnya bentuk negara.

Hal ini diperkuat lagi tatkala Bierens de Haan (1866-1943) sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi mengemukakan secara jelas bagaimana terjadinya cita negara pada suatu bangsa. Bierens de Haan bertolak dari pendapat, bahwa negara adalah lembaga manusia; manusialah yang membentuk negara. Manusia yang membentuk negara itu, merupakan makhluk perorangan (*enkelwezen*) dan merupakan juga makhluk sosial (*geemenschapswezen*). Sebagai yang satu ia tidak menyatukan dan terlebur kepada yang lain. Secara alamiah terdapat hubungan dan pertentangan (*samenhang en tegenstelling*) antara keduanya. Masing-masing mempunyai

---

<sup>12</sup> M. Hutaharuk, *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1978, hlm. 25.

<sup>13</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – IV*, Disertasi, Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990, hlm. 48.

sifatnya sendiri-sendiri. Perbedaan keduanya terletak pada kenyataan sifatnya yang berhadapan dan dialektis, dibangun atas kenyataan kejiwaan yang berlainan. Hal tersebut mengandung arti yang dalam bagi pemahaman atau konsep tentang negara. Dari situ terlihat, perorangan itu hilang dan yang nampak ialah kelompok. Namun demikian, orang perorangan dan kelompok itu keduanya merupakan satuan-satuan yang orisinal dan saling tergantung. Isi kehidupan orang perorangan, tidak dapat diperoleh tanpa hubungan kelompok, dan kelompok tidak dapat eksis tanpa memperhitungkan orang perorangan.<sup>14</sup>

Masyarakat, menurut **Bierens de Haan** lebih lanjut, pada dirinya dan secara alami mengandung keinginan untuk berorganisasi yang timbul karena dorongan dari dalam. negara adalah bentuk berorganisasinya suatu masyarakat, yaitu masyarakat bangsa. Meskipun masyarakat bangsa terbagi-bagi dalam kelompok-kelompok, negara membentuk suatu kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita (*een idee vertegenwoordigt*). Cita tersebut tidak menghapuskan perbedaan kelompok-kelompok melainkan menjembatannya. Dengan demikian, maka dalam arti yang logis, negara adalah produk dari suatu masyarakat bangsa dan bukan kebalikannya.<sup>15</sup>

**Bierens de Haan** menjelaskan lebih jauh, suatu masyarakat bangsa (*volksgemeenschap*) mewakili kesatuan cita yang memberikan kadar kepada wawasan bangsa tersebut. Kesatuan cita yang lebih dahulu berada dalam perasaan bawah sadarnya daripada dalam akalnya yang berfikir itu merupakan cita nasional. Dengan demikian, untuk mewujudkan cita nasional

---

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

yang menyalurkan, masyarakat bangsa itu membentuk negara. Cita masyarakat bangsa (*volksgemeenschapsidee*) tersebut kemudian menjadi cita negara (*staatsidee*).<sup>16</sup>

Selanjutnya **Bierens de Haan** menyimpulkan bahwa titik sentral dari cita negara ialah masalah kewibawaan pemerintahan (*overheidsgezag*). Yang menentukan tipe-tipe kewibawaan pemerintahan ialah pemikiran-pemikiran tentang dasar dari kewibawaan tersebut serta tujuan campur tangan pemerintah dalam penggunaan kewibawaan dimaksud.<sup>17</sup>

Berangkat dari pemahaman cita negara (*staatsidee*), maka di sini akan dikemukakan beberapa uraian teori yang mendukung terhadap pencapaian cita negara dan sekaligus pula uraian teori ini untuk membantu dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang sedang diteliti. Teori yang dimaksudkan; Teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai *Grand Theory*, Sistem Pemerintahan sebagai *Middle Range Theory* dan Teori Konstitusi sebagai *Applicative Theory*. Berikut ini diuraikan ketiga teori yang dimaksud.

Penggunaan teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai *grand theory*, bersandarkan pada pemahaman bahwa penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip *checks and balances* tidak akan terwujud tanpa adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan yang jelas antar lembaga-lembaga negara. Sedangkan sistem pemerintahan dijadikan sebagai *middle range theory* karena kesatuan hubungan fungsional antara lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sangat menentukan pencapaian tujuan negara. Begitu pula halnya dengan penggunaan teori konstitusi sebagai *applicative theory* dari teori pemisahan dan pembagian kekuasaan dan teori sistem pemerintahan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

merupakan hal yang tepat, karena kedua hal ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konstitusi itu sendiri. Dengan kata lain, pembagian kekuasaan yang jelas antar lembaga-lembaga negara dengan sistem pemerintahan perlu dituangkan dalam konstitusi.

### 1. Teori Pemisahaan dan Pembagian Kekuasaan

Membahas kekuasaan akan sangat terang jika dibantu dengan sebuah pemahaman terhadap arti dan konsep kekuasaan. Kalau ditelusuri kekuasaan mempunyai makna yang sangat luas. Namun, kalau diurai dari segi istilah ada dua kata yang sering diidentikkan dengan kekuasaan, yakni kata kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*). Menurut Charles E Merriam, kedua istilah tersebut sebagai sinonim. Alasan yang dikemukakan karena dua kata ini sangat sulit dibedakan.<sup>18</sup> Konsep kekuasaan adalah kekuasaan itu mengekspresikan dan mewujudkan kemauan dari seseorang atau sekelompok orang dalam hubungannya dengan pihak yang lain. Oleh karena itu, struktur kekuasaan selalu merupakan relasi antara sekurang-kurangnya dua pribadi atau dua kelompok yang tidak sama.<sup>19</sup>

Kekuasaan dapat diartikan juga sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (*relationship*), dalam arti bahwa ada pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the*

---

<sup>18</sup> SP. Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali, 2001, hlm.244.

<sup>19</sup> Kotan Y Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Yogyakarta: Universitas Atmadjaya Yogyakarta, 1998, hlm.25.

*ruled*); satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah.<sup>20</sup>

**Mochtar Kusumaatmadja** menyatakan bahwa kekuasaan itu adalah fenomena yang aneka ragam bentuknya (*polyform*) dan banyak macam sumbernya. Hanya hakikatnya kekuasaan dalam pelbagai bentuk itu sama, yaitu kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya atas pihak lain.<sup>21</sup> Wujud pemaksaan kehendak pada pihak lain harus dilandaskan pada sumber kekuasaan. Oleh karena itu, dalam kajian ini sumber kekuasaan sebenarnya mengandung banyak segi.

Dia dapat bersumber pada kekerasan fisik (misalnya, seorang polisi dapat memaksa penjahat untuk mengakui kejahatannya karena dari segi persenjataan polisi lebih kuat); dapat juga bersumber pada kedudukan (misalnya, seorang komandan terhadap bawahannya; seorang menteri dapat memecat pegawainya yang korupsi atau memutasinya ke tempat lain); pada kekayaan (misalnya, seorang pengusaha kaya dapat mempengaruhi seorang politikus melalui kekayaannya); atau pada agama/kepercayaan (misalnya, seorang pendeta terhadap umatnya), dan lain-lain.<sup>22</sup> Kekuasaan juga sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2002, hlm.35-36.

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 7. Dalam kajian Islam kekuasaan dipahami sebagai suatu karunia atau nikmat Allah yang merupakan suatu amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan oleh Sunnah Rasulullah. Kekuasaan itu kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah. Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 79.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Lord Acton menyatakan bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan, sedangkan kekuasaan yang absolut sudah pasti dilakukan secara absolut (*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*). Oleh karena itu, apabila kekuasaan itu cenderung terpusat (absolut), maka penyalahgunaan itu menjadi terbuka adanya.

Dalam filsafat politik dan hukum, Vincent A. Wellman menyatakan: “*the idea of authority present a set of issues regarding the justification of government and the corresponding obligations of citizens, especially the obligation of citizens to obey the law.*”<sup>23</sup> Dari paparan ini, gagasan kekuasaan pada hakikatnya merupakan masalah-masalah justifikasi pemerintahan dan berhubungan dengan kewajiban-kewajiban dari warganegara, khususnya kewajiban warga negara untuk tunduk pada hukum.

Kesimpulan ini sebenarnya merupakan proses dialektika historis yang sangat panjang antara hukum dan kekuasaan negara. Pada abad ke-4 sebelum Masehi, ketika Plato berbicara tentang *Respublica* sebagai negara yang ideal utopis, dikatakan bahwa di dalam negara yang sempurna yang diatur oleh raja yang sekaligus juga ahli filsafat (*philosopher kings*) sesungguhnya tidak diperlukan hukum, karena keadilanlah yang berlaku yang didasarkan pada ilmu pengetahuan yang transendental (*transcendental knowledge*).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Vincent A. Wellman, “Authority of Law,” Dennis Patterson (ed), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Black Well Publishers Ltd. Oxford, 2000, hlm.573.

<sup>24</sup> Encyclopedia Britannica, Encyclopaedia Britanica Inc, 1982, hlm. 716 dalam C.F.G. Sunaryati Hartono Sunario, “Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia,” *Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Unpad pada tanggal 1 Agustus 1991, hlm. 4.

Dalam buku berikutnya mengenai *Negara dan Hukum*, Plato membahas negara dalam kenyataan. Dalam anggapannya hukum adalah pencerminan akal manusia yang paling sempurna (*the reflection of the common human reason in its full development*). Akibatnya hukum disamakan dengan Ilmu Pengetahuan, oleh karena itu didalam hukum terkristalisasi ilmu pengetahuan dan kebijakan yang dimiliki oleh manusia. Oleh sebab itu, klasifikasi yang membedakan negara yang baik dengan negara yang buruk di dalam buku *Politicos* didasarkan pada kriterium, apakah negara itu diperintah berdasarkan hukum atau tidak.<sup>25</sup>

Pada abad ke-4 Agustinus menempatkan Akal atau Pengetahuan Tuhan (*God's Reason*) di samping Kehendak Tuhan (*God's Will*) sebagai sumber hukum yang tertinggi yang bersifat abadi dan tidak pernah berubah serta berlaku secara langsung bagi setiap manusia dan makhluk lainnya. Di tingkat kedua terdapat hukum alam (*natural law*) yang juga tidak berubah karena didasarkan pada akal budi dan jiwa manusia yang tinggi dan diarahkan oleh sumber hukum yang pertama. Pada tingkat ketiga terdapat hukum positif, yaitu hukum yang berubah-ubah dari waktu ke waktu dan berbeda dari tempat (negara) yang satu ke tempat (negara) yang lain.<sup>26</sup>

Kemudian pada abad ke-16 Machiavelli menganggap, bahwa akal atau kehendak transendental adalah sesuatu yang sama sekali tidak ada, karena tidak dapat dibuktikan eksistensinya secara empiris. Yang ada hanyalah kehendak penguasa atau raja (*the Prince*) dan kehendak penguasa

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*



itulah yang merupakan hukum. Dalam pandangan **Machiavelli** ini dapat disaksikan pendekatan politis yang semurni-murninya terhadap hukum, sehingga kekuasaan politik itu tidak hanya dilihat sebagai suatu tujuan tersendiri.<sup>27</sup>

Teori **Machiavelli** inilah yang menghasilkan negara kekuasaan dalam arti yang semurni-murninya, karena kekuasaan politik penguasa itu bahkan ditunjang oleh hukum yang berlaku. Keadaan seperti ini hanya menjadikan hukum itu sekedar alat belaka untuk memaksakan kehendak penguasa kepada kawulanya, seperti dilakukan oleh **Raja Louis ke-XVI** pada abad ke 18.<sup>28</sup> Pendapat **Machiavelli** ini telah melahirkan konsepsi kekuasaan negara. Dukungan terhadap kekuasaan negara muncul dari **Laband** dan **Austin**. **Laband** menganggap peraturan-peraturan hukum tidak lain dari pada perintah dari negara, yang ditaati oleh khalayak ramai. **Austin** berkata bahwa setiap peraturan hukum dikeluarkan oleh seorang "soverein" atau suatu badan "soverein", ditujukan kepada para anggota suatu masyarakat, di mana orang itu atau badan itu "sovereign or supreme."<sup>29</sup>

Selanjutnya, konsepsi kekuasaan negara ini ditentang oleh pihak yang menganut paham konsepsi kekuasaan hukum. Menurut pendapat paham ini, negara harus tunduk pada peraturan hukum. **Krabbe** mengatakan bahwa hukum mendapat kekuatan dari dirinya sendiri, maka ia sampai berkata: "*ede Gewalt, welche in der Gesellschaft Geltung beansprucht, ist einzig und allein*

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Wirjono Prdjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Cetakan ke-2, Bandung: Eresco Jakarta, 1981, hlm.38.

*Rechtsgewalt.*” (setiap kekuatan yang diperlakukan dalam masyarakat, adalah tak lain tak bukan kekuatan dari hukum).<sup>30</sup>

Pemahaman yang ditarik dari perkataan Krabbe ini, maka hukum merupakan kekuasaan tertinggi. Hukum dalam konteks ini bersinggungan dengan kekuasaan (yang dipercayakan ke tangan para pejabat penyelenggara negara) dan kebebasan (yang tetap diakui sebagai bagian dari eksistensi kodrati manusia-manusia warga negara).

Menurut idiom konstitusionalisme, setiap wujud kekuasaan yang mempunyai dasar pembedanya menurut hukum itu disebut “kewenangan” atau “coersy”. Maka setiap ekspresi kekuasaan yang tidak ada dasar konstitusinya (*not lawful*) atau tidak ada dasar hukumnya dalam perundang-undangan (*not legal*) haruslah dibilang sebagai “kesewenang-wenangan”.<sup>31</sup>

Hukum yang dikenali kini sebagai hukum perundang-undangan yang positif sesungguhnya adalah produk upaya adaptif pengelolaannya untuk tetap dapat memfungsikan hukum di tengah suatu kehidupan yang dinamis. Hukum perundang-undangan yang dikenal saat ini sesungguhnya adalah juga hasil reformasi rekonseptualisasi dan restrukturisasi untuk merespon tuntutan zamannya. Hukum perundang-undangan terinstitusikan untuk merespon kebutuhan negara-negara bangsa yang bertumbuh kembang sebagai negara-negara demokratis di negeri-negeri Barat sejak abad 18, yang mendambakan kepastian-kepastian hak bagi setiap warga negara.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Soetandiyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma Elsam, 2002, hlm. 416.

<sup>32</sup> *Ibid.*

Menurut Soetandiyo Wignjosoebroto paradigma hukum perundang-undangan sebagai penjamin kebebasan dan hak – yaitu dengan cara membatasi secara tegas dan jelas mana kekuasaan yang terbilang kewenangan (dan mana pula yang apabila tidak demikian harus dibilang sebagai kesewenang-wenangan).<sup>33</sup>

Dalam kaitannya ini sebenarnya antara hukum dan kekuasaan ternyata tidak saja sebagai sarana untuk mengontrol kekuasaan yang ada pada orang-orang. Hukum tidak hanya membatasi kekuasaan, ia juga menyalurkan dan memberikan kekuasaan kepada orang-orang. Pada masyarakat yang organisasinya semata-mata didasarkan pada struktur kekuasaan, orang memang tidak membutuhkan hukum sebagai sarana penyalur kekuasaan. Tetapi pada masyarakat yang diatur oleh hukum, kekuasaan yang ada pada orang-orang itu hanya bisa diberikan melalui hukum. Dengan demikian, hukum dan kekuasaan ibarat dua sisi mata uang yang saling membutuhkan. Kekuasaan tanpa hukum adalah kesewenangan sebaliknya, hukum tanpa kekuasaan adalah nisbi.

Distribusi kekuasaan dalam berbagai konteks umumnya diatur oleh hukum. Kekuasaan seperti ini tidak hanya diberikan kepada orang atau individu, melainkan juga kepada badan atau kumpulan orang-orang, misalnya kekuasaan di bidang kenegaraan diatur oleh konstitusi. Kekuasaan yang diatur oleh hukum atau konstitusi ini merupakan wujud kekuasaan yang terkendali. Baik isi, ruang lingkup, prosedur, sanksi (*punishment*) kesemuanya menurut ketentuan hukum. Oleh karena hukumlah yang memberikan batasan-batasan dan keterukuran yang demikian itu. Atas dasar

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

itu, maka institusi hukum hanya dapat berjalan dan kondusif dengan seksama apabila hukumnya efektif.<sup>34</sup>

Dengan dialektika batasan-batasan itulah, maka lahirlah teori pemisahan kekuasaan. Teori Pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh **John Locke** pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh **Montesquieu** pada pertengahan abad XVIII. Menurut **Locke** dalam karyanya *Two Treaties of Government*, kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam: *legislative power* (membuat undang-undang), *executive power* (melaksanakan undang-undang); dan *federative power* (kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing). Sedikit berbeda dengan **Locke**, dalam bukunya *The Spirit of The Laws* (1748), **Montesquieu** membedakan tiga macam kekuasaan; legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kekuasaan legislatif, penguasa atau *magistrat* mengeluarkan hukum sementara atau tetap, mengubah atau mencabut hukum yang dikeluarkan; dengan kekuasaan eksekutif, ia membuat damai atau perang dan mempersiapkan untuk invasi; dan dengan kekuasaan yudikatif, ia menghukum penjahat atau memutuskan tentang pertikaian antara individu-individu.<sup>35</sup>

Pendapat **Montesquieu** di atas dipertegas oleh **C.F. Strong**<sup>36</sup>

*“It appeared first in Montesquieu’s Esprit des Lois, ... His conclusion was that “when the legislative and executive powers are united in the same person or body of persons there can be no liberty, because of the*

<sup>34</sup> Sartjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.147-148.

<sup>35</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang: UMM, 2002, hlm. 9. Ajaran Montesquieu mengingatkan bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain. Lihat Elydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden Perspektif Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 41.

<sup>36</sup> C.F Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick dan Jackson Limited, London, 1966, hlm. 235.

*danger that the same monarch or senate should enact tyrannical laws and execute them in a tyrannical manner*". (Montesquieu pertama kali mengemukakan dalam bukunya "Esprit des Lois" dia berkesimpulan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau lembaga yang sama maka tidak akan ada kemerdekaan dan berbahaya karena sama halnya dengan monarki atau tirani).

Tentang masalah yang sama M. Oosterhagen<sup>37</sup> menjelaskan, "*in this respect, the Founding fathers resorted to such writers as Locke and Montesquieu, who both had stated that separation of powers would provide a safeguard against abuse of power*". (Dalam hal ini, para pendiri negara berusaha untuk mengutip pendapat penulis-penulis seperti Locke dan Montesquieu yang menyatakan, bahwa pemisahan kekuasaan dapat memberikan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan). Lebih lanjut M. Oosterhagen<sup>38</sup> menyatakan, "*the object of the separation of powers as advocated by Locke was the control and restriction of power*". (tujuan dari pemisahan kekuasaan yang diperkenalkan oleh Locke adalah sebagai pengawasan dan pembatasan kekuasaan).

Dalam perkembangannya ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materil) karena selain tidak praktis,<sup>39</sup> yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Pandangan yang serupapun dianut oleh Hans Kelsen<sup>40</sup>,

---

<sup>37</sup> M. Oosterhagen, *Separation of Powers As A Form Of Control And The Dutch Constitution*, dalam Carla M. Zoethout, et al., (Eds.) *Control In Constitutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, hlm. 73.

<sup>38</sup> M. Oosterhagen, *Ibid.*

<sup>39</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 9.

<sup>40</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, 1973, hlm. 269.

*“it is not possible to define boundary lines separating these functions from each other since the distinction between creation and application of law-underlying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense) – has only a relative character”*. (tidak mungkin untuk menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penetapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan itu sifatnya relatif).

Dalam negara modern, kekuasaan harus berlandaskan otoritas yang bersumber pada tipe otoritas rasional (*formal-legal*) yaitu hukum, sehingga masyarakat tunduk dan patuh pada pemerintah yang dibangunnya.<sup>41</sup> Dalam konteks pencegahan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, konstitusi memegang peranan yang sangat strategis. Hal ini tidak terlepas dari muatan konstitusi itu sendiri yang mengandung pembagian kekuasaan.<sup>42</sup>

Pemahaman terhadap prinsip pembagian kekuasaan berangkat dari konsep yang dikembangkan oleh dua pemikir besar, yakni **John Locke** dan **Montesquieu**. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar ini dikenal dengan teori *Trias Politica*.<sup>43</sup> Menurut **John Locke** kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu;<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan ... Op., Cit*, hlm. 26.

<sup>42</sup> Adapun materi muatan konstitusi seperti yang tercantum dalam semua konstitusi atau undang-undang dasar yang ada di dunia dan yang bersifat pokok ialah (1) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; (2) susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan (3) pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fungsional. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH UII, Yogyakarta, 1999, hlm. 121

<sup>43</sup> Inti teori ini adalah bahwa agar tidak terjadi sewenang-wenang, kekuasaan negara perlu dipisah-pisahkan. Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga bentuk; kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Gagasan ini sebenarnya bukan gagasan baru karena Rousseau maupun Locke telah membahasnya secara mendalam. Hanya dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pemahaman dan penekanan mengenai ketiga lembaga kekuasaan itu di antara mereka. Lihat Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 228.

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar..... Op., Cit*, hlm. 150.

1. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke mengadili itu sebagai "*uitvoering*," yaitu dipandang sebagai termasuk pelaksanaan undang-undang);
3. Kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu, **Montesquieu** dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya ke dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan **John Locke**. Menurutnya kekuasaan itu di bagi dalam tiga bagian, yaitu:<sup>45</sup>

1. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif adalah menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh **Montesquieu** diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri);
3. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara **John Locke** dengan **Montesquieu**. **John Locke** memasukan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, **Montesquieu** memandang kekuasaan

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.<sup>46</sup>

Kembali pada pendapat Montesquieu, tiga fungsi itu perlu dibagi atas tiga pemegang kekuasaan. Hal itu perlu untuk mencegah jangan sampai seseorang atau satu badan atau jawatan menjadi terlalu kuat dan menghancurkan kebebasan masyarakat. Kekuasaan legislatif hendaknya dijalankan oleh parlemen yang terdiri dari dua badan, dewan perwakilan rakyat dan dewan kaum bangsawan. Kita menemukan kembali pembagian kekuasaan di Inggris antara *House of Commons (Lower House)* dan *House of Lords (Upper House)*. Para wakil rakyat tidak terikat oleh titipan tugas dan petunjuk pemilih. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Raja. Ia mempunyai hak veto terhadap legislatif. Ia yang harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan politik luar negeri. Kekuasaan yudikatif, mahkamah kehakiman, harus sama sekali tidak tergantung dan dalam pengambilan keputusan semata-mata terikat pada undang-undang.<sup>47</sup>

Model negara hukum menurut Montesquieu mempunyai dampak yang amat besar atas teori konstitusi dunia barat. Prinsip pembagian

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm.225.



kekuasaan direalisasi dalam konstitusi Amerika Serikat. Sampai sekarang ketergantungan pengadilan dari campur tangan eksekutif termasuk prinsip-prinsip dasar hukum dalam paham demokrasi modern. Pembagian kekuasaan legislatif dan eksekutif menurut perumusan **Montesquieu** dalam demokrasi-demokrasi Parleментар modern diganti oleh dualisme antara partai-partai pemerintah dan oposisi. Namun dalam pola apa pun pembagian kekuasaan dilandasi pengertian bahwa kebebasan dalam suatu masyarakat hanya dapat dijamin, di mana terdapat suatu pluralisme dan keseimbangan antara kekuatan-kekuatan sosial.<sup>48</sup>

**Sir Ivor Jennings**, seorang ahli konstitusi yang turut dalam pembuatan beberapa konstitusi dari bekas jajahan Inggris di Asia Tenggara, dalam bukunya *The Law and the Constitution* telah membantah pendapat **Montesquieu** dengan menyatakan: *It is not quite clear what Montesquieu intended to include within his three groups of functions. He made no nice analysis of governmental powers. Certainly his classification did not fit exactly the British Constitution as he knew it....*<sup>49</sup> Kemudian disimpulkan oleh **Ismail Suny** pendapat dari **Ivor Jennings** bahwa konstitusi abad ke 18 dari Kerajaan Inggris pemisahan kekuasaan itu tidak tercantum.<sup>50</sup>

Jadi apa yang dibentangkan oleh **Montesquieu** itu, memang tidak pernah berlaku dalam sistem pemerintahan Inggris yang Parleментар. Apalagi di Inggris pengadilan tertinggi untuk orang Inggris, *House of*

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, University of London Press Ltd, Fourth Edition, 1956, hlm. 22

<sup>50</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 3.

*Lords* adalah dari dahulu sampai sekarang merupakan satu bagian dari Parlemen. Dan walaupun Raja sebagai Eksekutif tidak mengontrol pengadilan, tetapi ia tetap merupakan bagian yang penting dari kekuasaan legislatif.<sup>51</sup>

Dalam lampiran dari bukunya yang sama *The Law and the Constitution*, **Jennings** membicarakan lebih lanjut tentang Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers*). Di situ ia membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahaan kekuasaan dalam arti formil. Yang dimaksudnya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada 3 bagian; Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedang yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan secara tegas.<sup>52</sup>

Pada awal abad ke-XX pandangan **Montesquieu** mendapatkan kritik karena dianggap tidak sesuai dengan kenyataan. Reaksi terhadap ajaran **Montesquieu** dikemukakan oleh **Finer**. Dalam *Handbook of Politics Science*, **Finer** menjelaskan pandangannya mengenai kekuasaan negara yang ditinjau dari segi historis. Mula-mula kekuasaan negara terpusat pada seseorang, kemudian muncullah pusat-pusat kekuasaan di masyarakat yang berusaha mengambil alih sebagian kekuasaan tersebut. Lama-kelamaan kekuasaan tersebut mendapatkan pengakuan dan melembaga dalam lembaga legislatif. Perkembangan berikutnya kekuasaan mengadili juga dialihkan

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

kepada badan judicial, atas dorongan kekuatan yang timbul di masyarakat. Akhirnya, kekuasaan yang terpusat tersebut menjadi sempit. Sisa kekuasaan yang oleh Montesquieu hanya disebut sebagai kekuasaan eksekutif ini berfungsi semata-mata melaksanakan undang-undang. Padahal sisi kekuasaan sebenarnya bukan semata-mata hanya kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Atas dasar peninjauan historis ini, Finer hendak menunjukkan bahwa tidak benar bahwa kekuasaan eksekutif hanya melaksanakan undang-undang.<sup>53</sup>

Konsep pemisahan kekuasaan sendiri mestinya mengandung tiga prinsip pokok, yakni:<sup>54</sup>

1. *That the same person should not form part of more than one of the three organs of government;*
2. *That one organ of government should not control or interfere with the exercise of its function by another organ;*
3. *That one organ of government should not exercise of the functions of another, ... ”*

Berdasarkan tiga konsep di atas, maka sangatlah jelas jika ide mengenai pemisahan kekuasaan tersebut akan diterapkan harus ada pemisahan baik dalam konteks orang, maupun tugas serta fungsi dari organ pemerintahan.

Sebagai konsekuensi terjadinya pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan judikatif, maka mekanisme

---

<sup>53</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia, 1997, hlm. 28.

<sup>54</sup> E.C.S Wade & G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London: Longman Green and Co, hlm. 18.

hubungan di antara cabang-cabang kekuasaan yang terpisah-pisah itu perlu diatur menurut prinsip *checks and balances* sehingga hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lain dapat saling mengimbangi dalam kesetaraan dan kesederajatan.<sup>55</sup>

Dalam perkembangannya, konsep pemisahan kekuasaan ini tidaklah diterapkan secara tegas. Namun, mengalami penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan situasi sosial dan politik negara yang bersangkutan. Di samping itu, logika pemisahan kekuasaan yang didasarkan pada pendekatan horizontal bergeser pada pendekatan vertikal.<sup>56</sup> Dari sini, maka lahirah konsep baru yang dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Dalam konsep ini kekuasaan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara, yang di dalamnya berisi tentang tugas dan kewenangan lembaga negara tersebut.

## 2. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan dapat juga diartikan sebagai pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan rakyat.<sup>57</sup> **Bintan R Saragih** mengartikan

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH Press, Yogyakarta, 2004, hlm.219.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, FHUI, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm 171. Bersamaan dengan proses kelahiran kembali serta perkembangan negara-negara demokrasi modern pada awal abad ke XX tersebut lahirah gagasan untuk melaksanakan ajaran atau teori: a) Trias Politika Montesquieu; b) Kedaulatan Rakyat Rousseau; dan c) Negara Hukum Immanuel Kant, yang sebenarnya ajaran-ajaran tersebut telah diciptakan atau dikemukakan dalam abad ke XVIII. Pelaksanaan ajaran Trias Politika Motesquieu melahirkan tiga macam sistem pemerintahan; a) sistem pemerintahan presidensial; b) sistem pemerintahan parlementer; dan c) sistem pemerintahan campuran. Ketiga macam sistem pemerintahan tersebut ialah adanya pemisahan kekuasaan negara yang merupakan

sistem pemerintahan sebagai keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung maupun tak langsung menurut rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara.<sup>58</sup>

Kesimpulannya, pengertian sistem pemerintahan menunjukkan pada kesatuan hubungan yang fungsional antara lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara. Sebagai suatu sistem hubungan fungsional yang mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara, maka sistem pemerintahan akan menentukan corak, kedudukan, hak dan kewajiban, wewenang serta tanggung jawab antara lembaga-lembaga yang satu dengan lembaga lainnya.

Hubungan lembaga-lembaga negara ini, di dalam sistem formal hukum tatanegara, oleh Logemann disebut *de onderlingegezagsverhouding der ambten* (hubungan kewibawaan antara jabatan-jabatan satu sama lain). Salah satu aspek dari hubungan ini adalah keharusan untuk memberikan pertanggungjawaban yang menurut Logemann merupakan aspek utama dari hubungan kewibawaan.<sup>59</sup> Dikarenakan sistem pertanggungjawaban dalam pemerintahan terkait dengan sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara merupakan aspek utama dari hubungan antara lembaga, maka sistem

---

hasil penafsiran ajaran Trias Politika. Lihat Soehino, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara*, liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 79-80.

<sup>58</sup> Bintang R Saragih, "Lembaga Perwakilan dan Pemilihan di Indonesia," Makalah pada Pendidikan Non Gelar Masalah-Masalah Legislatif Bagi Anggota-Anggota DPRD Tingkat I, hlm. 76-77. Bandingkan dengan Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 119. Bandingkan pula dengan A. Hamid S. Attamimi, *Op., Cit.*, hlm. 123.

<sup>59</sup> Harun Al Rasyid, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Balai Buku, Ikhtiar, Jakarta, 1966, hlm. 7.

pemerintahan suatu negara akan mempengaruhi konsep pertanggung jawaban pemerintahannya.

Dalam kajian teoritis, sistem pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu sistem pemerintahan Parlemerter, sistem pemerintahan Presidensial dan sistem pemerintahan campuran atau variasi dari kedua sistem tersebut.<sup>60</sup>

Suatu sistem pemerintahan dinamakan Parlemerter apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif)<sup>61</sup> secara langsung bertanggung jawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif), atau dengan mengikuti pendapat **Strong** yang menyatakan: *it is immediately responsible to parliament*.<sup>62</sup> Artinya kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat bergantung pada kepercayaan dan dukungan politis mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh

---

<sup>60</sup> Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 38. Bagir Manan menyatakan bahwa sistem pemerintahan parlementer dapat diberlakukan pada bentuk negara kerajaan, sedangkan sistem pemerintahan presidensial hanya diperuntukan untuk bentuk negara republik. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FHUII, Yogyakarta, 2001, hlm. 252. Negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial dan Parlemerter mutlak negara tersebut harus demokratis. Keberadaan sistem pemerintahan ini mempersyaratkan negara demokratis. Selengkapnya, hal ini dapat ditemukan dalam tulisan sebuah artikel yang menyatakan: *A nation's type of government refers to how that state's executive, legislative and judicial organs are organized. All nations need some sort of government to avoid anarchy. Democratic governments are those that permit the nation's citizens to manage their government either directly or through elected representative. This is opposed to authoritarian governments that limit or prohibit the direct participation of its citizens. Two of the most popular types of democratic government are the presidential and parliamentary systems.* "Parliamentary versus Presidential Governments, [http://mi.essortment.com/presidentialpart\\_rket.htm](http://mi.essortment.com/presidentialpart_rket.htm), diakses tanggal 8 Agustus 2004.

<sup>61</sup> Bagir Manan, "Kekuasaan Presiden RI (UUD 1945) untuk Membuat, Memasuki, Dan Mengesahkan Perjanjian/Persetujuan Internasional," *Paper*, Fakultas Pasca Sarjana Unpad, Bandung, 1984, hlm 34.

<sup>62</sup> C.F Strong, *Modern . . . Op., Cit*, hlm. 74.

dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala negara (raja, ratu, kaisar, atau presiden ).<sup>63</sup>

Sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.

Selain dari dua sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas, **Moh. Mahfud** berpendapat bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan Parleментар dan Presidensial. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan eksekutif merupakan bagian badan legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (yang di Swiss disebut *Bundesversammlung*). Jadi, di dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.<sup>64</sup>

Model-model sistem pemerintahan ini biasanya diakomodasikan dalam suatu konstitusi. Konstitusi pada dasarnya adalah suatu dokumen yang mempunyai sanksi hukum secara khusus yang merupakan kerangka dan prinsip dari organ pemerintahan dari suatu negara dan menyatakan

---

<sup>63</sup> Sri Soemantri, *Sistem..., Op., Cit*, hlm. 25

<sup>64</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 84.

prinsip-prinsip yang mengatur berjalannya organisasi ini.<sup>65</sup> Oleh karenanya, sistem pemerintahan adalah prinsip yang terpenting dalam menentukan jalannya pemerintahan. Alasan lainnya, dikarenakan sistem pemerintahan merupakan sesuatu yang sifatnya mendasar dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, sehingga perlu dimasukkan dalam konstitusi.<sup>66</sup>

Dari pelbagai sistem pemerintahan, sebenarnya dalam praktik sangat sulit untuk membedakan dari sistem-sistem pemerintahan tersebut. Namun demikian, bagi Giovanni Sartori, ada tiga ciri pokok yang dapat membedakan antara sistem Presidensial dengan sistem Parlementer. Pendapatnya menyatakan.<sup>67</sup>

*So, a political system is presidential if, and only if, the head of state (president) (1) results from popular election, (2) during his or her pre-established temure cannot be discharged by a parliamentary vote, and (3) heads or otherwise directs the governments that he or she appoints. When these three conditions are jointly met, then we doubtlessly have a pure presidential system or so says my definition.*

<sup>65</sup> E.C.S Wade & G. Godfrey Phillips, *Constitutional . . . Op., Cit*, hlm.1.

<sup>66</sup> Menurut Sri Soemantri, konstitusi dalam dirinya berisi pembatasan kekuasaan dalam negara. Adapun pembatasan kekuasaan tersebut terlihat dengan adanya tiga hal dalam setiap konstitusi, yaitu:

1. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus menjamin hak-hak asasi manusia atau warga negara;
2. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus memuat suatu ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, dan;
3. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar.

Sri Soemantri, "Konstitusi serta Artinya untuk Negara," dalam Padmo Wahjono (ed), *Masalah-Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 9.

<sup>67</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Services, and Outcomes*, New York University Press, New York, 1997, hlm. 84.



Douglas V. Varney lebih lanjut menjelaskan ciri-ciri dari sistem pemerintahan Parleментар dan Presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan Parleментар menurutnya adalah:<sup>68</sup>

- a. Majelis menjadi parlemen
- b. Eksekutif dibagi dalam dua bagian
- c. Kepala Negara mengangkat Kepala Pemerintahan
- d. Kepala Pemerintahan mengangkat Menteri
- e. Kementerian atau pemerintah adalah badan kolektif
- f. Menteri biasanya merupakan anggota parlemen
- g. Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada Majelis
- h. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan parlemen
- i. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai
- j. Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggung jawab kepada pemilih (rakyat)
- k. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik karena ada penyatuan eksekutif dan legislatif

Selanjutnya ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah:<sup>69</sup>

- a. Majelis tetap sebagai majelis saja
- b. Eksekutif tidak di bagi tetapi hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih
- c. Kepala pemerintahan adalah Kepala Negara
- d. Presiden mengangkat kepala departemen (menteri) yang merupakan bawahannya
- e. Presiden adalah eksekutif tunggal
- f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya pemerintah tidak boleh menjadi anggota majelis
- g. Eksekutif harus bertanggung jawab terhadap konstitusi
- h. Presiden tidak dapat memaksa majelis
- i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislatif seperti dalam sebuah parlemen
- j. Eksekutif bertanggung jawab terhadap pemilih
- k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

<sup>68</sup> Ibrahim R, dkk (penyadur), *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Persidensial*, Grafika Persada, Jakarta, 1995, hlm. 35-50.

<sup>69</sup> *Ibid.*

**H.D Trail** sebagaimana dikutip oleh **C.F Strong** menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan Parlemerter Inggris sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a. Kabinet yang dipimpin Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kepada kekuasaan yang menguasai parlemen.
- b. Para anggota kabinet mungkin semuanya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota kabinet
- c. Kabinet dan ketuanya (Perdana Menteri) bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang harus mengundurkan diri dari kabinet.
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet oleh parlemen, maka kepala negara (Presiden atau Raja/ratu) atas saran dari Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.

Selanjutnya **C.F. Strong** merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial Amerika Serikat yang disebutkannya dengan istilah *Fixed Executive* sebagai berikut:

- a. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan.
- b. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri dan merupakan bawahannya
- c. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu, sehingga Presiden dalam masa jabatan tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen.
- d. Sebagai imbangannya Presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen.
- e. Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial menurut **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** terdiri dari:

1. *It is based upon the separation of power principle* (didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas).
2. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif

---

<sup>70</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 239-240. Lihat juga Sri Soemantri, *Op., Cit.*, hlm. 31-36.

tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya).

3. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the chief executive.* (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan).
4. *The executive is chosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih).

Sedangkan untuk ciri-ciri sistem pemerintahan Parlemerter yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**, yakni:

1. *It based upon the diffusion of powers principle* (didasarkan pada pembagian kekuasaan).
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislature or he must resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature* (ada pertanggung jawaban timbal balik antara eksekutif dengan legislatif, meskipun eksekutif boleh membubarkan legislatif atau dia harus mundur secara bersama dengan kabinet bila kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota di dalam legislatif).
3. *There is also mutual responsibility between the executive and the Cabinet* (juga ada pertanggungjawaban secara bersama antara eksekutif dan kabinetnya).

4. *The executive (Prime Minister, Prime, or Cancellor) is chosen by the titular Head of the State (monarchi or President), according to the support of the majority in the legislature.* Eksekutif (Perdana Menteri, Menteri atau Kanselor) dipilih atau diangkat oleh kepala negara (Raja atau Presiden), sesuai dengan dukungan dari mayoritas anggota legislatif.

Di samping ke dua sistem pemerintahan yang telah disebutkan di atas masih ada kemungkinan berlakunya atau dianutnya sistem pemerintahan yang lain.<sup>71</sup> Sebagai sistem pemerintahan yang lain ini dapat dikemukakan beberapa kemungkinan sebagai berikut:<sup>72</sup>

- a. Sistem pemerintahan di mana yang dominan adalah segi Parleментар, tetapi ada segi-segi Presidensialnya;
- b. Sistem pemerintahan di mana yang dominan adalah segi Presidensial, tetapi ada segi-segi Parleментарnya.

Berdasarkan pengamatan Jimly Asshiddiqie ternyata di dunia ini terdapat empat model, yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Prancis dan Swiss. Keempat model tersebut dianggap dapat mewakili sistem masing-masing yaitu Amerika Serikat mewakili sistem Presidensial, Inggris mewakili sistem Parleментар, Prancis mewakili sistem campuran yang disebut dengan "*hybrid system*". Di dalam sistem ini ada perbedaan antara

---

<sup>71</sup> Kata "kemungkinan" memiliki arti yang sama dengan kata "prospek". Di dalam Kamus Bahasa Indonesia istilah "prospek" diartikan "kemungkinan" atau "harapan." Oleh karenanya, uraian ini merupakan landasan bagi penentuan prospek sistem pemerintahan Indonesia di masa yang akan datang. Hal ini sejalan dengan ditentukannya rumusan masalah kedua yang meneliti prospek sistem pemerintahan Indonesia di masa yang akan datang.

<sup>72</sup>Sri Soemantri, *Ibid.*

Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tetapi Kepala Negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem Presidensial, sedangkan Kepala Pemerintahan di satu segi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi di segi lain, diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang Pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu juga bertanggung jawab kepada parlemen. Sistem yang berlaku di Swiss mewakili sistem yang lain yaitu "*collegial system*". Swiss juga mengenal Presiden dan Wakil Presiden, tetapi mereka dipilih dari dan oleh 7 orang anggota Dewan Federal untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Sebenarnya ketujuh orang anggota Dewan Federal itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss.<sup>73</sup>

### 3. Teori Konstitusi

Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi. Menurut E.C.S Wade dalam *Constitutional Law* konstitusi biasanya diartikan:<sup>74</sup>

*A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organ."*

(Suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga ini).

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, "Presidensialisme Versus Parlementarisme," dalam IDEA, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, 2001, hlm. 107-108.

<sup>74</sup> E. C. S. Wade & G. Godfray Philips, *Constitutional . . . Op., Cit.*, hlm. 1.

Sementara itu menurut kamus *Black's Law Dictionary* dikatakan bahwa pengertian konstitusi adalah:<sup>75</sup>

*"the fundamental and organic law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well as prescribing the extent of its sovereign power and the manners of its exercise."*

(Hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara, menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya dan cara dari pengujiannya)

James Bryce sebagaimana dikutip CF. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* menyatakan konstitusi adalah:<sup>76</sup>

*"A Frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights."*

Dari definisi di atas, pengertian konstitusi dapat dirumuskan sebagai suatu kerangka negara yang terorganisir dengan dan melalui hukum dalam hal mana hukum menerapkan.<sup>77</sup>

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan
3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan

Mengenai materi yang pada umumnya terdapat di dalam Undang-Undang Dasar ini, J.G. Steenbeek mengemukakan tiga macam materi muatan yang bersifat pokok yang terdapat dalam konstitusi yaitu.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Publishing Co., St. Paul MN, 1999, hlm.306.

<sup>76</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 11.

<sup>77</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, Cet. Kedua, 2000, hlm. 16.

<sup>78</sup> J.G. Steenbeek, "De beprode grondwet, inaugurele rede," Vuga Boekerij/Uitgeverij Vuga N.V S-Gravenhage, 1967, hlm. 12 dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Konstitusi, Alumni*, Bandung, 1979, hlm. 45.

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara
2. Ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan yang;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dengan demikian apa yang diatur di dalam konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah tersebut.<sup>79</sup>

Mengenai hal-hal yang diatur di dalam konstitusi ini, C.F. Strong mengatakan bahwa:<sup>80</sup>

*“Constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.”* (Konstitusi dapat dikatakan sebagai suatu himpunan prinsip-prinsip, yang mengatur kekuasaan pemerintah dan hak-hak yang diperintah serta hubungan antara keduanya).

Dengan demikian, menurut C.F. Strong konstitusi sebagai asas-asas mengatur tiga hal:<sup>81</sup>

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas)
2. Hak-hak yang diperintah
3. Hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah

Dari konsep konstitusi menurut C.F. Strong tersebut dapat disimpulkan bahwa posisi atau kedudukan konstitusi adalah dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah dan penguasa, mengatur jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat.

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 65.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Apabila pendapat **Steenbeck** di atas diperbandingkan dengan **Strong**, secara umum dapat dikatakan bahwa antara keduanya tidak terdapat perbedaan yang mendasar. Dalam pada itu, **K.C. Where** mengartikan konstitusi sebagai: *the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government.*<sup>82</sup> Dari pendefinisian ini dapat diartikan sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur dan memerintah dalam pemerintahan suatu negara.

Ahli konstitusi Jepang **Naoki Kabayashi** menyatakan konstitusi atau UUD memiliki tujuan merumuskan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.<sup>83</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, penulis justru berpendapat bahwa konstitusi merupakan kerangka hukum dasar yang mengatur konsep, karakter dan organisasi negara, di mana hal ini meliputi fungsi dan tata cara bekerjanya lembaga-lembaga negara.

Istilah konstitusi pada umumnya dipergunakan paling sedikit dalam dua pengertian, yakni; pengertian luas dan pengertian sempit. Pengertian luas merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan yang disebut di atas ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa *usages*,

---

<sup>82</sup> K.C. Where, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-Toronto, 1975, hlm.1.

<sup>83</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusi di Indonesia*, Studi Sosio Legal Atas Konstituante, 1956-1959, Jakarta, Grafiti, 1995, hlm. 415.



*understandings, customs* atau *convention*, sedangkan dalam pengertian yang sempit konstitusi tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan peraturan baik yang tertulis dan yang tidak tertulis (*legal and non legal*), melainkan yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.<sup>84</sup>

Dalam kenyataannya konstitusi ini dapat diklasifikasi ke dalam tiga bentuk konstitusi. Ketiga bentuk itu antara lain:<sup>85</sup>

1. Konstitusi yang fleksibel (*flexible constitution*), yakni konstitusi yang tidak didefinisikan dalam bentuk dokumen tertentu, tetapi dapat juga ditentukan dari hukum yang lain.
2. Konstitusi yang rigid (*rigid constitution*), yakni suatu konstitusi yang diwujudkan dalam penetapan secara khusus dan tertentu.

---

<sup>84</sup> Sri Soemantri Martosoewigjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 62.

<sup>85</sup> Bryan A Garner, *op.cit.*, hlm. 306. Sri Soemantri Martosoewigjo mengutip pendapat K.C. Wheare menyatakan beberapa klasifikasi konstitusi, yakni:

- 1). Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*)
- 2). Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible constitution and rigid constitution*)
- 3). Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and no supreme constitution*)
- 4). Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*)
- 5). Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive and parliamentary executive constitution*).

James Bryce membicarakan konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid ini secara luas. Menurutny lagi, ciri-ciri pokok dari konstitusi fleksibel terdiri dari; a). elastis, oleh karena dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah; b). diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Untuk ciri-ciri konstitusi rigid, yakni; a). mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain; b). hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa. Lihat juga pada James Bryce, "Studies in History and Jurisprudence," 1901, *Volume I*, hlm. 145-254.

Lihat Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.63.

3. Konstitusi yang tidak tertulis (*unwritten constitution*), yakni kebiasaan dan nilai, yang mana beberapa diekspresikan dalam *statutes*, yang menetapkan hukum dasar dan organik negara yang tidak mempunyai konstitusi.

Konstitusi sebagai suatu dokumen tentunya mempunyai karakteristik.

Menurut N. Jayapalan karakteristik konstitusi itu terdiri dari:<sup>86</sup>

1. *The constitution of any state cannot function in isolation.* (Konstitusi harus mempunyai karakteristik tidak mempunyai fungsi yang tertutup)
2. *No doubt there is a big gap between the theory and practice of constitution.* (Tidak ada peluang adanya kesenjangan antara teori dan praktik).
3. *Generally the constitutions are regarded as sacred texts by some people. At the same time some others consider them as not so important.* (Secara umum konstitusi dihormati sebagai teks yang sakral oleh sebagian orang, dan pada waktu yang bersamaan orang lain tidak menganggap sebagai sesuatu yang penting).
4. *Constitutional law is regarded as supreme over ordinary law.* (Hukum tata negara mengakuinya sebagai hukum yang mempunyai derajat yang tinggi).
5. *No wonder the faith of the people in the constitution is responsible for its proper functioning and success.* (Konstitusi merupakan pertanggung jawaban untuk kelayakan fungsi dan kesuksesannya).

---

<sup>86</sup> N. Jayapalan, *Modern Governments and Constitutions*, Mehra Offset Press, Delhi, 2002, hlm. 1.

Dari karakteristik konstitusi tersebut hal utama yang harus diketahui arti penting konstitusi. Menurut **Karl Loewenstein** ada tiga jenis penilaian konstitusi, yakni:<sup>87</sup>

1. Konstitusi yang mempunyai nilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum, akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam arti sepenuhnya diberlakukan dan efektif. Dengan kata lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

2. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi yang mempunyai nilai nominal berarti secara hukum konstitusi itu berlaku, tetapi kenyataannya kurang sempurna. Sebab pasal-pasal tertentu dari konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku.

3. Konstitusi mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik.

Dengan melihat kepada arti penting konstitusi, maka jenis pertama merupakan hakikat konstitusi yang sebenarnya. Oleh karena itu, karena konstitusi itu harus dijalankan secara murni dan konsekuen fungsi konstitusi

---

<sup>87</sup> Dahlan Thaib, dkk, *Teori & Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta, 2001, hlm. 67-68.

harus benar-benar dapat direalisasikan. Fungsi konstitusi pada dasarnya mengatur tiga hal.<sup>88</sup>

1. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas)
2. Hak-hak yang diperintah
3. Hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie merinci lagi beberapa fungsi dari konstitusi. Fungsi-fungsi itu antara lain.<sup>89</sup>

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*.
7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.

---

<sup>88</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 11.

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 33. Baca juga Jackson Vicki C, and Mark Tushnet, *Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 1999, hlm. 197.

8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Acuan ini tentunya memberikan kesimpulan bahwa konstitusi di samping memberikan kewenangan kekuasaan juga memberikan batasan atas kekuasaan itu sendiri. Dalam konteks pembatasan kekuasaan ini diharapkan dengan adanya konstitusi, kekuasaan tersebut dapat dicegah dari upaya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pembatasan kekuasaan itu terdapat dalam tiga hal:<sup>90</sup>

1. Konstitusi atau undang-undang dasar harus menjamin hak-hak asasi manusia atau warga negara;
2. Konstitusi atau undang-undang dasar harus memuat suatu ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar; dan
3. Konstitusi atau undang-undang dasar harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar

Dalam upaya pencegahan penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan, serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga, harus dilakukan pembatasan terhadap dua hal pokok, yakni:<sup>91</sup>

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaan; dan
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

---

<sup>90</sup> Sri Soemantri, "*Konstitusi Serta . . . Op. Cit*", hlm. 9.

<sup>91</sup> *Ibid.*

Agar konstitusi mempunyai daya ikat, ada beberapa pendekatan yang dapat dilakukan. Pendekatan yang dapat dilakukan itu meliputi:<sup>92</sup>

1. Pendekatan hukum

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan melainkan juga dalam pelaksanaannya. Dalam pelaksanaannya hukum harus dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparaturnegara untuk menciptakan masyarakat yang damai tertib dan adil.

2. Pendekatan politik

Hukum adalah produk politik, artinya setiap produk hukum mesti merupakan kristalisasi dari pemikiran dan atau proses politik. Oleh sebab itu, kegiatan legislatif (pembuat undang-undang) lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik dibanding dengan menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika perbuatan hukum tersebut dikaitkan dengan masalah prosedur. Dengan demikian lembaga legislatif lebih dekat dengan politik daripada hukum.

3. Pendekatan moral

Moral menuntut kepatuhan manusia secara mutlak. Moral tidak mengenal tawar menawar menuntut ketaatan secara mutlak. Moral tidak mengenal aparat atau sarana untuk menuntut dari manusia supaya melaksanakan apa yang diminta oleh moral. Moral menuntut bukan hanya perbuatan lahiriah, melainkan juga sikap batin manusia. Manusia

---

<sup>92</sup> Dahlan Thaib, dkk, *Teori & ..., op.cit*, hlm. 85-93.

secara total sebagai pribadi maupun makhluk sosial tunduk kepada norma moral.

Berdasarkan uraian di atas, konstitusi mempunyai daya ikat dengan didasarkan berbagai aspek pendekatannya. Di lain pihak, konstitusi juga secara teoritis sangat dimungkinkan untuk dilakukan perubahan. Menurut **K.C. Wheare** ada empat tujuan dilakukannya perubahan terhadap konstitusi, yakni; *Pertama*, konstitusi diubah hanya dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; *kedua*, rakyat mesti diberi kesempatan mengungkapkan pandangan mereka sebelum dilakukan perubahan; *ketiga*, dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; *keempat*, hak individu atau masyarakat—misalnya, hak minoritas dalam bahasa, agama atau kebudayaan—mesti dilindungi.<sup>93</sup>

Dalam hal perubahan konstitusi **C.F Strong** menyebutkan ada empat macam cara sebagai berikut:<sup>94</sup>

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan konstitusi – dan ini berlaku dalam negara serikat—yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian;

---

<sup>93</sup> K.C. Wheare, *Op., Cit*, hlm. 6.

<sup>94</sup> C.F. Strong, *Op., Cit*, hlm. 146-148.

4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga-lembaga khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Di samping pendapat **C.F Strong** di atas, **K.C. Wheare** berpendapat bahwa perubahan konstitusi dapat didorong melalui salah satu dari dua cara, sebagai berikut:<sup>95</sup>

1. Adanya kekuatan yang tidak menyebabkan perubahan nyata pada kalimat konstitusi, tetapi menyebabkan konstitusi mempunyai arti yang berbeda dari arti sebelumnya atau menyebabkan timbul gangguan keseimbangan konstitusi.
2. Adanya kekuatan yang menimbulkan keadaan yang mendorong perubahan konstitusi baik melalui proses amandemen formal maupun melalui keputusan hakim atau dengan perkembangan dan terbangunnya adat atau kebiasaan konstitusi.

Selain masalah cara perubahan konstitusi seperti dikemukakan di atas, ada masalah lain yang juga perlu dikemukakan dan dibicarakan, yaitu tentang sistem yang dipergunakan dalam mengubah undang-undang dasar. **Sri Soemantri** menyatakan ada dua macam sistem yang dipergunakan dalam mengubah undang-undang dasar, yakni,<sup>96</sup>

1. Bahwa apabila suatu undang-undang dasar diubah, maka yang akan berlaku adalah undang-undang dasar atau konstitusi yang baru secara

---

<sup>95</sup> K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, ( Terj ), Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm.109.

<sup>96</sup> Sri Soemantri, *Persepsi terhadap . . . Op.Cit*, hlm. 81.



keseluruhan; artinya konstitusi yang sudah diubah bagian atau bagian-bagiannya. Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia.

2. Bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya.

Konstitusi sebagai norma dasar (*fundamentalnorm*) dalam suatu negara ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara tersebut. Sehubungan dengan hal itu konstitusi di jaman modern termasuk Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan yang semuanya mengikat penyelenggara negara dan seluruh warga bangsa.

Khusus dalam hal konstitusi memberikan wewenang dan pembatasan terhadap kekuasaan dapat dicermati pada materi muatan konstitusi yang mengatur wewenang dan cara bekerjanya lembaga negara. **Moh. Mahfud** menyebutnya sebagai sistem pemerintahan.<sup>97</sup>

#### **F. Definisi Operasional**

Definisi oprasional dimaksudkan untuk memberikan kepastian dalam memberikan penafsiran terhadap beberapa peristilahan yang ada dalam penelitian ini. Peristilahan-peristilahan itu adalah:

---

<sup>97</sup> Moh. Mahfud, *Dasar . . . Op.Cit*, hlm.72.

**Sistem Pemerintahan**, pola hubungan antara lembaga-lembaga negara dalam arti yang luas yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

**Sistem Pemerintahan Presidensial**, suatu subsistem dari sistem pemerintahan yang ditandai dengan kekuatan eksekutif yang lebih dominan.

**Sistem Pemerintahan Parlementer**, suatu subsistem dari sistem pemerintahan yang ditandai dengan kekuatan parlemen yang lebih dominan.

**Sistem Campuran (Semi Presidential Government)**, suatu subsistem pemerintahan ditandai adanya kecenderungan campuran diantara kedua bentuk sistem pemerintahan (quasi Presidensial atau quasi Parlementer).

**Perubahan UUD 1945**, suatu upaya melakukan penambahan, pengurangan, dan penghapusan terhadap ketentuan yang ada dalam UUD 1945 yang dilakukan oleh Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang dimulai tahun 1999 dan diselesaikan pada tahun 2002 serta disahkan melalui Sidang Paripurna MPR.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka objek penelitian difokuskan pada Sistem Pemerintahan Republik Indonesia setelah Perubahan UUD 1945. Ruang lingkup penelitian akan difokuskan pada hasil-hasil Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sebelum terbentuknya Komisi Konstitusi. Oleh karena itu, jenis penelitian adalah penelitian normatif<sup>98</sup> Analisis hukum yang digunakan adalah didasarkan kepada ilmu

---

<sup>98</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985. hal 14. Keduanya menjelaskan, bahwa penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

hukum khususnya ilmu hukum ketatanegaraan yang mencakup, hukum yang pernah berlaku, sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun hukum yang seharusnya (*das Sollen*) berlaku di masa yang akan datang (*ius contituendum*). Sebagai konsekuensi dari penelitian *normatif*, maka penelitian terhadap sistem pemerintahan sebagai kaidah hukum dan asas hukum, akan digunakan pendekatan *historis*, *komparatif* dan *yuridis-analitis*.

Konsekuensi logis dari pendekatan *historis* bahwa penelitian dengan pendekatan ini akan ditelaah penerapan sistem pemerintahan yang ada di dalam tiga Undang-Undang Dasar yang pernah diberlakukan di Indonesia, UUD 1945, KRIS 1949, dan UUDS 1950. Penelaahan sendiri tidak sebatas pada UUD tersebut, namun juga akan ditelusuri hingga pada dokumen-dokumen sejarah yang berhubungan dengan hal tersebut, seperti; Risalah Sidang BPUPKI-PPKI dan catatan-catatan sejarah lainnya. Konsekuensi dari pendekatan *komparatif*, bahwa penelitian ini akan meneliti berbagai dokumentasi hukum dari negara-negara lain yang berkenaan dengan sistem pemerintahan, seperti; Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis dan Konstitusi Iran, serta beberapa buku-buku literatur yang menguraikan sistem pemerintahan di Negara Amerika Serikat, Perancis, Inggris dan Iran Selanjutnya dari penelusuran okumen-dokumen hukum serta buku-buku ini digunakan untuk mencari perbandingan kaidah hukum yang terkait dengan sistem pemerintahan. Untuk pendekatan *yuridis analitis* pada dasarnya merupakan pendekatan inti dikarenakan meneliti sistem pemerintahan tidak akan dapat dilepaskan dari kaidah dan norma yang bersifat *dogmatik-normatif*.

## 2. Tata Cara Perolehan dan Analisis Data

Untuk memperoleh data dilakukan melalui dua cara, yakni: *Pertama*, studi pustaka, yakni data dikumpulkan dari berbagai macam literatur dan referensi dapat berupa: risalah sidang BPUPKI-PPKI; risalah sidang MPR, buku, jurnal, hasil penelitian, makalah, bahan-bahan yang diperoleh dari internet, dan; *Kedua*, wawancara, dimana data diperoleh dengan mewawancarai anggota MPR RI dan ahli hukum tata negara.

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yakni; jenis data primer dan data sekunder. Jenis data primer, yakni jenis data yang di dapat berdasarkan hasil di lapangan dengan wawancara dan sifatnya sebagai pelengkap (komplementer). Wawancara dilakukan kepada: Mayjen (Purn) Drs. Sutjipno selaku anggota PAH I BP MPR, proses wawancara dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2004 yang bertempat di Gedung DPR/MPR RI Jakarta, Prof. Dr. H. Soedijarto, MA selaku anggota PAH I BP MPR, proses wawancara dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2004 yang bertempat di Gedung DPR/MPR RI Jakarta. Wawancara berbeda dilakukan kepada Prof. Dr. Harun Alrasyid dan Prof. Dr. Ismail Sunny, di mana wawancara dilakukan pada tanggal 9 Juni 2004 bertempat di Hotel Syahid Surabaya, sedangkan jenis data sekunder merupakan jenis data yang didapat bukan dari lapangan dan di dapat dalam bentuk tiga bahan hukum, yakni:<sup>99</sup>

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang formal, yakni UUD 1945, KRIS 1949, UUDS 1950, Perubahan UUD 1945,

---

<sup>99</sup> Bambang Sungkono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm117.

Ketetapan MPR, dan Perundang-undangan yang berhubungan dengan sistem pemerintahan.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang sifatnya tidak mengikat, seperti; Risalah Sidang BPUPKI, Risalah Sidang MPR, hasil-hasil penelitian (disertasi)<sup>100</sup> karya ilmiah para pakar hukum dan non hukum (politik, ekonomi, administrasi) dalam bentuk makalah-makalah yang telah diseminarkan, atau terdapat didalam majalah, jurnal, koran yang berkaitan dengan sistem pemerintahan.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti; kamus, ensiklopedia dan lain-lain .

Analisis data diimplementasikan dengan menguraikan dan membagi periodisasi sistem pemerintahan berdasarkan berlakunya UUD yang meliputi; periode 1945-1949, periode 1949-1950, periode 1950-1959, periode 1959-runtuhnya Orde Baru serta periode setelah Perubahan UUD

---

<sup>100</sup> Disini akan disampaikan beberapa sinopsis disertasi yang mempunyai relevansi dengan penelitian yang dilakukan, yakni; 1). Disertasi Sri Soemantri yang mengemukakan pemikirannya tentang persepsi terhadap prosedur dan sistem perubahan konstitusi dalam batang tubuh undang-undang dasar 1945. 2). Disertasi Moh. Mahfud MD yang memberikan gagasan tentang perkembangan karakter produk hukum itu senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Artinya konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif atau populistik, sebaliknya apabila konfigurasi politik bergeser ke sisi yang otoriter, maka produk hukum yang dilahirkan akan berkarakter konservatif/ortodoks/elitis; 3). Disertasi Dahlan Thaib yang mengemukakan pemikirannya bahwa secara konstitusional MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat, untuk itu MPR diberi beberapa kekuasaan seperti menetapkan UUD, GBHN, Memilih Presiden dan Wakil Presiden serta Mengubah UUD; 4). Disertasi Taufiqurrahman yang mengemukakan bahwa Perubahan UUD 1945 (amandemen pertama sampai keempat) secara teoritik tidak menyimpang dari prinsip-prinsip umum perubahan konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi. Perubahan sistem pemerintahan dan bentuk negara ternyata tidak otomatis membubarkan negara RI. Menyangkut hubungan antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif secara umum mengarah kepada terselenggaranya mekanisme ketatanegaraan yang demokratis seerta adanya keseimbangan kekuasaan (*Cheks and Balances*); 5). Disertasi Suwoto Mulyosudarmo menyatakan pertanggung jawaban Presiden Republik Indonesia secara teoritik dapat dibedakan atas dasar bentuk-bentuk kekuasaan Presiden. Pertanggung jawaban dalam tugasnya selaku mandataris berbeda dengan tanggung jawab selaku kepala pemerintahan dan kepala negara.

1945. Dari sini kemudian diabstraksikan asas-asas dan dicarikan ciri-ciri normatifnya apakah masuk kualifikasi sistem pemerintahan Presidensial atau sistem pemerintahan Parlementer. Untuk memastikan kebenaran dari hasil pengabstraksian ini dilakukan juga uji validasi dengan cara uji vertikal dan horizontal antar berbagai bahan hukum primer.

### 3. Konseptualisasi Sistem Pemerintahan

Konseptualisasi sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer akan dilandaskan pada ciri-ciri sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**. Oleh karenanya, di sini dikemukakan konseptualisasi sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer seperti yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**. Ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial menurut **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** terdiri dari:

1. *It is based upon the separation of power principle* (didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas).
2. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya).
3. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the letter is wholly responsible to the chief executive.* (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan).

4. *The executive is chosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih).

Sedangkan untuk ciri-ciri sistem pemerintahan Parlemen yang dikemukakan oleh Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, yakni:

1. *It based upon the diffusion of powers principle* (didasarkan pada pembagian kekuasaan).
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislature or he must resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature* (ada pertanggung jawaban timbal balik antara eksekutif dengan Legislatif, meskipun eksekutif boleh membubarkan Legislatif atau dia harus mundur secara bersama dengan kabinet bila kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota di dalam Legislatif).
3. *There is also mutual responsibility between the executive and the Cabinet* (juga ada pertanggungjawaban secara bersama antara eksekutif dan kabinetnya).
4. *The executive (Prime Minister, Prime, or Cancellor) is chosen by the titular Head of the State (monarchi or President), according to the support of the majority in the legislature.* Eksekutif (Perdana Menteri, Menteri atau Kanselor) dipilih atau diangkat oleh kepala negara (Raja atau Presiden), sesuai dengan dukungan dari mayoritas anggota Legislatif.

Namun demikian, disadari bahwa konseptualisasi ini dalam implementasinya tidak dapat diterapkan secara absolut, akan tetapi senantiasa mengalami pengecualian karena adanya pengembangan. Hal ini

dikenal dalam pemikirannya **Thomas S Khun** sebagai "Anomali." Istilah anomali dalam penelitian sistem pemerintahan ini mengandung arti adanya ciri sistem pemerintahan Parlementer ke dalam sistem pemerintahan Presidensial dan sebaliknya sebagaimana yang telah dicirikan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**.



## **BAB II**

### **LANDASAN TEORETIK SISTEM PEMERINTAHAN**

#### **A. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan**

Teori pemisahan kekuasaan mengalami proses dinamika seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan suatu negara, sehingga dengan kondisi demikian teori ini dalam praktek senantiasa menyesuaikan dengan kebutuhan dari sistem ketatanegaraan yang berkembang di suatu negara. Untuk hal itu, akan diuraikan perihal teori pemisahan kekuasaan dan perkembangannya.

##### **1. Sejarah Teori Pemisahan Kekuasaan**

Kemunculan teori pemisahan kekuasaan mengalami proses sejarah yang cukup panjang. Hal itu dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah *Trias Politica*. Istilah *Trias Politica* awalnya diperkenalkan oleh Immanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasinya sudah terlebih dahulu dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles.<sup>1</sup>

Teori pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu pada pertengahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Op., Cit.*, hlm. 26

<sup>2</sup> Sumali, *Op., Cit.*, hlm. 9.

Lebih lanjut John Lock mencatat bahwa dorongan korupsi (atas kekuasaan) terjadi ketika "kekuasaan membuat hukum dan kekuasaan untuk menjalankan (hukum itu) dimiliki oleh orang yang sama."<sup>3</sup>

Menurut Locke dalam karyanya *Two Treaties of Government*, kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam: *Legislative Power* (Membuat Undang-Undang); *Executive Power* (Melaksanakan Undang-Undang); dan *Federative Power* (Kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing).<sup>4</sup>

Pemikiran Locke ini pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), yaitu seorang ahli hukum Perancis dalam membangun suatu ajaran atau teori pemisahan kekuasaan. Hal itu tergambar dengan jelas dalam bukunya *De L'Esprit des lois* yang terbit pada tahun 1748. Dalam buku tersebut dirumuskan "*The doctrine of separation of powers states that the legislative, executive and judicial functions of government should be independent.*" (Doktrin pemisahan kekuasaan menentukan bahwa fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif dan yudisial harus independen).<sup>5</sup>

Pemikiran Montesquieu mengenai pentingnya pemisahan kekuasaan diterapkan dalam suatu negara semakin nampak terlihat secara jelas dengan

---

<sup>3</sup> Agus Wahyudi, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek," *Jurnal Hukum Jentera Edisi 8 Tahun III Maret 2005*, hlm. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Juanda, "Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945," *Disertasi* pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2004, hlm.239. Lihat juga Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1991, hlm. 40.

menyimak pernyataannya dalam buku *L'Esprit des Lois* yang isinya sebagai berikut:<sup>6</sup>

*"When the legislative and executive powers are United in the same person... there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute the in tyrannical manner. Again, there is no liberty if the judicial power be not separated from the legislative and executive. (apabila kekuasaan Legislatif dan Eksekutif disatukan pada orang yang sama, tidak akan ada kebebasan; sebab hal tersebut dapat menimbulkan Monarki atau bersifat Tirani. Demikian juga jika kekuasaan Yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan Legislatif dan Eksekutif).*

Berpatokan pada deskripsi Locke dan Montesquieu di atas, antara keduanya terdapat perbedaan, antara lain, Locke tidak mengenal istilah kekuasaan Yudikatif karena kekuasaan Yudikatif telah tercakup dalam kekuasaan Eksekutif. Sebaliknya, Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan Eksekutif. Di samping adanya perbedaan, patut pula diakui bahwa di dalamnya terkandung persamaan, yakni kedua-duanya dilatarbelakangi oleh pemikiran atas kepedulian dan perlawanan terhadap praktik raja atau penguasa yang absolut.<sup>7</sup>

Perbedaan yang lain Montesquieu mengembangkan pendekatan yang sama sekali berbeda, karena yang diperhatikannya adalah bukan tentang siapa yang mempergunakan kekuasaan, melainkan bagaimana kekuasaan dipergunakan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Agus Wahyudi, "*Doktrin..Op.,Ct.,*" hlm. 9.

Utrecht di dalam buku *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* menjelaskan dua macam keberatan terhadap teori Montesquieu.<sup>9</sup>

- a. Pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang padanya tidak dapat ditempatkan pengawasan badan kenegaraan lain, sehingga terbuka kemungkinan badan kenegaraan untuk bertindak melampaui kekuasaannya. Pembagian kekuasaan memang perlu namun tidak dibenarkan terjadinya pemisahan kekuasaan secara mutlak, sehingga menutup kemungkinan untuk saling melakukan pengawasan. Kekurangan teori Montesquieu sebenarnya dirasakan namun dikatakan bahwa kekurangan itu akan dapat diselesaikan sendiri dalam praktek.
- b. Teori Montesquieu hanya dapat diterapkan dalam negara yang sistem sosial ekonominya menggunakan asas *laissez faire, laissez aller*. Dalam sistem ini campur tangan negara dalam sektor perekonomian dan lain-lain segi kehidupan sosial tidak dibenarkan. Prinsip *staatonthouding* sepenuhnya dilaksanakan, urusan negara dan masyarakat sama sekali dipisahkan. Di dalam negara hukum modern *staatonthouding* diganti *staatbemoedienis*. Di negara modern aparat administrasi negara disertai tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas penyelenggaraan kesejahteraan ini membawa konsekuensi bahwa aparat administrasi negara harus diberi keleluasaan bertindak, tidak atas dasar undang-undang, namun tanpa menyimpangi undang-undang.

---

<sup>9</sup> Suwoto, *Kekuasaan . . . Op. Cit*, hlm. 62-63.

Finer dalam *Handbook of Political Science* menjelaskan pandangannya mengenai kekuasaan negara yang ditinjau dari segi historis. Mula-mula kekuasaan negara terpusat pada seseorang. Kemudian muncullah pusat-pusat kekuasaan di masyarakat yang berusaha mengambilalih sebagian kekuasaan tersebut. Lama kelamaan kekuasaan tersebut mendapatkan pengakuan dan melembaga dalam lembaga Legislatif. Perkembangan berikutnya, kekuasaan mengadili juga dialihkan kepada badan judicial, atas dorongan kekuatan yang timbul di masyarakat. Akhirnya, kekuasaan yang terpusat tersebut menjadi sempit. Sisa kekuasaan ini oleh Montesquieu hanya disebut sebagai kekuasaan Eksekutif yang fungsinya semata-mata melaksanakan undang-undang. Padahal sisa kekuasaan sebenarnya bukan semata-mata hanya kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Atas dasar peninjauan historis ini, Finer hendak menunjukkan bahwa kekuasaan Eksekutif hanya melaksanakan undang-undang.<sup>10</sup>

Kendatipun konsep *Trias Politica* sangat populer, namun tidak dapat dipraktikkan secara murni karena tidak sesuai dengan kenyataan. R.M. Mac Iver mengemukakan.<sup>11</sup>

*The absolute separation of power prescribed by Montesquieu is obviously impossible. Every legislature perform some executive duties and as the chief and sometime the only representative organ, being directly responsible to the citizens. It raises and discusses questions relative to the conduct of the executive or judicial decision is never hard-and-fast. There is even to-day no clear line to demarcate the proper objects of legislation from those of executive or even judicial decision.*

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> R.M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1960, hlm. 371.

Geoffrey Marshall juga menemukan kelemahan teori *Trias Politica*; bahwa pemisahan kekuasaan mengandung pengertian ambiguitas, yaitu tidak membedakan antara pemisahan secara fisik, orang yang menjalankan kekuasaan maupun fungsi kelembagaan.<sup>12</sup>

Alasan yang mengemukakan terhadap sulitnya penerapan pemisahan kekuasaan secara tegas oleh negara-negara modern disebabkan oleh dua faktor, yakni.<sup>13</sup>

- a. Ajaran pemisahan kekuasaan dari *Trias Politica* membawa akibat tidak adanya pengawasan yang dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal di dalamnya, hal mana menyebabkan ketiga lembaga negara tersebut dapat bertindak sewenang-wenang dan ini jelas bertentangan dengan teori *Trias Politica* itu sendiri.
- b. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*); untuk itu tidak memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negaranya. Pemerintah suatu *Welfare State* karena bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya menyebabkan, di samping memiliki kekuasaan Eksekutif juga harus mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya seperti kekuasaan mengatur.

---

<sup>12</sup> Geoffery Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford Universty Press, London, 1971, hlm. 98.

<sup>13</sup> Sebagaimana dikutip dari Utrecht oleh Juanda, *Op., Cit.*, hlm. 46.

## 2. Pergeseran Teori Pemisahan Kekuasaan kepada Pembagian Kekuasaan

Pengertian pembagian kekuasaan berbeda dari pengertian pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan. Karena itu pilihan jatuh kepada istilah pembagian kekuasaan yang berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan ada kerja sama.<sup>14</sup>

Untuk memahami konsep pembagian kekuasaan tentu perlu juga diawali dengan pemahaman konsep pemisahan kekuasaan. Bagaimana pun konsep pembagian kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan konsep pemisahan kekuasaan yang diajarkan oleh Montesquieu yakni ajaran *Trias Politica*. Menurut konsep *Trias Politica* tersebut, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan dalam tiga macam kekuasaan, yaitu; kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif.<sup>15</sup>

Dengan adanya pemisahan ini, maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian, maka di dalam ajaran *Trias Politica*

---

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar . . . Op., Cit.*, hlm. 140.

<sup>15</sup> Dahlan Thaib, *Op., Cit.*, hlm. 88.

terdapat suasana *checks and balances* di mana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian, akan terdapat perimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara tersebut.<sup>16</sup>

Inti ajaran *Trias Politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan. Khawatir kekuasaan cenderung disalah gunakan (*power tends to corrupt*). Pemegang kekuasaan ada kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan, dan dalam konteks ini diperlukan ada pembatasan kekuasaan.

Ada beberapa alasan mengapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan:

- a. Kekuasaan Eksekutif cenderung korup atau tidak adil, sejauh kekuasaan pemerintah berada di tangan satu orang atau satu lembaga saja, ada kemungkinan sangat besar bahwa ia akan menyalahgunakannya, karena tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya.
- a. Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan Eksekutif cenderung menjadi sangat kuat dan karena itu sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan bagi warganya.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*



b. Betapa baiknya oknum pemerintah, mereka bukan tidak punya kepentingan pribadi, karena itu sangat mungkin mereka melakukan ketidakadilan, bahkan tanpa disadarinya. Mereka bisa saja melanggar hak warganya, bahkan tanpa niat untuk melakukan demikian.<sup>17</sup>

Di lain pihak **CF Padfield and A Byrne** juga mengatakan bahwa doktrin pemisahan kekuasaan kepada tiga fungsi pemerintahan (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif) harus dijalankan oleh lembaga-lembaga terpisah untuk mencegah kesewenang-wenangan pemerintah, jika kekuasaan atau wewenang untuk membuat undang-undang dilakukan oleh orang yang juga melaksanakan atau menafsirkannya maka yang terjadi adalah Tirani.<sup>18</sup>

Walaupun pada kenyataannya ajaran **Montesquieu** sulit dilaksanakan, bahkan **JJ Von Schmid** mengatakan, bahwa ajaran **Montesquieu** dalam bentuk yang digagas itu ternyata ia tak mungkin dilaksanakan di mana-mana, bahkan di Amerika Serikat pun tidak, karena alasan-alasan yang telah lebih dahulu dikemukakan **Rousseau** terhadap ajaran itu, sebab apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi.<sup>19</sup> **Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim** sependapat dengan **JJ. Von Schmid**, dia menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *Trias Politica*, dalam kenyataannya mempraktikkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan

<sup>17</sup> Adam Smith, dikutip dari Sony Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Kanisius Yogyakarta, 1996, hlm. 189-190.

<sup>18</sup> CF Padfield and A Byrne, *British Constitution, Printed and Bound in Great Britain by Clays Ltd. St Ives Plc, 1992*, hlm. 11.

<sup>19</sup> J.J. Von Schmid, *Ahl . . . Op. Cit*, hlm. 226

perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*checks and balances system*), sehingga akibatnya teori *Trias Politica* itu tidak dipraktikkan secara murni.<sup>20</sup>

Namun, penulis menganggap bahwa ajaran Montesquieu itu mengingatkan kepada kita bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wewenang. Oleh sebab itu, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain.

**Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih:** menyatakan bahwa untuk mencegah jangan sampai suatu Parlemen mempunyai kekuasaan yang melebihi badan-badan lain, bisa diadakan suatu sistem kerja sama dalam suatu tugas yang sama, yaitu membuat undang-undang antara Parlemen itu sendiri dibentuk dua kamar yang saling mengadakan keseimbangan kekuasaan. Demikian juga halnya dengan kekuasaan itu melebihi kekuasaan-kekuasaan yang lainnya; dengan membatasi kekuasaannya untuk tunduk kepada badan Legislatif, misalnya dengan menetapkan Parlemen sebagai badan pengawas terhadap pemerintah.<sup>21</sup>

Pelaksanaan pengawasan yang efektif terhadap pemerintah ialah dengan mengadakan pertanggungjawaban menteri. Hal ini misalnya menurut konstitusi Amerika Serikat, Presiden dalam beberapa hal

---

<sup>20</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...Op.,Cit.*, hlm. 142. Lihat juga David Gwynn Morgan menyatakan bahwa perubahan substansial atas sifat politik sosial ekonomi telah menimbulkan dampak berupa pudar dan mundurnya doktrin pemisahan kekuasaan. *The Separation of Powers in the Irish Constitution, Round Hall Sweet and Maxwell*, 1997, hlm. 7.

<sup>21</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan...Op.,Cit.*, hlm. 32.

melaksanakan tugasnya diharuskan memperoleh persetujuan lebih dahulu dari Senat.

Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and the Constitution* mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari sudut materiil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.<sup>22</sup>

Hal ini dikatakan pelaksanaan teori *Trias Politica* dari Montesquieu secara konsekuen. Dalam pembagian seperti di atas disebut pemisahan kekuasaan. Sebaliknya, apabila pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil.<sup>23</sup>

Tentang hal ini Ismail Sunny berkesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil disebut "pemisahan kekuasaan" (*separation of powers*), sedangkan yang dalam arti formil disebut pembagian kekuasaan (*distribution of powers*).

### 3. Paradigma *Checks and Balances* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik salah satunya dapat diindikasikan dengan adanya struktur dan mekanisme kelembagaan dan

---

<sup>22</sup> Ismail Sunny, *Pembagian . . . Op. Cit.*, hlm. 3-4.

<sup>23</sup> *Ibid.*

pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem Demokrasi.<sup>24</sup>

Dalam konteks kelembagaan hal ini dapat diwujudkan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>25</sup>

Konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lazimnya dituangkan dalam konstitusi. Doktrin pembagian ataupun pemisahan kekuasaan itu dalam konstitusi dianggap penting karena ada tiga pertimbangan pokok; *Pertama*, pembuatan undang-undang beserta pelaksanaannya dianggap sebagai dua pekerjaan yang memerlukan tipe organisasi, personil dan keahlian yang berbeda satu sama lain. Karena itu, untuk kepentingan efisiensi kedua, pekerjaan itu dibagi dalam dua institusi yang berbeda; *Kedua*, pembedaan kedua cabang kekuasaan itu

---

<sup>24</sup> Negara demokrasi berdasarkan atas hukum (*democratische rechtsstaat*), merupakan dua sendi yang bersifat dwitunggal (*two sides of one coin*). Demokrasi tanpa disertai prinsip negara berdasarkan atas hukum merupakan suatu demokrasi yang semu, karena hukum tidak supreme sehingga tidak berfungsi mengendalikan kekuasaan. Kekuasaan tidak tunduk pada hukum. Hukum menjadi instrumen kekuasaan belaka (*law as a tool of ruling power*). Secara nyata (*realistis*), demokrasi tanpa prinsip negara berdasarkan atas hukum adalah sebuah kediktatoran yang tersembunyi, karena demokrasi tidak berfungsi dengan layak (*proper*). Lihat Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 150.

<sup>25</sup> Jimly Ashiddiqie, *Format Kelembagaan...Op.,Cit.*, hlm. 35.

juga dianggap penting untuk menjamin taraf kebebasan dan pembatasan kekuasaan yang dimiliki, sehingga dianggap perlu diadakan pemisahan kelembagaan. Doktrin pemisahan kekuasaan itu dapat dikaitkan pula dengan konsep Montesquieu (1689-1755) yang berpendapat bahwa pemisahan fungsi Legislatif, Eksekutif dan yudikatif dalam struktur kekuasaan negara diperlukan sebagai langkah untuk menjamin kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan itu; *Ketiga*, pemisahan ketiga cabang kekuasaan itu sering dikaitkan dengan corak pemisahan yang mengikuti tradisi yang sudah berlangsung sejak lama, di mana ketiga cabang kekuasaan itu dirumuskan dalam tiga bagian terpisah satu sama lain.<sup>26</sup>

Pemisahan tiga institusi (Legislatif, Eksekutif, Yudikatif) akan memungkinkan masing-masing untuk saling mengawasi, tiap lembaga harus dikelola oleh para personilnya, dan tidak boleh ada orang yang menjadi anggota dari dua institusi sekaligus.<sup>27</sup>

Makna yang dapat diambil dari sistem pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yakni adanya pembatasan terhadap kekuasaan itu sendiri dalam konstitusi. Ada tiga pengertian dari pembatasan kekuasaan dengan sistem konstitusionalisme, yakni:<sup>28</sup>

- a. Suatu negara atau setiap sistem pemerintahan, harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan di dalam negara

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Pemerintah Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI, Jakarta, 1996, hlm.59.

<sup>27</sup> CF Padfield and A Byrne, *British Constitution ...Loc. Cit.*

<sup>28</sup> Carla M. Zoethout et,al., *Control in Constitutional Law*, Erasmus Universty, Rotterdam Nijhoff Publishers, London, 1993, hlm. 87.

menyesuaikan diri pada aturan-aturan dan prosedur-prosedur hukum yang pasti (ide konstitusi);

- b. Struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan berbeda yang saling mengawasi penggunaan kekuasaannya dan yang berkewajiban untuk bekerja sama (ide-ide pembauran kekuasaan, pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*);
- c. Hubungan antara Pemerintah dengan rakyatnya harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam menyerahkan hak-hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.

Teori *checks and balances* yang ada pada bagian pembatasan kekuasaan kedua di atas dimaksudkan untuk menunjukkan pentingnya keseimbangan dan demokratisasi dalam kekuasaan dan tidak diletakkan pada dominasi satu kekuasaan lembaga negara.

Teori *checks and balances* adalah teori yang berkembang dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Teori ini memodifikasi ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) Montesquieu yang begitu kaku. Seperti diketahui UUD Amerika Serikat berusaha menjelmakan sejauh mungkin ajaran pemisahan kekuasaan. Tetapi apabila ajaran pemisahan kekuasaan itu tanpa diimbangi oleh suatu *checks and balances* mungkin akan menimbulkan kesewenang-wenangan baru. Karena setiap cabang kekuasaan dapat bertindak atas kemauan sendiri tanpa ada badan lain yang berwenang mengoreksi tindakannya. Kalau sebelum ada ajaran pemisahan kekuasaan kesewenang-wenangan timbul karena bersatunya

semua cabang kekuasaan di satu tangan (*absolute*), sekarang justru karena pemisahan kekuasaan.<sup>29</sup>

Dalam suatu negara hukum sebenarnya yang penting bukan ada atau tidaknya *Trias Politica*, persoalannya adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan negara itu dihindari dari praktik birokrasi yang *Tirani dan Otoriter*. Dan hal ini tidak tergantung kepada adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan itu sendiri, melainkan kepada adanya sendi negara demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat. Dengan diakuinya prinsip kedaulatan rakyat dalam teori dan dilaksanakan dalam praktik, maka sewaktu-waktu rakyat baik secara langsung maupun tidak, dapat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan negara dengan secara terbuka dan efektif.<sup>30</sup>

Para penyusun konstitusi mencemaskan pemusatan wewenang di satu institusi, bagi mereka pemisahan wewenang dan pengawasan dan perimbangan mesti diterapkan untuk menghindari Tirani jabatan dan yang lebih penting lagi, untuk mencegah agar satu segmen penduduk baik mayoritas maupun minoritas tidak memegang wewenang penuh dalam pemerintahan. Diharapkan bahwa dengan membuat tiap departemen bertanggungjawab terhadap kelompok yang berbeda, bermacam kepentingan akan terwakili. Dengan demikian didapat kompromi dan keseimbangan kepentingan.<sup>31</sup> Untuk itulah konstitusi “ harus “ membuat

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 95-96.

<sup>30</sup> Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 59.

<sup>31</sup> J.W. Peltason, *Understanding the Constitution, Tenth Edition Holl, Rinehart and Winston, New York*, 1982, hlm. 24. UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki agar sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran *trias politica* dari *Montesquieu*, karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham liberal. Soepomo selaku salah seorang perancang UUD 1945 berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam pembagian kekuasaan dimungkinkan adanya kerja sama antar lembaga-lembaga negara.

jaminan proses *checks and balances* diantara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tanpa pengaturan *checks and balances* akan memunculkan kediktatoran konstitusional.

## B. Teori Sistem Pemerintahan

Pengkajian sistem pemerintahan ini akan diawali dengan uraian berbagai macam bahasan yang akan mendukung landasan teoritik sistem pemerintahan. Bahasan ini akan membatasi pada tiga aspek, yakni; bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Berikut uraian masing-masing ketiga bahasan tersebut.

### 1. Bentuk Negara

Sejarah bentuk negara senantiasa mengalami proses pasang surut.<sup>32</sup>

Hal ini sebagai gambaran dinamika perkembangan bentuk negara yang dinamis. Bentuk negara adalah batasan antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis. Disebut peninjauan secara sosiologis, apabila negara dilihat secara keseluruhan (*ganzheit*) tanpa melihat isinya dan sebagainya. Disebut peninjauan secara yuridis yaitu apabila negara hanya dilihat dari isinya atau strukturnya.<sup>33</sup>

Bentuk negara kini dapat dibedakan dalam dua kelompok besar, yakni; *Pertama*, kelompok teori klasik tradisional, seperti ajaran klasifikasi negara Plato, Aristoteles, Polybius dan Thomas Aquino.

---

<sup>32</sup>Proses dinamis ini disebabkan adanya pengaruh-pengaruh agama, politik, sosial dan ekonomi sehingga dalam mendefinisikan pengertian bentuk negara sangat tergantung pada faktor-faktor yang berpengaruh tersebut.

<sup>33</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 159-160.



**Plato** menyatakan lima macam bentuk negara yang sesuai dengan sifat tertentu dan jiwa manusia, yaitu.<sup>34</sup>

- a. Aristokrasi yang berada di puncak. Aristokrasi adalah pemerintahan oleh Aristokrat (cendekiawan) sesuai dengan pikiran keadilan. Keburukan mengubah Aristokrasi menjadi;
- b. Timokrasi, yaitu pemerintahan oleh orang-orang yang ingin mencapai kemasyhuran dan kehormatan. Timokrasi ini berubah menjadi;
- c. Oligarkhi, yaitu pemerintahan oleh para (golongan) hartawan. Keadaan ini melahirkan milik partikulir, dan mendapat reaksi dari orang-orang miskin yang kemudian bersatu melawan kaum hartawan itu dan lahiriah;
- d. Demokrasi, yaitu pemerintahan oleh rakyat miskin (jelata). Karena salah mempergunakannya, maka keadaan ini berakhir dengan kekacauan atau anarkhi;
- e. Tirani, yaitu pemerintahan oleh seorang penguasa yang bertindak dengan sewenang-wenang. Bentuk ini adalah yang paling jauh dari cita-cita tentang keadilan. Sebab, seorang Tirani akan menindas rakyatnya. Dengan demikian telah dibuktikan melalui jalan dialektika, bahwa Aristokrasi itu merupakan bentuk pemerintahan yang terbaik dan bahwasannya hanya keadilan, yaitu susunan dari

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

dan dijalankan oleh orang-orang yang merdeka, yang dapat membawa kebahagiaan.

Berangkat dari pemikiran Plato mengenai lima macam bentuk negara, maka Aristoteles justru menyederhanakan bentuk negara ini menjadi tiga macam. Ketiga macam bentuk negara ini dibagi berdasarkan pada bentuk negara ideal dan bentuk negara pemerosotan, yaitu:<sup>35</sup>

**TABEL 1:  
BENTUK NEGARA**

Bentuk Ideal		Bentuk Pemerosotan	
1.	Monarkhi	2.	Tirani/Diktator/Despoite
3.	Aristokrasi	4.	a. Oligarkhi b. Plutokrasi
5.	Politea	6.	Demokrasi

- a. Monarkhi adalah pemerintahan oleh satu orang guna kepentingan seluruh rakyat.
- b. Tirani adalah pemerintahan oleh satu orang untuk kepentingan sendiri.
- c. Aristokrasi adalah pemerintahan oleh sekelompok orang yaitu para cendekiawan guna kepentingan seluruh rakyat.
- d. Oligarkhi adalah pemerintahan oleh sekelompok orang guna kepentingan kelompok (golongan)-nya sendiri.
- e. Plutokrasi adalah pemerintahan oleh sekelompok orang kaya guna kepentingan orang-orang kaya.
- f. Politea adalah suatu pemerintahan oleh seluruh orang guna kepentingan seluruh rakyat.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

g. Demokrasi adalah pemerintahan dari orang-orang yang tidak tahu sama sekali soal-soal pemerintahan.

**Polybius** menyatakan bahwa bentuk negara terdiri dari; Monarchi, Tyranni, Aristokrasi, Oligarki, Demokrasi dan Okhlokasi. Dalam kaitan dengan bentuk negara ini **Polybius** mengemukakan teori siklus (*Cyclus Theory*). Menurutnya bentuk negara atau pemerintahan yang satu sebenarnya adalah akibat daripada bentuk negara yang lain, yang telah langsung mendahuluinya. Bentuk negara yang terakhir itu tadi kemudian akan merupakan sebab daripada bentuk negara yang berikutnya, demikianlah seterusnya, sehingga nanti bentuk-bentuk negara itu dapat terulang kembali. Dengan demikian, di antara berbagai bentuk negara itu terdapat hubungan sebab akibat. Bentuk-bentuk negara itu berubah-ubah sedemikian rupa, sehingga perubahannya itu merupakan suatu lingkaran, suatu *cyclus*.<sup>36</sup>

Dari paparan pemikiran bentuk negara, baik **Plato** maupun **Aristoteles** sangat jelas bahwa proses bentuk negara itu mengalami perputaran seiring dengan situasi dan kondisi saat itu. Sementara itu, dalam konteks pemikiran **Polybius** perlu ditegaskan bahwa suatu sebab yang sama tidak selalu mengakibatkan keadaan yang sama. Misalnya, bentuk negara Monarchi menurut **Polybius** selalu menimbulkan bentuk negara Tyranni, tetapi dalam kenyataannya mungkin juga bentuk Monarchi itu tidak mengakibatkan timbulnya Tyranni melainkan sekaligus langsung berubah ke dalam bentuk negara Demokrasi.

---

<sup>36</sup> Soehino, *Ilmu ..Op.,Cit.*, hlm. 38-40

Seiring dengan perkembangan zaman sekaligus perubahan masyarakat, maka banyak ditemukan bentuk negara yang disampaikan oleh kelompok teori klasik tradisional di atas tidak lagi relevan dengan kenyataan saat ini. Misalnya, untuk negara Inggris, kalau menurut Aristoteles bukanlah Aristokrasi, sedangkan kalau menurut pengertian sekarang Inggris itu disebut dengan istilah Monarki.<sup>37</sup>

Berdasarkan pada ketidakkonsistenan antara ajaran yang dikemukakan oleh para filosof yang beraliran klasik tradisional dengan kondisi senyatanya, telah mengundang reaksi dari para pemikir modern.

Wujud reaksi itu dengan menyatakan bahwa aliran klasik tradisional hanyalah menguraikan bentuk-bentuk negara despotis. Reaksi itu juga ditindaklanjuti dengan pembentukan kelompok kedua yang disebut dengan kelompok teori modern yang dipelopori George Jellinek, Leon Duguit, Maurice Duverger dan Kranenburg.<sup>38</sup> Dalam kenyataan, munculnya kelompok teori modern ini tidak terlepas dari kelemahan yang dimiliki oleh kelompok teori klasik tradisional.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Soehino, *Hukum Tata . . . Op.Cit.*, hlm. 15. Bentuk negara ini dikemukakan oleh Plato, Aristoteles dan Polybios. Pengklasifikasian itu didasarkan pada dua kriteria. Pertama, susunan daripada pemerintahannya. Artinya, atau yang dimaksud adalah jumlah orang yang memegang pemerintahan, pemerintahan itu dipegang atau dilaksanakan oleh satu orang tunggal, beberapa atau segolongan orang, ataukah pada prinsipnya pemerintahan itu ada pada rakyat. Kedua, sifat dari pemerintahannya. Artinya pemerintahan itu ditujukan untuk kepentingan umum, ini yang baik; ataukah hanya untuk kepentingan mereka yang memegang pemerintahan itu saja, ini yang buruk. Jadi tegasnya di sini mereka yang memegang kekuasaan pemerintahan itu pada dasarnya mengakui bahwa mereka tidak melaksanakan kekuasaannya, atau tidak menjalankan pemerintahannya untuk kepentingan rakyatnya, melainkan hanya untuk kepentingan mereka sendiri. Keadaan demikian inilah yang kemudian menimbulkan eksek dari pemerintahan yang baik, yaitu secara berturut-turut; eksek daripada monarki adalah tyranni, eksek daripada aristokrasi adalah oligarki, sedangkan eksek daripada demokrasi adalah anarki. Soehino, *Ilmu . . . Op.Cit.*, hlm. 173.

George Jellinek menjelaskan bahwa perbedaan antara Monarki dan Republik dapat diukur dengan kriteria, bagaimanakah proses terbentuknya – kemauan negara itu. Apabila dalam proses pembentukan perundang-undangan yang dominant, itu adalah satu orang, maka bentuk negaranya Monarki, sedangkan apabila yang menentukan itu dominan dari dewan, maka bentuk negaranya Republik. Sementara, Leon Duguit membedakan antara Monarki dan Republika itu dapat dilihat dari cara penunjukan kepala negaranya. Apabila kepala negaranya ditunjuk atas dasar pewarisan dapat dikatakan menganut bentuk negara Monarki, sedangkan jika kepala negara ditunjuk tidak atas dasar pewarisan, tetapi melalui pemilihan berarti bentuk negaranya Republik.<sup>39</sup> Dari sini orang banyak mengikuti pendapat Leon Duguit.

Meskipun pendapat Leon Duguit banyak yang mengikuti untuk menentukan bentuk negara, namun persoalan bentuk negara hingga kini belum ada kesepakatan di antara para sarjana. Hal ini mengingat masalah bentuk negara dilihat dari *Zweizeiten* teori terletak pada perbatasan antara sudut pandang sosiologis dengan sudut pandang historis mengenai negara. Ada beberapa sarjana yang melihat bentuk negara adalah Kerajaan dan Republik, namun ada juga yang menyamakan bentuk negara dengan bentuk pemerintahan yakni Tirani, Aristokrasi, Oligarki, Demokrasi.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Lihat Soehino, *Hukum Tata Negara ...Op, Cit.*, hlm. 16.

<sup>40</sup> Moh. Mahfud, dkk, *Modul Ilmu Negara*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1995, hlm. 93. Perdebatan ini dipicu dengan adanya perbedaan sudut pandang. Pertama, sudut pandang sosiologis melihat bahwa negara dipandang secara keseluruhan sebagai suatu bangunan negara, ini yang disebut sudut pandang sosiologis (*in sein ganzheit*). Oleh karena itu, berbicara negara dari sudut pandang sosiologis, maka pembicaraan itu adalah mengenai bentuk negara; Kedua, sudut pandang yuridis yang memandang dari sudut strukturnya atau isinya (*in sein struktur*). Jadi pembicaraan dari sudut pandang yuridis ini adalah berbicara tentang bentuk pemerintahan. Bandingkan Max Boli Sabon, *Ilmu Negara Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 142-143.

C.F. Strong memberikan lima kriteria untuk menentukan bentuk negara, yaitu:<sup>41</sup>

1. Melihat negara itu bagaimana bangunannya apakah ia negara Kesatuan atau Negara Serikat.
2. Melihat bagaimana konstitusinya.
3. Mengenai badan Eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepada Parlemen atau tidak, atau disebutkan Badan Eksekutif yang sudah tentu jangka waktunya.
4. Mengenai Badan Perwakilannya, bagaimana disusunnya, siapa yang berhak duduk di situ.
5. Bagaimana hukumnya yang berlaku atau *Ius Constitutum*nya atau bagaimana Hukum Nasionalnya.

Bentuk negara pada zaman sekarang terbagi ke dalam tiga aliran, yakni; a) paham yang menggabungkan persoalan bentuk negara dengan bentuk pemerintahan; b) paham yang membahas bentuk negara atas dua golongan yaitu demokrasi atau diktator; c) paham yang mencoba memecahkan bentuk negara dengan ukuran-ukuran atau ketentuan yang sudah ada.<sup>42</sup>

Dari ketiga paham ini, maka paham pertama sangat terkait erat dengan masalah sistem pemerintahan negara. Menurut paham yang pertama yang menggabungkan bentuk negara dan bentuk pemerintahan

---

<sup>41</sup> Sulardi dan Cekli S Pratiwi, *Mengukuhkan Negara Kesatuan Menepis Diskursus dan Mengabaikan Konsep Negara*, UMM Press, Malang, 2002, hlm. 15-16.

<sup>42</sup> Penjelasan rinci dari tiga aliran ini dapat dilihat dan dibaca pada Moh. Mahfud, dkk, *Modul Ilmu... , Loc. Cit*, hlm 95-103. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu... Op.Cit*, hlm.165-166.

mengatakan bahwa bentuk pemerintahan adalah suatu sistem yang berlaku dalam mengatur alat-alat perlengkapan negara.<sup>43</sup> Pemahaman ini tentunya sama dengan pengertian sistem pemerintahan negara dalam arti luas. Seperti diketahui, sistem pemerintahan negara memiliki dua pengertian, yakni pengertian sempit dan luas. Pengertian sistem pemerintahan negara dalam arti sempit, yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan Eksekutif; dalam arti luas, yaitu penyelenggaraan pemerintah Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.<sup>44</sup>

Dari uraian di atas, berbagai literatur sedikitnya mengenal lebih dari dua jenis bentuk negara, yaitu Kesatuan, Federasi atau Serikat, Konfederasi, Protektorat, Persemakmuran, Uni, dan sebagainya.<sup>45</sup> Namun kemudian, tidak ada perbedaan pandangan ketika dalam praktik orang mencoba mengklasifikasikan bentuk negara menjadi dua bentuk pokok, yaitu Kesatuan (*Unitary State*) dan Federasi atau Serikat (*Composite of Federal State*).

Pembagian di atas didasarkan pada pertimbangan bahwa di luar bentuk Kesatuan dan Federasi, sesungguhnya diragukan sebagai organisasi negara dalam pengertian hukum tata negara. Sebab, apakah itu namanya Konfederasi, Protektorat, Persemakmuran, Uni, atau yang lainnya secara riil tidak mempunyai kekuasaan sebagai negara. Seluruh bentuk negara ini,

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Op., Cit.*

<sup>45</sup> G.S. Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid 2, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm.3, 9, dan seterusnya. Lihat pula Rosjidi Ranggawidjaja, Kedudukan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, *Naskah Buku*, F.H. UNPAD, Bandung, 1980, hlm.13.

secara riil yang dapat disebut negara adalah anggota-anggota negara yang membentuk Konfederasi, Persemakmuran, Protektorat, Uni, dan sebagainya. Oleh karena itu, kajian ini hanya difokuskan kepada dua bentuk negara yang pokok saja, yaitu Kesatuan dan/atau Federasi.

Suatu negara disebut Kesatuan, apabila dalam lingkungan negara itu tidak terdapat daerah yang disebut negara. Negara Kesatuan adalah negara tunggal, negara yang terdiri dari satu negara saja, betapapun besar dan kecilnya. Hubungan ke dalam maupun ke luar merupakan Kesatuan.

Apabila dilihat dari sisi fungsi pemerintahan, dalam negara Kesatuan hanya ada satu penyelenggara pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah, yakni pemerintah pusat. G.S. Diponolo mengatakan “di sini hanya ada satu penanggung jawab pemerintahan (kepala negara), termasuk hanya ada satu badan legislatur tingkat pusat”.<sup>46</sup> Namun demikian, tidak berarti seluruh daerah dalam segala-galanya hanya diatur dan diperintah langsung dari pusat, dan hanya bergerak atas perintah dari pusat saja. Dalam praktik, akan ditemui adanya tempat bagi daerah untuk berinisiatif dalam menentukan nasib dan kepribadian sendiri. Tetapi itu semua lebih ditujukan atau dikoordinasikan dengan keseluruhan daerah negara dalam ikatan Kesatuan. Praktik semacam ini telah mendorong pemikiran orang dalam mengembangkan negara Kesatuan tidak lagi sentralisasi, tetapi dengan sistem desentralisasi yang digabungkan dengan

---

<sup>46</sup> *Loc. Cit.* Pengertian ini hanya berlaku bagi negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Adapun pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi mengenal pula badan legislatur tingkat daerah. Lihat juga Mohd Kusnardi dan Bintan R Saragih, Ilmu... *Op. Cit.*, hlm 224.



dekonsentrasi dan bahkan dengan asas tugas pembantuan.<sup>47</sup> Ketiga sistem ini telah memungkinkan pengembangan daerah disertai dengan inisiatif sendiri, kebebasan dan kemandirian, dengan tidak meninggalkan prinsip sebagai negara Kesatuan.

Salah satu ciri negara kesatuan menurut Sri Soemantri dapat dilihat pada masalah kewenangannya. Selengkapnya ia menyatakan bahwa Pemerintah pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara di atas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut daerah otonom itu diperoleh dari Pemerintah Pusat.<sup>48</sup>

Suatu negara disebut Federasi apabila dalam lingkungan negara terdapat daerah yang berstatus sebagai negara, yaitu satuan negara bagian; dibentuk dalam rangka memelihara, mempertahankan, dan sekaligus mengembangkan tradisi pemerintahan asal dari masing-masing negara bagian yang telah ada sesuai dengan prinsip kemandirian dan kebebasan masing-masing negara bagian sebagai negara merdeka dan berdaulat.<sup>49</sup>

Dilihat dari sisi fungsi penyelenggaraan pemerintahan, di negara Federasi

---

<sup>47</sup> UU RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat juga G.J Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara RI*, Timun Mas, Jakarta, 1960, hlm. 112. Lihat juga Amran Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903 - 1958*, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm. 3 dan 4.

<sup>48</sup> Sri Soemantri, *Pengantar...Op.,Cit.*, hlm. 52.

<sup>49</sup> K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1968, hlm.1.

ada dua pusat pemerintahan. Pemerintah pusat Federal, dan pemerintah pusat untuk lingkungan masing-masing negara bagian.

Selanjutnya dilihat dari pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian C.F. Strong mengajukan tiga cara perwujudannya, antara lain:<sup>50</sup>

*The indispenable quality of the Federal state being a distribution of powers of government between the Federal authority and the federating units, we not three ways in which Federal states may vary one from another; first, as to the manner in which the powers are distributed between the Federal and state authorities; secondly as to the nature of the authority for preserving the supremacy of the constitution over the Federal and state authorities, if they should come into conflict with one another; and thirdly, as to the means of changing the constitution if such change should be desired.*

(Makna yang tidak dapat dipisahkan dari negara serikat terdapat pada pembagian kekuasaan antara negara serikat dengan negara bagiannya, tercatat tiga cara perwujudan makna negara serikat tersebut antara lain: *pertama*, dalam hal kekuasaan-kekuasaan negara dibagi antara negara serikat dan negara bagian; *kedua*, sebagai pemilik kedaulatan asli negara serikat wajib melindungi supremasi konstitusi atas negara-negara bagiannya, jika terjadi konflik antara satu dan lainnya; dan *ketiga*, dalam hal terjadinya perubahan konstitusi, jika perubahan tersebut memang dikehendaki.)

Menurut Kranenburg pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan Federal dengan pemerintahan negara bagian terjadinya dengan dua cara, yakni:<sup>51</sup>

*Pertama, Pavour Constituant*, bahwa negara-negara bagian berwenang untuk membuat Undang-Undang Dasarnya sendiri,

<sup>50</sup> C.F.Strong, *Modern Political...Op.,Cit.*, hlm. 88-89.

<sup>51</sup> Koesnardi, *Pengantar....Op.,Cit.*, hlm. 169.

menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi dari negara Federal seluruhnya.

*Kedua, Residu Power atau Reserved Power*, bahwa wewenang pembuat undang-undang pemerintah Pusat Federal ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagiannya.

Secara umum unsur-unsur dari negara Federal dapat meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Dilihat dari bentuknya, negara Federal adalah sebuah sistem politik dimana ada negara dalam negara, Pemerintahan Pusat disebut Pemerintah Federal sedangkan negara-negara yang di dalamnya disebut negara bagian.
2. Dilihat dari proses pembentukannya, negara Federal dapat terbentuk melalui kekerasan maupun melalui kesepakatan negara-negara untuk menggabungkan diri atau bersatu bersama-sama membentuk negara Federal.
3. Dilihat dari hubungan antara pemerintah Federal (pusat dan negara bagian); di dalam negara Federal negara-negara yang bergabung yang dinamakan negara bagian, mempunyai kedudukan sama kuat.
4. Dilihat dari pembagian kekuasaan antara pemerintah negara-negara bagian. Ada sebagian kekuasaan negara-negara bagian yang diserahkan kepada negara Federal atau sebaliknya ada yang kekuasaan

---

<sup>52</sup> Sulardi dan Cekli S Pratiwi, *Op.,Cit.*, hlm. 24.

pemerintah pusat ditentukan terlebih dahulu baru sisanya diserahkan kepada negara-negara bagian.

5. Dilihat dari dasar hubungan antara pemerintah pusat dan negara bagian, ada pembagian kekuasaan antara negara Federal dengan negara bagian yang dituangkan dalam konstitusi. Dengan demikian, konstitusi dalam suatu negara Federal dapat disamakan dengan sebuah perjanjian atau bersifat sebagai perjanjian (*treaty*) yang harus ditaati oleh negara Federal maupun oleh negara-negara bagian.
6. Dilihat dari penyelesaian konflik antara pemerintahan Federal dengan negara bagian adalah adanya aturan yang tegas dan jelas untuk mencegah timbulnya konflik antara negara Federal dan negara bagian.

Apabila uraian di atas dibandingkan, akan nampak beberapa perbedaan, di antaranya:<sup>53</sup>

- a. Dalam hal sumber dan/atau asal kekuasaan

Di negara Kesatuan, sumber dan asal kekuasaan ada pada pemerintah Pusat. Di negara Federasi, sumber dan asal kekuasaan ada pada pemerintah negara bagian.

- b. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan.

Di negara Kesatuan dengan sistem Desentralisasi, terdapat sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah bawahan yang bersifat otonom. Tetapi di negara Kesatuan dengan sistem Sentralisasi, seluruhnya diselenggarakan oleh

---

<sup>53</sup> Rusli Kustiaman Iskandar, "Kedudukan, Tugas dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *Thesis* pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 1993, hlm. 26.

pemerintah pusat. Di negara Federasi ada dua pola penyerahan urusan pemerintahan. Pertama, tipe pemerintah Federal yang diserahkan kekuasaan oleh pemerintah negara bagian, seperti dipraktikkan di Amerika Serikat; dan, kedua, tipe pemerintah Federal yang membagi/menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah negara bagian, seperti dipraktikkan di Australia dan Canada.<sup>54</sup>

c. Dalam hal konstitusi

Di negara Kesatuan hanya ada satu konstitusi untuk seluruh urusan penyelenggaraan negara dari pusat sampai ke daerah-daerah. Adapun di negara Federasi, selain konstitusi Federasi juga terdapat konstitusi yang berlaku dalam masing-masing lingkungan negara bagian.

Dibandingkan dengan negara Federasi, negara Kesatuan mempunyai beberapa keuntungan, yaitu:<sup>55</sup>

- a. Dilihat dari susunannya sangat sederhana.
- b. Susunan pemerintahan yang tunggal dari pusat hingga ke daerah-daerah, tidak menuntut banyak ahli-ahli penyelenggara pemerintahan untuk tingkat daerah.
- c. Penyelenggaraan pemerintahan menjadi sangat murah, mudah, dan efisien.
- d. Mengurangi terjadinya perselisihan mengenai kompetisi penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dengan daerah.

---

<sup>54</sup> C.F. Strong, *Modern . . . Op., Cit*, hlm. 105 dan K.C. Wheare, *Modern . . . Op. Cit*, 1971, hlm. 2.

<sup>55</sup> Rusli Kustiaman Iskandar, *Kedudukan . . . Op., Cit*, hlm. 27.

- e. Lebih menjamin terpeliharanya Kesatuan dan persatuan bangsa secara bulat dan utuh.<sup>56</sup>

Di samping keuntungan perlu pula diperhatikan beberapa kerugian suatu negara Kesatuan, di antaranya:<sup>57</sup>

- b. Apabila tidak terkontrol dengan baik, akan lebih mudah menimbulkan pemusatan kekuasaan yang sifatnya birokratis dan merugikan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Pemusatan kekuasaan ini akan menjurus kepada sentralisasi dan sangat merugikan kepentingan daerah.
- d. Negara yang wilayahnya luas dan tidak didukung oleh alat komunikasi dan akses yang baik, akan menyulitkan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus pengawasannya.
- e. Berkurangnya dinamika dan tanggung jawab nasional yang merata ke seluruh daerah negara, dapat memperlemah posisi negara.<sup>58</sup>

Dalam perkembangannya, terkadang negara Kesatuan juga mengandung beberapa unsur Federalisme. Negara Kesatuan dengan beberapa unsur Federalisme dapat dirinci sebagai berikut:<sup>59</sup>

*Pertama*, ia bercirikan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ketimbang pembagian kerja. Ia juga bercirikan devolusi kekuasaan politik (otonomi politik) untuk para pemerintah daerah ketimbang Dekonsentrasi dan delegasi kekuasaan kepada para pemerintah

---

<sup>56</sup> G.S. Diponolo, *Ilmu... Op. Cit.*, hlm.17.

<sup>57</sup> Rusli Kustiawan Iskandar, *Ilmu... Op., Cit.*, hlm. 28

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm.17-18.

<sup>59</sup> Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Kontroversi Negara Federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan, Bandung, 2002, hlm. 61,62,63.

daerah (otonomi administratif). Pertahanan, keuangan, pengadilan, dan urusan luar negeri harus ditangan pemerintah pusat, sementara urusan-urusan keamanan, fiskal, perlindungan dan penggunaan sumber daya alam serta kekayaan umum lainnya hendaknya dibagi di antara pemerintah pusat dan provinsi. Urusan-urusan pemerintah lainnya ada di tangan pemerintah daerah, namun untuk menjamin kualitas hidup yang setara bagi semua penduduk Indonesia, pemerintah pusat hendaknya menetapkan standar minimal bagi semua jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah macam apa pun.

*Kedua*, ia bercirikan pluralisme pemerintah daerah dan otonomi lokal. Terdapat sedikitnya tiga pemerintah daerah, yaitu provinsi, kabupaten dan kecamatan, serta desa. Ketiganya, berbeda jenis, namun bukan pada hirarki, karena masing-masing memiliki fungsi yang berbeda. Jenis dan jumlah urusan serta otorisasi pemerintah ditentukan secara berbeda kepada jenis pemerintah daerah yang berbeda, bahkan kepada jenis pemerintah daerah yang sama pun bisa berbeda.

*Ketiga*, ia ditandai dengan keseimbangan kekuatan ekonomi dan penghasilan antara pemerintah pusat dan lokal. Keseimbangan kekuatan ekonomi maksudnya adalah pembagian pajak dan sumber-sumber penghasilan lainnya. Sumber-sumber penghasilan ini akan cukup menjamin wilayah-wilayah yang kaya akan sumber-sumber penghasilan ekonomi. Keseimbangan penghasilan, artinya otoritas untuk memungut penghasilan-penghasilan ada ditangan pemerintah pusat, namun sebagian penghasilan

akan dialokasikan ke wilayah-wilayah yang kurang akan sumber penghasilan ekonominya. Oleh karena itu, keseimbangan kekuatan ekonomi hendaknya disertai dengan keseimbangan penghasilan. Kedua keseimbangan finansial ini merupakan syarat penting bagi otonomi daerah.

*Keempat*, negara Kesatuan yang memiliki beberapa unsur penting Federalisme. Sedikitnya ada tiga aspek Demokrasi pada pemerintahan daerah; (1) para anggota Badan Legislatif Daerah (DPRD) dan Kepala Eksekutif Lokal (Gubernur, Bupati, Wali Kota) yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan yang bebas dan adil; (2) Legislatif dan Eksekutif Daerah yang secara politis dapat bertanggung jawab terhadap konstituen dan rakyat daerah pada umumnya, juga dapat bertanggung jawab secara hukum. (3) Masyarakat sipil yang mandiri dan terberdayakan di daerah memiliki akses terbuka untuk mempengaruhi Legislatif dan Eksekutif.

*Kelima* adalah supremasi hukum, dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan lokal. Peraturan pemerintah daerah dan anggaran belanja daerah berlaku setelah disetujui oleh Legislatif dan Eksekutif. Tidak dibutuhkan persetujuan pemerintah pusat untuk memberlakukan peraturan daerah.

Pilihan terhadap bentuk negara sangat tergantung dari sejarah terbentuknya negara, sosial budaya, dan sistem politik masing-masing negara. Khusus menyangkut sistem politik **Andrew Hawood** menjelaskan; *one of the features of any political system is the relationship between the assembly and the government: that is, the relationship between legislative*



*and executive authority* (Salah satu sistem politik yang dikenal adalah hubungan antara lembaga perwakilan dengan lembaga pemerintahan; yaitu hubungan antara lembaga Legislatif dan lembaga Eksekutif).<sup>60</sup>

Selanjutnya, **Robert Dahl** menyatakan: *A political system is any persistent pattern of human relationships that involves to a significant extent, power rules or authority* (Sistem politik adalah suatu pola yang tetap dari hubungan antar manusia yang melibatkan makna yang luas dari kekuasaan, aturan-aturan dan kewenangan).<sup>61</sup>

Dalam hal sistem politik **Alan R. Ball**<sup>62</sup>, mengklasifikasikan tiga sistem politik yaitu *Liberal Democratic Systems*, *Totalitarian Systems* dan *Autocratic Systems*. Dari ketiga sistem politik yang dikemukakan oleh **Alan R. Ball**, maka penting untuk diketahui ciri-ciri dari ketiga sistem politik yang dimaksud. Adapun ciri-ciri yang dimaksud adalah:<sup>63</sup>

Ciri-ciri Sistem Demokrasi Liberal:

- a. Adanya lebih dari satu partai politik. Partai-partai politik tersebut secara bebas dapat melakukan kompetisi satu sama lain dalam usahanya mendapatkan kekuasaan politik;

---

<sup>60</sup> Andrew Hawood, *Politics*, Second Edition, Palgrave, New York, 2002, hlm. 313

<sup>61</sup> Sri Soemantri, *Sistem Op. Cit.*, hlm.8-11. Konsep sistem politik merupakan pokok dari gerakan pembaharuan yang timbul dalam dekade lima puluhan. Gerakan ini ingin mencari suatu *new science of politics* dan lebih terkenal dengan istilah pendekatan tingkah laku oleh karena mengemukakan tingkah laku politik sebagai fokus utama dari penelitian dan terutama menekankan struktur dan fungsi tingkah laku. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Op., Cit.*, hlm. 46-47.

<sup>62</sup> Dikutip dari Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan... Op., Cit.*, hlm.8-11.

<sup>63</sup> *Ibid.*

- b. Usaha atau kompetisi untuk mendapatkan kekuasaan politik tersebut adalah terbuka dan didasarkan pada aturan permainan yang tetap dan telah diterima;
- c. Memasuki dan merekrut (*recruitment*) untuk mendapatkan posisi-posisi dalam kekuasaan politik adalah terbuka (secara relatif);
- d. Adanya pemilihan secara sukarela (*periodic*) dan yang bersifat umum (*a wide franchise*);
- e. Golongan penekan (*pressure groups*) diberi kesempatan untuk mempengaruhi pemerintah dalam pengambilan keputusan;
- f. Kebebasan-kebebasan dasar manusia (*civil liberties*), seperti kebebasan berbicara dan menganut agama serta kebebasan untuk tidak ditahan secara tidak sah (*freedom from arbitrary arrest*) diakui dan dilindungi oleh pemerintah;
- g. Adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- h. Media massa seperti televisi, radio, surat-surat kabar tidak dimonopoli oleh pemerintah dan dalam batasan-batasan tertentu dapat mengkritik pemerintah.

Ciri-ciri Sistem Totaliter:

- a. Semua aspek aktivitas individu dan masyarakat secara teori menjadi perhatian politik (*the political concern*) pemerintah;
- b. Adanya suatu partai yang secara hukum dan politik dominan. Semua kegiatan politik disalurkan melalui partai politik ini; dan partai politik

inilah yang mempunyai dasar kelembagaan untuk melakukan kompetisi, rekrutisasi (*recruitment*) dan oposisi;

- c. Adanya ideologi yang mantap (*elaborate ideology*) yang secara teori mengatur semua kegiatan politik dalam sistem itu;
- d. Kekuasaan peradilan dan media massa secara ketat dikontrol oleh pemerintah; kebebasan-kebebasan dasar manusia, seperti disebutkan dalam Demokrasi liberal dibatasi/dikurangi dengan sungguh-sungguh;
- e. Rejim totaliter menekankan adanya mobilisasi rakyat yang tetap untuk mendapatkan dukungan massa. Hal ini dilakukan atas dasar Demokrasi. Rejim yang berkuasa dilegitimasi dengan persetujuan dan partisipasi rakyat.

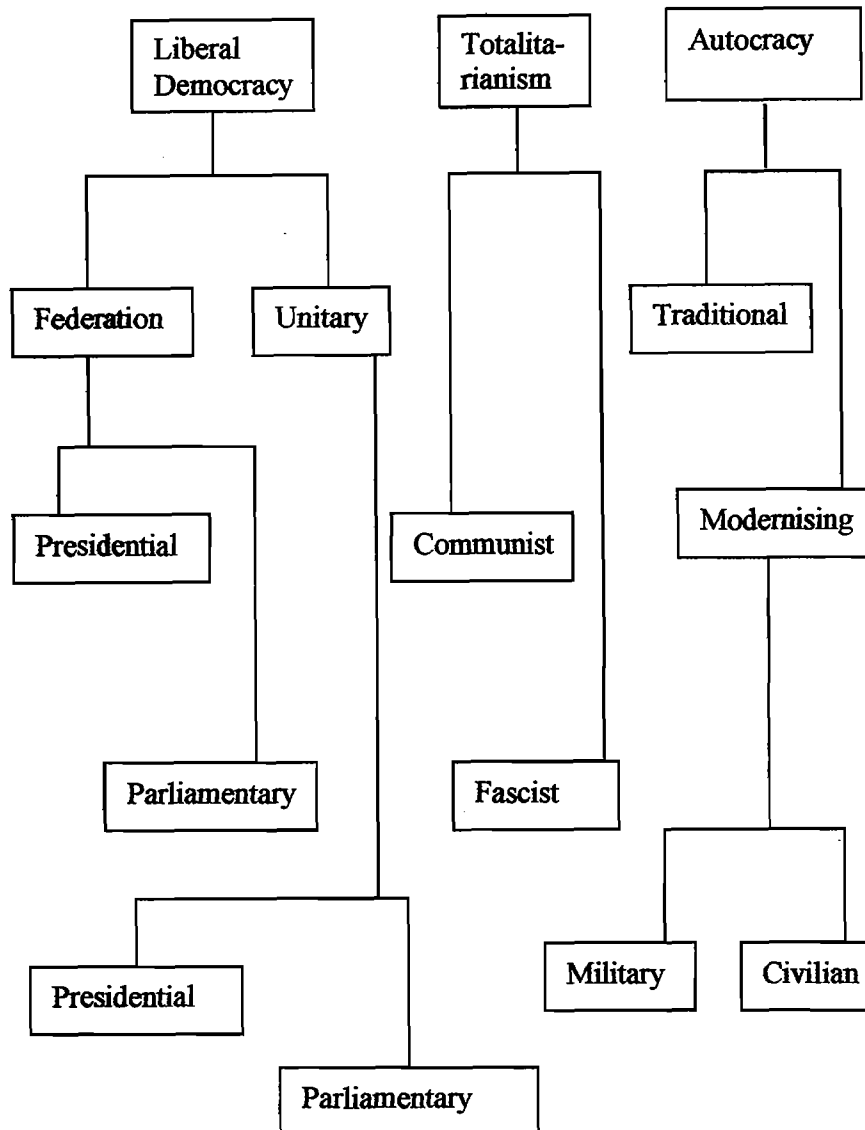
#### Ciri-ciri Sistem Otokrasi:

- a. Adanya pembatasan-pembatasan yang penting terhadap kompetisi politik yang terbuka, umpamanya pada partai-partai politik dan terhadap pemilihan;
- b. Tiadanya ideologi politik yang dominan, seperti komunisme atau fascisme, walaupun seringkali rasialisme dan nasionalisme merupakan dasar/basis untuk adanya Kesatuan publik;
- c. Batasan mengenai politik lebih dibatasi dibandingkan dengan dalam sistem totaliter, walaupun hal ini mungkin sebagai hasil kurangnya administrasi modern dan metode teknologi untuk mengenakan adanya batasan yang lebih luas;

- d. Penguasa politik seringkali memberikan tekanan yang lebih besar kepada kekuatan (*force*) dan paksaan (*coercion*) untuk mendapatkan Kesatuan politik dan ketaatan;
- e. Berlawanan dengan sistem liberal Demokrasi, kebebasan-kebebasan dasar manusia didukung secara lemah, dan media massa serta kekuasaan peradilan lebih diawasi langsung oleh pemerintah;
- f. Basis daripada peraturan diperoleh atau dalam elit politik yang tradisional atau dalam elit modern yang baru. Seringkali hal ini dilakukan oleh angkatan darat (*the army*) yang mendapatkan kekuasaan dalam negara melalui perebutan kekuasaan (*coup*) atau sebagai hasil dari perang kemerdekaan;
- g. Biasanya yang melakukan monopoli kontrol politik adalah satu golongan saja; hal ini berbeda dengan dalam sistem Demokrasi liberal di mana di dalamnya terdapat pluralisme.

Dari uraian tersebut ciri-ciri sistem Demokrasi yang dikemukakan oleh Alan R. Ball, dapat disusun dalam bentuk bagan sebagai berikut:

**BAGAN 1:**  
***POLITICAL SYSTEM***



Sehubungan dengan penyusunan bagan di atas, sistem *liberal democracy* pada bentuk negara Federal maupun *Unitary* dimungkinkan bentuk pemerintahan Presidensial dan Parlementer.

## 2. Bentuk Pemerintahan

Para sarjana belum mempunyai kesepakatan tentang pengertian bentuk negara, malah sering dikacaukan dengan bentuk pemerintahan. Namun demikian, ada beberapa sarjana yang berupaya memberikan suatu pembatasan yang tegas antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan.

**Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa istilah bentuk negara (*staatsvorm*) itu terkait dengan pilihan antara Kerajaan (*Monarkhi*) atau Republik. Padahal, secara teoritis, Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*), bukan bentuk negara (*staatsvorm*).<sup>64</sup> Pada dasarnya bentuk pemerintahan ada tiga macam yakni:<sup>65</sup>

1. Kerajaan (Monarki), yaitu Kepala Negara adalah seorang raja yang bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup.
  - a. Monarki mutlak (absolut), yaitu seluruh kekuasaan dan wewenang tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan.

---

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan ke empat*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2002, hlm. 2.

<sup>65</sup> Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 58-59.

- b. Monarki konstitusional, yaitu suatu Monarki yang kekuasaan rajanya dibatasi oleh suatu konstitusi (UUD). Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi.
    - c. Monarkhi Parleментар, yaitu suatu Monarki yang kekuasaan pemerintahan tertinggiya terdapat pada suatu Parlemen menteri yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintah baik secara perorangan menurut bidangnya masing-masing maupun seluruhnya.
2. Republik adalah salah satu bentuk pemerintah yang dipimpin oleh seorang Presiden. Republik terdiri dari:
  - a. Republik mutlak
  - b. Republik konstitusional
  - c. Republik Parleментар.
3. Diktator, yaitu negara diperintah oleh seorang diktator dengan kekuasaan mutlak. Diktator memperoleh kekuasaan yang tak terbatas dikarenakan revolusi yang dipimpinnya.

Monarki (dewasa ini) adalah suatu negara yang diperintah oleh suatu dinasti. Jadi, kepala negaranya diangkat atas dasar keturunan. Oleh karena itu, ia bertanggung bahwa dasarnya ialah ketidaksamaan, karena setiap orang tidak dapat menjadi kepala negara, sedangkan Republik berdasarkan asas kesamaan, karena kepala negaranya diangkat berdasarkan kemauan

orang banyak dan setiap orang dianggap sama haknya untuk menjadi kepala negara.<sup>66</sup>

Menurut **Jellinek**, perbedaan Monarki dengan Republik itu ditentukan oleh cara pembentukan kehendak negara (*nach der Art der Staatlichen willensbildung*). Apabila pembentukan kehendak negara didasarkan pada pertimbangan psikologis yang diwujudkan oleh kehendak pribadi seseorang, itulah yang dinamakan monarki (*Monarchieist der von einem psychischen willen gelenkte Staat*). Sebaliknya, apabila pembentukan kehendak negara itu dibuat oleh manusia menurut pertimbangan yuridis yang diwujudkan melalui kehendak segolongan orang, baik golongan kecil maupun golongan besar, itulah Republik (*Die hochstestaatsgewalt in der Republik ist stets wille eines kleineren order grosseren Kollegium*).<sup>67</sup>

Berbeda halnya dengan **Jellinek**, **Leon Duguit** (1839-1928) mengajukan cara penunjukkan Kepala Negara sebagai parameter bentuk pemerintahan. Jika kepala negara ditunjuk berdasarkan keturunan disebut Kerajaan, sebaliknya jika kepala negara ditentukan berdasarkan cara-cara yang lain disebut Republik.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Azhary, *Ilmu Negara*, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranen Burg, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 53.

<sup>67</sup> Rusli Kustiaman Iskandar, "Kedudukan, Tugas....," *Op., Cit.*, hlm. 31.

<sup>68</sup> Dikutip dari Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Pengaturan Tugas dan Wewenang Wakil Presiden Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2003, hlm. 83.



Secara teoritis, perbedaan mendasar antara bentuk pemerintahan Republik dan bentuk pemerintahan Kerajaan antara lain:<sup>69</sup>

1. Dalam bentuk pemerintahan Republik, Kepala Negara ditentukan dalam suatu pemilihan umum, sedangkan dalam bentuk pemerintahan Kerajaan, Kepala Negara ditentukan berdasarkan garis keturunan (baik berdasarkan garis keturunan tertua, baik laki-laki maupun perempuan); atau berdasarkan alasan psikologis-karismatis, sedangkan dalam bentuk pemerintahan Republik pemilihan Kepala Negara didasarkan pada pertimbangan rasional.
2. Dalam bentuk pemerintahan Republik berlaku pembatasan masa jabatan dan perodesasi jabatan kepala negara berkisar antara empat sampai delapan tahun, sedangkan dalam bentuk pemerintahan Kerajaan tidak ada pembatasan masa jabatan maupun perodesasi. Hal mana disebabkan karena paham bahwa kekuasaan diperoleh sebagai warisan dan dapat digunakan seumur hidup.

Selanjutnya, untuk memudahkan pemahaman tentang perbedaan asasi antara bentuk pemerintahan Republik dengan bentuk pemerintahan Kerajaan dapat pula lebih dititikberatkan pada pembentukan dan pemilihan kepala negara yang dapat dirumuskan sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a. Dalam Republik, Kepala Negara (Presiden) ditentukan atau dipilih dengan cara-cara yang demokratis. Pemikiran ini karena pada

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 84-85. Lihat juga April Carter, *Otoritas dan Demokrasi (Authority and Democracy)* diterjemahkan oleh Sahat Simamora (Jakarta: Rajawali, 1979) mengajukan tesis bahwa pemilihan karismatis merupakan salah satu unsur yang terdapat dalam masyarakat tipe otokratis.

<sup>70</sup> Rusli Kustiaman Iskandar, *Kedudukan... Op., Cit.*, hlm. 37.

dasarnya setiap warga negara berhak menjadi kepala negara. Dalam Kerajaan, kepala negara terbatas pada lingkungan Kerajaan – khususnya keluarga raja. Artinya, tidak setiap warga negara berhak menjadi raja. Karena itu, cara pembentukannya dapat dikatakan kurang atau bahkan tidak demokratis.

- b. Dalam Republik, masa jabatan kepala negara (Presiden) ditentukan/dibatasi untuk satu waktu tertentu, seperti 4 tahun, 5 tahun atau 7 tahun. Dalam Kerajaan, masa jabatan kepala negara (Raja) tidak ditentukan/dibatasi. Karena itu pada kerajaan-kerajaan klasik, pada umumnya masa jabatan raja adalah seumur hidup.
- c. Dalam Republik, syarat untuk menjadi kepala negara lebih bersifat teknis administrasi belaka, seperti: telah berumur 40 tahun, berhak memilih dan dipilih, warga negara, dan sebagainya. Dalam Kerajaan, syarat menjadi kepala negara merupakan warisan sejarah, bersifat tradisional dan turun-temurun.

### **3. Sistem Pemerintahan**

#### **a. Batasan Sistem Pemerintahan**

Secara etimologis, sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata sistem dan pemerintahan. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sistem berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata *Syn* dan kata *histani* yang berarti menempatkan bersama (*to place together*). Secara umum

merupakan suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan dan apabila salah satu atau sebagian di antara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen-komponen yang lainnya itu.<sup>71</sup>

**Pamudji** berpendapat bahwa sistem adalah suatu keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh.<sup>72</sup> **Weiner** mengartikan sistem sebagai perangkat aturan hukum yang mengatur tatanan, artinya meletakkan norma-norma dalam ranah perilaku.<sup>73</sup> Sementara itu, **Inu Kencana Syafiie** menyatakan bahwa sistem adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian yang kait mengait satu sama lain. Bagian atau anak cabang dari suatu sistem, menjadi induk sistem dari rangkaian selanjutnya.<sup>74</sup>

Kata pemerintahan dapat diartikan secara luas dan sempit.

Dalam arti luas pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan

---

<sup>71</sup> **Bintan Saragih**, "*Lembaga . . . Op.Cit*", hlm. 16. Sistem berasal dari bahasa Yunani *Systema* yang mempunyai pengertian: 1). Suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*Whole Compounded of several parts*); 2) hubungan yang berlangsung di antara satu-satuan atau komponen secara teratur (*an organized functioning relationship among units or components*). Jadi dengan kata lain istilah *systema* mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*). Lihat **Tatang M. Amirin**, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 1.

<sup>72</sup> **Pamudji**, *Teori Sistem dan Pengeterapannya dalam Management*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1981, hlm. 4-7

<sup>73</sup> **Robert Weiner**, *The Human Use of Human Being Cybernetic and Society*, Doubday & Company Inc, Garden City, New York, 1954, hlm. 105.

<sup>74</sup> **Inu Kencana Syariie**, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Eresco, Bandung, 1992, hlm. 101.

oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta dalam menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dalam konteks fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif pengertian pemerintahan mencakup ke semua fungsi tersebut di atas. Dalam arti sempit hanya menyangkut fungsi Eksekutif saja.<sup>75</sup> Bagir Manan menguraikan bahwa pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif dan jabatan suprastruktur lainnya.<sup>76</sup> Sementara itu, C.F. Strong menyatakan:<sup>77</sup>

*Government is, therefore, "that organization in which is vested ... the right to exercise sovereign powers." Government, in the broad sense, is something bigger than a special body of ministers, a sense in which we colloquially use if today, when we refer to the Cabinet in Great Britain for example, as the Government of the day. Government in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of the state within and without. It must, therefore have first military power or the control of armed forces; secondly, legislative power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state's behalf. It must, in short have legislative power, executive power and judicial power, which we may call the three departement of government.*

Mencermati pendapat C.F. Strong ini, maka pemerintah ditopang oleh tiga kekuasaan, yakni kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan yudisial.

---

<sup>75</sup> Juanda, *Hubungan ... Op., Cit.* hlm. 75.

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menyongsong... Op., Cit.*, hlm. 100.

<sup>77</sup> C.F. Strong, *Modern... Op., Cit.*, hlm. 8

Samuel Edward Finer menyatakan bahwa istilah *government* paling sedikit mempunyai empat arti, yaitu:<sup>78</sup>

- 1). Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity of the process of governing*);
- 2). Menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*);
- 3). Menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charged with the duty of governing*);
- 4). Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

Pemahaman dari empat arti ini menunjukkan bahwa S.E. Finer mengakui ada pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas. Dengan adanya pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas, maka tentunya dijumpai pula pengertian pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut ajaran tripraja pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan Eksekutif saja.<sup>79</sup>

Dari pengertian sistem dan pemerintahan, maka sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif yang saling

---

<sup>78</sup> Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 5.

<sup>79</sup> *Ibid.*

berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.<sup>80</sup>

A. Hamid S Attamimi mengartikan sistem pemerintahan negara pada hakikatnya membicarakan sistem kerja pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden dalam hubungannya dengan sistem kerja fungsi lembaga tertinggi negara (istilah sebelum perubahan UUD 1945) dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.<sup>81</sup> Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem yang tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungannya antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.<sup>82</sup> Senada dengan itu I Gde Pantja Astawa memaknai sistem pemerintahan sebagai hubungan kekuasaan, wewenang atau fungsi antara dua organ negara ataupun pemerintahan secara timbal balik, terutama hubungan antara Legislatif dan Eksekutif.<sup>83</sup>

Dari pendapat para pakar di atas pada dasarnya mengandung persamaan-persamaan, walaupun terdapat perbedaan karena disebabkan oleh perbedaan sudut pandang. Sistem pemerintahan dalam arti luas merupakan suatu bentuk hubungan tata kerja antara lembaga negara, yaitu antara Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Dalam arti sempit yaitu bentuk hubungan antara ekekutif dan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keppres...Op.,Cit.*, hlm. 124

<sup>82</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm. 9-10

<sup>83</sup> I Gede Pantja Astawa, "Interpelasi dalam Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Daerah," *Makalah* disajikan di Cirebon pada tanggal 27 Desember 2003, hlm. 2.

Legislatif. Dalam tulisan ini yang dikaji adalah pengertian pemerintahan dalam arti luas.

#### b. Ciri – Ciri Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan ini sangat dominan dipengaruhi oleh tipe pemerintahan yang demokratis. Tipe pemerintahan suatu bangsa biasanya merujuk pada bagaimana kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif diorganisir. Untuk keperluan itu dalam pemerintahan demokratis rakyat diberikan keleluasaan untuk mengatur pemerintahan mereka baik secara langsung atau melalui pemilihan perwakilan. Hal ini berbeda dengan pemerintahan otoriter yang membatasi dan melarang partisipasi dari rakyatnya. Dua tipe sistem pemerintahan yang populer dalam pemerintahan demokratis yakni, sistem pemerintahan Presidensial dan Parlemonter.

Suatu sistem pemerintahan dinamakan Parlemonter apabila badan Eksekutif (pemegang kekuasaan Eksekutif),<sup>84</sup> secara langsung bertanggung jawab kepada badan Legislatif (pemegang kekuasaan Legislatif). Mengikuti kata-kata Strong: *It is immediately responsible to parliament.*<sup>85</sup> Artinya bahwa kelangsungan kekuasaan Eksekutif sangat bergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan Legislatif. Setiap kali Eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan Legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, Eksekutif akan

---

<sup>84</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan... Op., Cit.*, hlm. 7.

<sup>85</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 74.

jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada Kepala Negara (Raja, Ratu, Kaisar atau Presiden).<sup>86</sup>

Sementara sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan Eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan Legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan Legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan Legislatif. Pemegang kekuasaan Eksekutif terpisah dari badan Legislatif.

Selain dari dua sistem yang dikemukakan di atas, **Moh. Mahfud** berpendapat bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan Parlementer dan Presidensial. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan Eksekutif merupakan bagian dari badan Legislatif. Badan Eksekutif merupakan bagian badan Legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja Legislatif (yang di Swiss disebut *Bundesversammlung*). Jadi, di dalam sistem ini badan Legislatif membentuk sub badan di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan Legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.<sup>87</sup>

Dilihat dari kekuasaan yang menjalankan pemerintahan, **C.F Strong** membedakan dalam dua jenis, Eksekutif nominal dan

---

<sup>86</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan...Op.,Cit.*, hlm. 7-8.

<sup>87</sup> Moh. Mahfud, *Dasar . . . Op.Cit.*, 1993, hlm. 84.



Eksekutif riil. Eksekutif riil adalah Eksekutif yang riil menjalankan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan. Adapun Eksekutif nominal adalah Eksekutif yang menjalankan pemerintahan tetapi tidak memikul tanggung jawab atas jalannya pemerintahan.<sup>88</sup>

Negara dengan sistem pemerintahan Parlemerter akan memiliki Eksekutif nominal dan Eksekutif riil. Eksekutif riil ada dan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin Perdana Menteri. Kabinet inilah yang bertanggung jawab dan dapat dijatuhkan oleh badan Legislatif. Adapun Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat, karena semua tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Negara dipertanggungjawabkan oleh Kabinet atau oleh Menteri yang bersangkutan. Itulah sebabnya, sistem pemerintahan Parlemerter ini disebut juga dengan pemerintahan kabinet (*cabinet government*), karena yang bertanggung jawab kepada badan Legislatif adalah Kabinet.

Sebaliknya, di negara dengan sistem pemerintahan Presidensial hanya mengenal satu jenis Eksekutif, yaitu Eksekutif riil yang ada pada Kepala Negara. Kepala Negara ini tidak mempunyai hubungan dengan badan Legislatif dalam urusan mempertahankan kelangsungan kekuasaan, karena dalam sistem pemerintahan Presidensial, Eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan Legislatif sebagai konsekuensi pemegang kekuasaan Eksekutif tidak dibentuk oleh atau melalui badan Legislatif. Sistem seperti ini oleh Strong dinamakan *the non*

---

<sup>88</sup> C.F. Strong, *Op., Cit.*, hlm. 234

*parliamentary executive*, di lain pihak dikatakan pula *fixed executive* karena masa jabatan pemegang kekuasaan Eksekutif ditentukan untuk suatu waktu tertentu yang berarti selama masa jabatannya itu, pemegang kekuasaan Eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh badan Legislatif.

Tatanan pemerintahan demokratis selalu memperhatikan secara timbal balik hubungan antara infrastruktur dan suprastruktur. Infrastruktur utama yang berperan dalam sistem pemerintahan adalah sistem kepartaian. Sistem kepartaian mempunyai pengaruh yang berbeda terhadap sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan Parlemerter sangat dipengaruhi susunan kepartaian. Tidak demikian dalam sistem pemerintahan Presidensial.

Sistem pemerintahan Parlemerter dengan sistem banyak partai selalu dibentuk berdasarkan koalisi yang setiap saat terancam pecah yang akan mengurangi dukungan terhadap pemerintah. Pemerintah dapat jatuh bangun sesuai dengan keutuhan koalisi. Dalam praktik didapati pemerintahan koalisi yang stabil atau cukup stabil seperti Pemerintahan Barisan/Nasional di Malaysia, Pemerintahan Koalisi di Belanda dan Belgia.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Bagir Manan, *Menyongsong . . . Op. Cit*, hlm. 254. Menurut Myron Weiner dan Yoseph La Palombara dinyatakan bahwa masalah pokok bukanlah apakah pemerintahan mendapat dukungan rakyat, melainkan apakah legitimasi berkenaan dengan sistem itu telah terbentuk? Betatapun suatu pemerintahan yang tidak populer mungkin saja memegang kekuasaan di dalam suatu sistem yang diterima secara luas oleh rakyat sebagai sistem yang sah. Myron Weiner dan Yoseph La Palombara, "Pengaruh Partai terhadap Perkembangan Politik," dalam Meriam Budiardjo (peny), *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 190-191.

Sistem kepartaian tidak mempengaruhi stabilitas pemerintahan Presidensial. Presiden tidak dapat dikenakan mosi tidak percaya oleh Parlemen. Sistem kepartaian hanya berpengaruh pada saat pemilihan Presiden. Dalam pemilihan tidak langsung, dukungan partai di badan perwakilan sangat menentukan. Tetapi setelah terpilih, Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan oleh Badan Perwakilan yang bersangkutan karena alasan-alasan kebijakan politik kecuali terkena *impeachment*, seperti di India.<sup>90</sup>

Dari beberapa ciri sistem pemerintahan, baik sistem pemerintahan Presidensial maupun Parlementer, maka sangat menarik dikemukakan juga ukuran-ukuran sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney. Ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah.<sup>91</sup>

#### 1). Majelis tetap sebagai Majelis

Dalam sistem pemerintahan Parlementer, majelis dan Eksekutif dilebur ke dalam satu lembaga yang dikenal dengan Parlemen, sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial dituntut agar Legislatif tetap terpisah dengan Eksekutif, sebagaimana teori *Trias Politica*.

---

<sup>90</sup> *Ibid.* Pendapat yang berbeda, sistem kepartaian di India kurang menjanjikan untuk dicontoh sekalipun India tergolong demokratis. Lihat Bambang Cipto, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, hlm. 136.

<sup>91</sup> Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, London: Oxford University Press, 1992, hlm. 40-46. Lihat juga Ibrahim R, "Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945," *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2003, hlm. 51-54.

2). Eksekutif tidak dibagi

Presiden dipilih oleh rakyat dan bersandar kepada dukungan rakyat sesuai konstitusi. Amerika Serikat telah menentukan solusinya yang memungkinkan Eksekutif tunggal dan pemilihan Presiden pada saat pemilih majelis; ini mendorong dua cabang pemerintahan untuk bersatu dalam menyelesaikan berbagai masalah kenegaraan.

3). Kepala pemerintahan juga kepala negara

Jika dalam Monarkhi pra-Parlemerter, kepala negara juga kepala pemerintahan, dan dalam Presidensial kepala pemerintahan yang juga kepala negara, tetapi Presiden dipilih oleh rakyat, para pemilih memilih pemimpin politik untuk masa jabatan yang telah ditentukan secara pasti dalam konstitusi.

4). Presiden mengangkat kepala departemen

Dalam sistem pemerintahan Parlemerter, Perdana Menteri mengangkat rekannya di Majelis untuk membentuk pemerintahan, sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial, kepala pemerintahan (Presiden) mengangkat rekan-rekannya sebagai kepala departemen, seperti di Amerika Serikat dimintakan persetujuan Senat dan di Philipina dimintakan persetujuan komisi pengangkatan pejabat.

5). Presiden adalah eksekutif tunggal

Sistem pemerintahan Parlemerter bersifat kolektif dan Perdana Menteri setara dengan menteri-menterinya, sedangkan pemerintahan

Presidensial cenderung bersifat individual dan para menteri merupakan pembantu Presiden.

6). Majelis tidak boleh menduduki jabatan Eksekutif

Dalam sistem pemerintahan Parlementer seorang dapat duduk di Eksekutif dan Legislatif sekaligus, pada pemerintahan Presidensial tidak boleh merangkap jabatan di dua lembaga tersebut.

7). Eksekutif bertanggung jawab kepada pemilih

Presiden tidak bertanggung jawab kepada Majelis, tetapi bertanggung jawab kepada pemilih secara langsung. Biasanya majelis meminta Presiden bertanggung jawab berdasarkan konstitusi melalui proses dakwaan. Namun, hal ini tidak berarti ia bertanggung jawab kepada Majelis dalam pengertian sistem pemerintahan Parlementer. Dakwaan tersebut untuk menuntut kepatuhan hukum dan berbeda dengan kontrol politik terhadap tindakan Presiden. Tanggung jawab politik dalam kaitan hubungan kerja sehari-hari terjadi antara Pemerintah dengan Majelis.

8). Presiden tidak dapat membubarkan Majelis

Majelis tidak dapat memberhentikan Presiden dari jabatannya, begitu pula Presiden tidak dapat membubarkan Majelis. Mereka tidak saling memaksa, sehingga para ahli menyebutnya sebagai *checks and balances system*. Sistem pemerintahan Presidensial memperlihatkan hubungan saling membutuhkan antara cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan yudisial.

- 9). Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang pemerintahan yang lain dan tidak ada peleburan bagian Legislatif dan Eksekutif
- Dalam sistem pemerintahan Parlementer, Eksekutif dan Majelis tidak berkedudukan lebih tinggi, karena keduanya merupakan bagian dari institusi Parlemen. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, peleburan kekuasaan Legislatif dan Eksekutif digantikan dengan pemisahan kekuasaan, masing-masing memiliki ruang lingkup tugas sendiri-sendiri. Tindakan mereka dapat dinyatakan inskonstitusional oleh yudisial. Dalam hal ini, kedudukan konstitusi memiliki tempat yang sangat sentral untuk sebuah kepastian. Dalam sistem pemerintahan Parlementer, konstitusi dapat diubah oleh Eksekutif dan Majelis yang bertindak sebagai Parlemen, sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial Majelis dapat mengubah konstitusi dengan keterlibatan dari Presiden.
- 10). Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih
- Pemerintah dalam sistem pemerintahan Parlementer diangkat oleh kepala negara, mereka tidak dipilih, sebaliknya dalam sistem pemerintahan Presidensial Eksekutif tergantung kepada suara rakyat dan Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih oleh badan pemilih, sehingga kedua lembaga dapat mengklaim diri bahwa ia mewakili rakyat.

11). Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

Kegiatan politik pada sistem pemerintahan Parleментар bertumpu kepada Parlemen, kepala negara, pemerintah, wakil rakyat, partai, kelompok kepentingan, para pemilih mengakui supremasi Parlemen. Dalam sistem pemerintahan Presidensial tidak ada konsentrasi kekuasaan, kecuali pembagian kekuasaan. Tidak ada penyatuan, kecuali fragmentasi kekuasaan.

Selanjutnya, **Douglas V. Verney** juga mengemukakan beberapa ciri dari sistem pemerintahan Parleментар, yakni:<sup>92</sup>

1) Majelis menjadi Parlemen

Pada awalnya, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab terhadap seluruh kekuasaan. Kemudian muncul majelis yang menentang hegemoni raja, dan akhirnya majelis mengambil alih tanggung jawab pemerintahan dan bertindak sebagai Parlemen. Raja kehilangan sebagian besar kekuasaannya, seperti yang terjadi di Inggris akhir abad ke-17, dimana kekuasaan Legislatif diberikan kepada majelis untuk membedakan kekuasaan Eksekutif yang dipegang raja.

Raja kehilangan kekuasaan Eksekutifnya dan diserahkan kepada para menteri yang bertanggung jawab kepada majelis. Para menteri dipilih oleh majelis dan akan mengundurkan diri, apabila majelis menarik kepercayaan. Pada hakikatnya sistem pemerintahan Parleментар

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 54-58.

adalah peleburan fungsi legislatif dan Eksekutif, yaitu majelis yang dulunya merupakan badan perwakilan diubah menjadi sebuah Parlemen. Parlemen adalah sebuah badan yang mencakup Legislatif dan Eksekutif. Jika harus mengacu kepada Legislatif saja, digunakan istilah majelis.

2) Eksekutif dibagi menjadi dua bagian

Salah satu konsep penting perubahan majelis ke dalam Parlemen adalah Eksekutif dibagi dua bagian, yaitu: Perdana Menteri menjadi kepala pemerintahan dan Presiden (Raja) sebagai kepala negara. Raja (Ratu) menduduki tahta karena keturunan seperti di Inggris, di Malaysia yang Dipertuan Agung dipilih oleh majelis raja-raja, dan Sultan yang Dipertuan Agung, India Presiden dipilih oleh Kongres.

3) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan

Dalam urusan pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri dan bertanggung jawab kepada Majelis, kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara.

4) Kepala pemerintahan mengangkat menteri

Pembedaan antara Perdana Menteri dengan para menteri, Perdana Menteri diangkat oleh Kepala Negara, para menteri dipilih oleh Perdana Menteri.

5) Kabinet (Pemerintah) adalah badan kolektif

Peralihan sistem pemerintahan Monarki ke dewan menteri, mengandung arti bahwa seorang penguasa digantikan oleh sebuah



badan kolektif. Perdana menteri merupakan orang pertama di antara pemegang jabatan yang setara (*primus inter pares*).

6) Menteri biasanya merupakan anggota Parlemen (di Inggris)

Para anggota pemerintahan mempunyai peranan ganda, yaitu sebagai menteri dan anggota Parlemen, karena Parlemen terdiri dari Eksekutif dan majelis. Seorang anggota Eksekutif adalah anggota majelis secara *de facto*, tetapi ia tidak dapat menjadi anggota majelis. Di negara dengan sistem pemerintahan Parlemerter penuh, seperti Inggris para menteri juga anggota majelis. Tidak semua negara yang menganut sistem pemerintahan Parlemerter menerima bahwa para menteri harus menjadi anggota majelis, seperti Belanda, Norwegia, dan Luxembourg para menteri dilarang menjadi anggota majelis setelah pengangkatannya, hal ini menunjukkan sisa dari doktrin pemisahan kekuasaan.

7) Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis

Pemerintah bertanggung jawab kepada majelis dan mungkin menolak memberikan dukungan. Jika majelis menganggap Eksekutif bertindak tidak bijaksana atau bukan atas dasar konstitusi. Dengan mosi tidak percaya atau menolak usulan program pemerintah, majelis dapat memaksa pemerintah untuk mengundurkan diri dan mendorong kepala negara menentukan pemerintahan baru.

8) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat pada kepala negara, untuk membubarkan majelis

Dalam sistem Monarkhi, sistem pemerintahan Parlemerter di Eropa, jika tidak puas dengan majelis, raja dapat membubarkan salah satu dari kedua badan Legislatif. Dengan maksud untuk mendapatkan kepercayaan melalui pemilihan umum, wakil rakyat dan kabinet mendapat mandat baru. Pada kondisi ini, menunjukkan pemerintah dibagi dua: kepala negara membubarkan Parlemen dan akan melakukan, apabila ada permintaan kepala pemerintahan.

- 9) Parlemen sebagai suatu Kesatuan memiliki supremasi dan tidak saling menguasai.

Konsep supremasi Parlemen merupakan suatu Kesatuan atas bagiannya yang merupakan suatu ciri khas dari sistem pemerintahan Parlemerter, setiap unsur Parlemen tidak boleh menguasai unsur lain. Pemerintah bergantung kepada dukungan majelis, jika pemerintah ingin terus berkuasa, tetapi majelis tidak memiliki supremasi, pemerintah dapat membubarkan Parlemen dan mengadakan pemilihan umum.

- 10) Pemerintah satu Kesatuan, bertanggung jawab secara tidak langsung kepada pemilih.

Meskipun bertanggung jawab langsung kepada Majelis, pemerintah hanya bertanggung jawab secara tidak langsung kepada para pemilih. Perdana Menteri harus menjadi anggota Majelis sebelum diangkat menjadi Perdana Menteri.

11) Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Penyatuan kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Parlemen menyebabkan penumpukan kekuasaan di Parlemen dalam tatanan politik. Parlemen merupakan forum untuk mengajukan berbagai gagasan, pemerintah tidak boleh terlalu banyak omong terhadap penolakan Parlemen atas programnya. Majelis harus menahan diri untuk tidak menjalankan fungsi pemerintah. Di sinilah letak kesinambungan kekuasaan, tanpa mencari keuntungan bagi setiap institusi.

Untuk ciri-ciri sistem pemerintahan semi-Presidensial, **Maurice Duverger** menyampaikan tiga macam unsur dalam konstitusinya, yakni:<sup>93</sup>

- 1) Presiden dipilih melalui pemilihan umum (*The President of the republic is elected by Universal suffrage*).
- 2) Memiliki kekuasaan yang cukup besar (*He possesses quite considerable powers*)
- 3) Adanya oposisi yang kuat, Perdana Menteri dapat memegang jabatan selama tidak ada mosi tidak percaya (*He has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them*)

**Sri Soemantri M** dalam makalahnya yang berjudul *Wawasan Akar Kerakyatan dan Strategi Pengukuhannya Melalui Sistem Pemerintahan*

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

Berdasarkan UUD 1945 Dilihat dari Aspek Hukum mengungkapkan ciri-ciri sistem pemerintahan menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest, yakni:<sup>94</sup>

Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial:

- 1). *It is based upon the separation of powers principle;* (didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas)
- 2). *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;* (Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif atau mengundurkan diri apabila dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya)
- 3). *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the letter is wholly responsible to the Chief Executive;* (Tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; para menteri bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden.
- 4). *The executive is chosen by the electorate.*(Eksekutif dipilih oleh pemilih)

Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parleментар:

- 1). *Its is based upon the deffusion of powers principle;* (Didasarkan pada penyatuan kekuasaan)
- 2). *There is mutual responsibility between the executive and the legislature; hence the executive may dissolve the legislature or he must*

---

<sup>94</sup> Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1959, hlm. 7-9 Lihat juga Sri Soemantri M, "Wawasan Akar Kerakyatan dan Strategi Pengukuhanannya Melalui Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 Dilihat dari Aspek Hukum," Makalah disampaikan dalam *Seminar Sehari* yang diadakan oleh IIPS pada tanggal 14 Desember 1995, hlm.65.

*resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature;*  
 (Ada pertanggungjawaban timbal balik antara Eksekutif dengan Legislatif, Eksekutif boleh membubarkan Legislatif atau dia harus mundur bersama dengan kabinetnya bila kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota di dalam Legislatif)

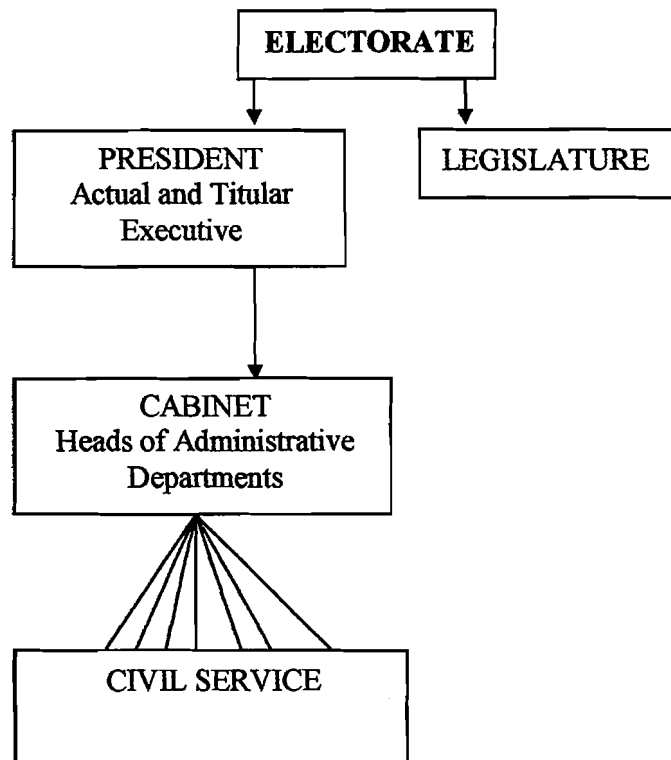
- 3). *There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet;* (Juga ada pertanggungjawaban secara bersama antara Eksekutif dan kabinetnya)
- 4). *The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular Head of State (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature.* Eksekutif (Perdana Menteri, Menteri atau Konselor) diangkat oleh kepala negara (Raja atau Presiden), sesuai dengan dukungan dari mayoritas anggota Legislatif).

Selanjutnya dari penjabaran **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** dapat dinyatakan bahwa sistem Presidensial ini didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan; Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif ataupun Eksekutif tidak harus bubar ketika kehilangan dukungan dari mayoritas Legislatif, tidak ada saling bertanggung jawab antara Presiden dan kabinetnya; semua pertanggungjawaban ada pada kepala Eksekutif, serta Eksekutif dipilih oleh badan pemilih. Untuk hal ini dapat digambarkan dalam Bagan I di bawah ini.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

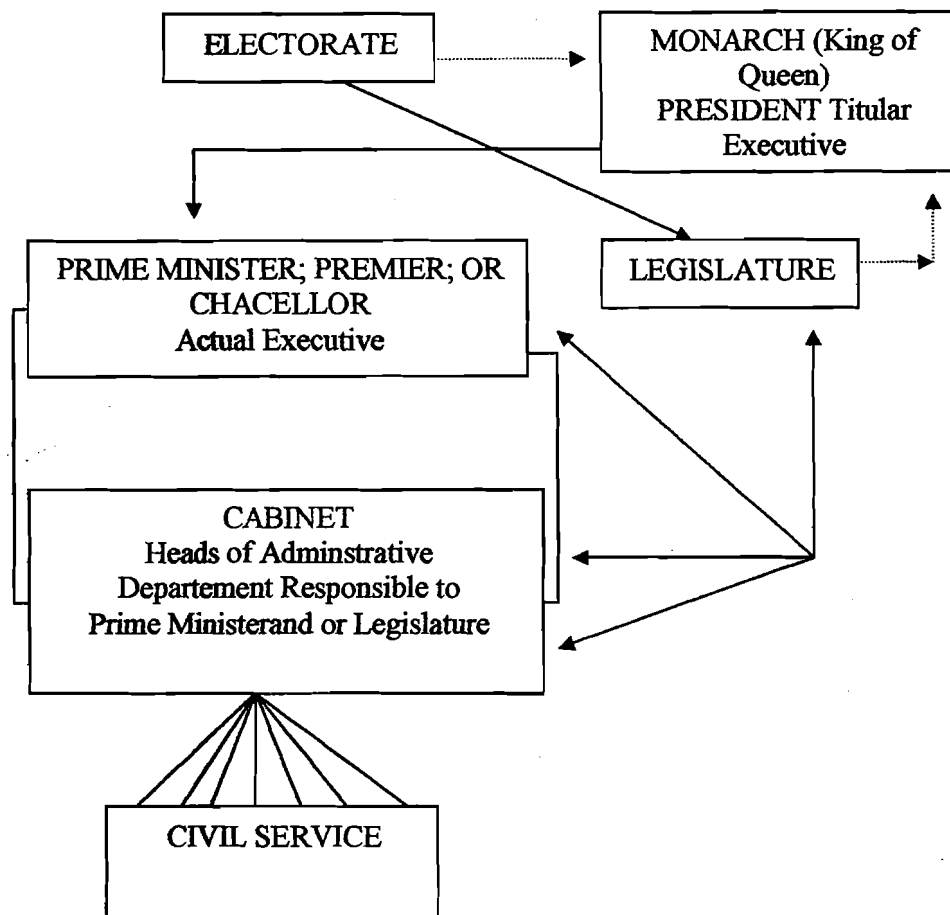
**BAGAN 2:**  
**PRESIDENTIAL GOVERNMENT**



Selanjutnya S.L. Witman dan J.J. Wuest juga mengemukakan bahwa sistem pemerintahan Parlementer didasarkan pada prinsip difusi kekuasaan, pada satu sisi Eksekutif dapat membubarkan Legislatif atau Eksekutif harus meletakkan jabatan bersama kabinet ketika kebijaksanaannya tidak diterima oleh mayoritas anggota Legislatif, adanya saling bertanggungjawab antara Eksekutif dan Legislatif, serta Eksekutif (Perdana Menteri, Menteri, atau Kanselor) dipilih oleh Simbol Kepala Negara (raja atau Presiden), sesuai dengan dukungan mayoritas Legislatif. Hal ini tergambar dalam Bagan II sebagai berikut.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> *Ibid.*

## BAGAN 3:

**CABINET PARLIMENTARY GOVERNMENT****C. Teori Konstitusi**

Keberadaan konstitusi dalam mengatur penyelenggaraan pemerintah baik yang dilakukan oleh lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif mempunyai arti yang sangat strategis.<sup>97</sup> Pengaturan ini dapat dijadikan landasan untuk

<sup>97</sup> Lihat Konstitusi Australia yang konstitusinya menetapkan pemisahan antara kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Secara lengkap konstitusi Australia menetapkan bahwa kekuasaan Legislatif membuat hukum (*the legislative power to make laws*); kekuasaan Eksekutif Persemakmuran sebagai administer hukum dan menerapkan dalam kegiatan pemerintahan (*the executive power to administer laws and carry out the business of government*) dan kekuasaan Yudikatif Federal menguji melalui peradilan (*the judicial power exercised by courts*). Lihat "Parliament An Overview," <http://www.aph.gov.au/parl.htm>, diakses tanggal 8 Agustus 2004.

menentukan batasan kekuasaan negara, hak warga negara dan lain sebagainya, tak terkecuali dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan. Berikut ini akan diuraikan aspek-aspek konstusionalisme dan teori konstitusi.

### 1. Pengertian Konstitusi

Negara yang menganut sistem negara dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi.<sup>98</sup> Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, ada kalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal atau digunakan juga beberapa istilah lain, seperti UUD dan hukum dasar.

Menurut Rukmana Amanwinata<sup>99</sup> istilah "konstitusi" dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata "constitution" (bahasa Inggris), "constitutie" (bahasa Belanda), "constitutionel" (bahasa Perancis), "Verfassung" (bahasa Jerman), "constitutio" (bahasa Latin), "fundamental laws," (Amerika Serikat).

Pendapat mengenai istilah konstitusi dan UUD terbagi dua, yaitu: *Pertama*, pendapat yang membedakan konstitusi dengan UUD; *Kedua*, pendapat yang menyamakan konstitusi dengan UUD. Pada saat ini nampaknya pendapat kedua lebih diterima.

---

<sup>98</sup> Rusell F Moore, *Modern Constitutions*, Ames, Iowa, Littlefield, Adam & Co, 1957, hlm. 3.

<sup>99</sup> Rukmana Amanwinata, "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945", *Disertasi*, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1996, hlm. 48.



Perkataan “Konstitusi” berarti “pembentukan” berasal dari kata kerja “constituer” (Perancis) yang berarti “membentuk”.<sup>100</sup> Sementara itu, istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.<sup>101</sup>

Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain yaitu hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang sempit dan pengertian yang luas.

Pengertian konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.<sup>102</sup>

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.<sup>103</sup>

E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai *A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principle fuctions of the organ of government of a state and declares the principles governing*

<sup>100</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989, hlm.10.

<sup>101</sup> Sri Soemantri, “UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara”, *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, September-November 2001, hlm. 47.

<sup>102</sup> Sri Soemantri, *Pengantar . . . Op.Cit.*, hlm.62.

<sup>103</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan.. Op., Cit.*, hlm. 7.

*the operation of those organ.* (suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).<sup>104</sup>

**Eric Barendt** dalam bukunya *An Introduction to Constitutional Law* menyatakan:<sup>105</sup>

*The constitution of a state is the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, court, and other important national institution* (konstitusi negara adalah dokumen tertulis atau teks yang mana secara garis besar mengatur kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif serta lembaga negara lainnya).

**Hans Kelsen** menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, disamping mengatur proses pembentukan undang-undang, di samping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ Eksekutif dan Yudikatif.<sup>106</sup>

**Michael J. Perry** mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus, rakyat memahaminya. Secara lebih jelas ia menyatakan:<sup>107</sup>

<sup>104</sup> E.C.S. Wade & G. Godfray Philips, *Op.,Cit.*, hlm. 1.

<sup>105</sup> Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, London, 1998, hlm. 1.

<sup>106</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, 1995, hlm. 258.

<sup>107</sup> Michael J. Perry, "What is "the Constitution" (and Other Fundamental Questions)," dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1998, hlm. 100.

*The constitution, in each and all of its various parts, is the yield of political acts of a certain sort; acts intended to establish not merely particular configurations of words but, ultimately, particular norms, namely, the norms that "We the people" understood—or would have understood, had they been engaged, had they been paying attention — the particular configurations of words to communicate.*

Konstitusi dengan istilah lain *constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari undang-undang dasar atau *Grundgesetz*. Herman Heller menyatakan bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas daripada undang-undang dasar.<sup>108</sup> Joeniarto memberikan batasan terkait dengan Undang-Undang Dasar. Menurutnya, undang-undang dasar ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara yang lazimnya kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal dan apabila akan mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya.<sup>109</sup>

Sementara itu menurut kamus *Black's Law Dictionary* dikatakan bahwa pengertian konstitusi adalah.<sup>110</sup>

*"the fundamental and organic law of a nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well*

<sup>108</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Pengantar . . . Op.Cit*, hln. 64-65. Penulis ingin mengaskan pandangannya bahwa istilah konstitusi mempunyai arti yang sama dengan undang-undang dasar. Alasannya, selain kedua peristilahan ini dipergunakan di Indonesia juga mengikuti pendapat Sri Soemantri M dalam disertanya yang berjudul *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Selanjutnya, di dalam beberapa literatur dikenal beberapa istilah untuk konstitusi dari berbagai bahasa yaitu *Constituer* (Prancis), *Grundwet* (Belanda), *Die Groudsalzoung* (Jerman), *Dastur* (Arab), *Constitutio* (Latin), *Constitution* (Inggris), *Samwidhana* (Sangsekerta).

<sup>109</sup> Joeniarto, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 22.

<sup>110</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law... Op.Cit*, hlm.306.

*as prescribing the extent of its sovereign power and the manners of its exercise."*

(Hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara, menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya dan cara dari pengujiannya)

Dalam pengertian ini konsitusi dianggap sebagai sebuah hukum atau aturan dasar suatu negara, dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis yang membentuk karakteristik dan konsep-konsep pemerintahannya, berisi prinsip-prinsip asasi yang dipatuhi sebagai dasar kehidupan kenegaraan, pengendalian pemerintah, pengaturan, pembagian dan pembatasan fungsi-fungsi yang berbeda dari departemen-departemen serta penjabaran secara luas urusan-urusan yang berkaitan dengan pengujian kekuasaan kedaulatan. Sebuah piagam pelimpahan wewenang dari rakyat kepada pemerintah.

Selanjutnya, **Ronato R. Pasimio** menyatakan pengertian dari *constitution* yang diartikan:<sup>111</sup>

*the fundamental law of the state, containing the principles upon which government is founded, regulating the division of the sovereign powers and directing to what persons each of these powers is to be exercised.*

Inti dari pernyataan di atas sangat jelas bahwa konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu negara yang berisi prinsip-prinsip sebuah pemerintahan dibentuk, pengaturan pembagian kekuasaan dan pedoman pengujian terhadap kekuasaan-kekuasaan tersebut.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Renanto R Pasimio, *The Philippine Constitution (Its Evolution and Development) and Political Science*, National Book Store Inc, Metro Manila, 1991, hlm. 41.

<sup>112</sup> Lihat juga Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejarah Proklamasi hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm.2.

Berangkat dari pengertian-pengertian yang disampaikan para ahli hukum di atas, dapat kiranya diberikan penegasan bahwa konstitusi merupakan norma dasar baik yang dituangkan secara tertulis maupun tidak tertulis yang di dalamnya mengatur masalah badan-badan negara, seperti; Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.

Namun, harus diketahui juga bahwa pengertian konstitusi tertulis maupun tidak tertulis tentunya tidak dimaknai dalam pengertian yang benar-benar tertulis dan tidak tertulis, akan tetapi makna konstitusi tertulis dan tidak tertulis dimaknai pada batasan konstitusi yang terdokumentasi dan tidak terdokumentasi.<sup>113</sup> Sementara K.C Wheare menjelaskan istilah konstitusi, secara garis besarnya dapat dibedakan ke dalam dua pengertian, yakni:<sup>114</sup>

*Pertama*, istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjukkan kepada seluruh aturan mengenai sistem ketatanegaraan.

*Kedua*, istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara.

Dalam bagian lain, konstitusi terkadang dapat disebut juga dengan *State's Fundamental Norm*, yaitu pokok kaidah yang mendasar dari

---

<sup>113</sup> K.C Wheare menegaskan bahwa pengklasifikasian konstitusi ke dalam tertulis dan tak tertulis harus dibuang. Perbedaan yang lebih baik adalah antara negara-negara yang mempunyai konstitusi tertulis dengan negara-negara yang mempunyai konstitusi tertulis dengan negara-negara yang tidak mempunyai konstitusi tertulis, atau lebih sederhananya mengikuti definisi konstitusi yang dipakai dalam buku ini, antara negara-negara yang mempunyai konstitusi dan negara-negara yang tidak mempunyai konstitusi. Lihat K.C. Wheare, *Op., Cit.*, hlm. 23

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2

sesuatu negara.<sup>115</sup> Suatu ketentuan dapat disebut sebagai *State's Fundamental Norm* apabila memenuhi syarat sebagai berikut.<sup>116</sup>

1. Dibuat oleh para pembentuk dan pendiri negara.
2. Isinya memuat asas kefilosofatan, asas politik negara, tujuan yang hendak dicapai negara, dan pernyataan masih akan dibentuk sebuah konstitusi.
3. Posisinya terpisah dari batang tubuh, walaupun secara utuh dapat menjadi pasangan.

Penerapan konstitusi dapat dijadikan alat untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan, baik Eksekutif, Yudikatif maupun Legislatif. Hal ini dinyatakan oleh **Loewenstein, Frederick dan Herman Finer** yang mengatakan bahwa konstitusi merupakan sarana pengendali kekuasaan (*in manner such power is to be exercised*).<sup>117</sup> Agar dapat mengetahui pembatasan tersebut dapat disimak pula dalam materi muatan konstitusi. Materi muatan konstitusi biasanya dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:<sup>118</sup>

1. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar, dan;

---

<sup>115</sup> Inu Kencana Syafie, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 11.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.145

<sup>118</sup> Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002, hlm. 3.

3. Adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

Dari sini sangatlah jelas bahwa konstitusi setidaknya harus mengandung substansi mengenai perlindungan hak asasi manusia, aspek-aspek ketatanegaraan yang mendasar dan lebih utamanya lagi adanya pembagian dan pembatasan sekaligus sebagai sarana kontrol terhadap kekuasaan negara.

Terkait dengan keberadaan konstitusi, maka pada dasarnya secara tegas konstitusi adalah; *Pertama, public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; *Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat* (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *Universal and equal suffrage* dan pengangkatan Eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; *Ketiga, pemisahan atau pembagian kekuasaan* serta pembatasan wewenang; *Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.*<sup>119</sup>

Setelah melihat uraian tentang apa konstitusi itu? Maka sebenarnya dapat diambil suatu renungan tentang prinsip umum dari konstitusi yang dikemukakan oleh **Charles Howard McIlwain** yang diambilnya dari

---

<sup>119</sup> Moh. Mahfud, *Demokrasi dan...Op., Cit.*, hlm. 145

*Paine's Dictum* menyatakan "a constitution is not the act of a government but of a people constituting a government."<sup>120</sup>

Dari uraian pengertian konstitusi di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian konstitusi adalah suatu dokumen yang dibuat oleh lembaga yang ditentukan yang di dalamnya memuat aturan-aturan, memaparkan rangka dan tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara serta menentukan cara kerja dan hubungan antar lembaga-lembaga negara.

## 2. Konstitusionalisme

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi. "Constitutionalism is a belief in imposition of restrains on government by means of a constitution."<sup>121</sup>

Menurut **Daniel S Lev** pada intinya konstitusionalisme adalah proses hukum.<sup>122</sup>

Senada dengan pendapat di atas, menurut **Carl J Friedrich**, konstitusionalisme diartikan:<sup>123</sup>

"... A set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restrains which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called

<sup>120</sup> Charles Howard McIlwan, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York, 1947, hlm.20.

<sup>121</sup> Eric Barent, *An Introduction . . . Op., Cū*, hlm. 14.

<sup>122</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indónesia. Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3S, 1990, hlm. 513.

<sup>123</sup> Carl J. Friedrich terpetik dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 57.



*upon to do the governing.*" (serangkaian aktivitas yang diatur dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat tetapi tunduk pada sederetan batasan yang berupaya untuk memastikan bahwa kekuasaan yang diperlukan bagi pengelolaan negara semacam itu tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang disertai tugas untuk melaksanakan pemerintahan).

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, konstitusionalisme diartikan sebagai suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.<sup>124</sup>

Sementara itu, menurut **Mc Ilwan** sebagaimana dikutip **Adnan Buyung Nasution**, ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah.<sup>125</sup>

Lebih lanjut menurut **C.J Bax** dan **G.F.M van der Tang** konstitusionalisme mengandung tiga pengertian esensial sebagai berikut:<sup>126</sup>

1. *A state, or any system of government, must be founded upon law, while the power exercised within the state should conform to definite legal rules and procedures (the idea of constitution or fundamental law).*

(sebuah negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan di atas undang-undang, sedangkan kekuasaan yang dijalankan di dalam

<sup>124</sup> Tim Penyusunan Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm. 521.

<sup>125</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi kasus sosio-legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001, hlm. 1.

<sup>126</sup> C.J Bax dan G.F.M van der Tang, "Theses on Control in Constitutional Law", dalam Carla M. Zoethout, Ger van der Tang, Piet Akkermans (editor), *Control in Constitutional Law*, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, hlm. 88.

negara harus sejalan dengan peraturan-peraturan dan prosedur hukum yang tegas (gagasan mengenai Konstitusi atau Undang-Undang Dasar)

2. *The institutional structure of government should ensure that power resides with, or is divided among, different branches which mutually control their exercise of power and which are obliged to co-operate (the ideas of mixed government, separation of powers, checks and balances).*

(Bangunan institusional pemerintah harus memastikan bahwa kekuasaan berada ditangan, atau dibagi-bagi diantara, cabang-cabang yang berbeda yang saling mengontrol pelaksanaan kekuasaan mereka dan yang berkewajiban untuk bekerja sama (gagasan mengenai pemerintah campuran, pemisahan kekuasaan, sistem *cheks and balances*) saling periksa dan menjaga keseimbangan).

3. *The relationship between the government and the individual members of society should be regulated in such manner that it leaves the latter's basic rights and freedoms unimpaired.*

(Hubungan antara pemerintah dengan anggota perseorangan masyarakat sebaiknya diatur sedemikian rupa sehingga hubungan tersebut menjamin hak-hak dan kebebasan dasar yang disebut belakangan, anggota perseorangan masyarakat, tidak dilanggar).

**Soetandyo Wignjosoebroto** menyatakan bahwa ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh-kembang di bumi aslinya, Eropa Barat mengandung dua esensi:<sup>127</sup>

*Esensi pertama*, ialah konsep “negara hukum” atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum Anglo Saxon disebut *rule of law* yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi

---

<sup>127</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM & HUMA, 2002, hlm. 405.

kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). *Esensi kedua*, ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.

Persoalan utama dari konstitusionalisme adalah kenyataan bahwa hukum dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, bagaimanakah pemerintah sebagai penguasa dapat beriktikad baik untuk menaati hukum? Mengenai hal ini John Alder berpendapat sebagai berikut:<sup>128</sup>

*The fundamental problem with 'constitutionalism' is that laws are made and enforced by governments so how can government under law be anything more than a hope that our rulers will be benevolent? There are broadly four ways in which constitutions have grappled with this. Ultimately though, all depend on political good will.*

1. *By creating basic principles of justice, and individual rights policed by courts who are independent of the government.*
2. *By splitting up power between different government bodies to ensure that no one person has too much power (the separation of powers). This can be achieved in various different ways, for example, division of function, division between central and local powers.*

---

<sup>128</sup> John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London: Macmillan Professional Master, 1989, hlm. 39-40.

3. *By adopting representative institutions of government that are chosen by the people and can be removed by the people.*
4. *By providing for direct participation by the people in the process of government decision-making, for example, by holding referendums on important issues and public enquiries into important proposal.*

Oleh karena itu bagi Andrews,<sup>129</sup> konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang “the rule of law” sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Ide konstitusionalisme kendati berasal dari bagian bumi belahan Barat, tetapi pada perkembangannya ternyata dapat diterima hampir di seluruh dunia. Dapat dikatakan ide konstitusionalismelah satu diantara sedikit ide Barat yang dapat secara tulus diterima di kawasan Asia, Afrika dan kawasan non-Barat. Ide ini ternyata terus berkembang diterima karena dianggap tepat.

---

<sup>129</sup> William G. Andrews, *Constitutional and Constitutionalism*, Third Edition, 1968, New Jersey, Van Nostrand Company, hlm.9.

Berdasarkan ide konstitusionalisme semua pemegang kekuasaan harus dibatasi. Di satu sisi tidak ada satu pihak atau lembaga pun yang boleh memiliki kekuasaan tanpa batas. Di sisi lain, setiap pemberian kekuasaan senantiasa perlu disertai dengan pembatasan kekuasaan. Dengan demikian pemikiran yang mengakui atau menghendaki keberadaan lembaga yang memiliki kekuasaan tanpa batas tidak sesuai dengan ide konstitusionalisme.

Pada masa lalu di Indonesia pernah dikembangkan pemikiran bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan tanpa batas, sebab merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD 1945). Pemikiran semacam ini tentu saja tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan ide konstitusionalisme dan hakikat konstitusi. Jadi, substansi dan ciri konstitusionalisme adalah menjaga eksistensi konstitusi yang didalamnya membatasi dan mengendalikan segala bentuk penyimpangan kekuasaan.

### 3. Klasifikasi dan Karakteristik Konstitusi

Dalam teori konstitusi, keberadaan konstitusi dapat dibagi-bagi ke dalam beberapa klasifikasi. Sebagai rujukan utama dalam memahami klasifikasi konstitusi dapat mengacu kepada pendapat K.C. Wheare. Ia mengklasifikasikan konstitusi sebagai berikut:<sup>130</sup>

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*).

---

<sup>130</sup> K.C. Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 16-31.

- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution and rigid constitution*)
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat-tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*)
- d. Konstitusi Serikat dan konstitusi Kesatuan (*Federal constitution and Unitary constitution*)
- e. Konstitusi sistem pemerintahan Presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan Parlemerter (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution*).

Menurut **Leslie Wolf Philips** sebagaimana diacu oleh **Parlin M Mangunsong**, berdasarkan sifat, konstitusi dapat diklasifikasi menjadi:

- I. Konstitusi bersifat *struktur* dan *kuantitatif*:
  - 1. *Writen-unwritten; codified-uncodified classification;*
  - 2. *Rigid-flexible; conditional-uncoditional;*
  - 3. *Rigid-Unitary classification;*
  - 4. *Presidential-executive and parliamentary-executive classification;*
  - 5. *Monarchi-republican classification.*
- II. Konstitusi bersifat *kualitatif*
  - 1. *Normative-nominal; stable-fragile classification;*
  - 2. *Public-private; political-activity-factor and related classification,* yang terbagi menjadi:
    - a. *Programmatic-confirmatory*
    - b. *Competitive-consolidatory*
    - c. *Ideological-legal.*<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 19.

Untuk lebih jelasnya dari klasifikasi ini, dapat kiranya diuraikan penjelasan dari Sri Soemantri dalam disertasinya yang berjudul "*Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*". Penjelasan tersebut adalah:

a. Konstitusi Tertulis dan Konstitusi bukan dalam Bentuk Tertulis

Yang dimaksud dengan konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Konstitusi yang ke dua ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam satu dokumen formal.

b. Konstitusi Fleksibel dan Konstitusi Rigid

Konstitusi fleksibel mempunyai ciri-ciri pokok, yakni; elastis, oleh karena dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah dan diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang, sedangkan konstitusi rigid mempunyai ciri-ciri pokok, yakni; mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain dan hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa.

c. Konstitusi Derajat Tinggi dan Konstitusi Tidak Derajat Tinggi

Yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Seperti diketahui, dalam setiap negara selalu terdapat berbagai tingkat peraturan perundang-undangan, baik dilihat dari isinya maupun ditinjau dari bentuknya.

Konstitusi termasuk dalam katagori yang tertinggi, apabila dilihat dari segi bentuknya dia berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Juga syarat untuk merubah konstitusi tersebut berbeda, dalam arti lebih berat dibandingkan yang lain.

Konstitusi yang ke dua ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi yang pertama. Persyaratan yang diperlukan untuk mengubah konstitusi jenis ini sama dengan persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan yang lain, umpamanya undang-undang.

d. Konstitusi Serikat dan Konstitusi Kesatuan

Klasifikasi konstitusi atas Serikat dan Kesatuan ini berhubungan dengan bentuk negara. Seperti kita ketahui dekenal adanya bentuk negara Serikat dalam bentuk negara Kesatuan. Dalam negara Serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah negara Serikat dan pemerintah negara-negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusinya. Dalam negara yang berbentuk Kesatuan pembagian kekuasaan seperti tersebut di atas tidak dijumpai, oleh karena pada dasarnya seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintahan pusat, karena ada kemungkinan-kemungkinan mengadakan Dekonsentrasi kekuasaan ke daerah dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Lain halnya dengan negara Kesatuan yang bersistem Desentralisasi. Dalam



konstitusinya terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (Desentralisasi).

e. Konstitusi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Konstitusi Sistem Pemerintahan Parlementer.

Seperti dikemukakan antara lain oleh C.F. Strong dalam negara-negara di dunia ini terdapat dua macam sistem pemerintahan, yakni sistem pemerintahan Presidensial dan sistem pemerintahan Parlementer. Dalam sistem pemerintahan Presidensial terdapat ciri-ciri pokok seperti:

- 1) Di samping mempunyai kekuasaan nominal (sebagai Kepala Negara) Presiden juga berskedudukan sebagai Kepala Pemerintahan. Sebagai Kepala Pemerintahan dia mempunyai kekuasaan yang besar.
- 2) Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan Legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat
- 3) Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan Legislatif
- 4) Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan Legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan pemegang kekuasaan Legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.

Konstitusi yang di dalamnya memuat ciri-ciri tersebut di atas diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan Presidensial. Di lain pihak sistem pemerintahan Parlementer mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut:

- 1) Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai Parlemen
- 2) Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota Parlemen
- 3) Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen
- 4) Kepala Negara dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Konstitusi yang memuat ciri-ciri di atas, disebut dengan konstitusi sistem pemerintahan Parlementer.

Terkait dengan penjelasan dari klasifikasi konstitusi, **N. Jayapalan** mengemukakan bahwa konstitusi juga harus memiliki beberapa karakteristik. Karakteristik yang dikemukakan oleh **N. Jayapalan** adalah.<sup>132</sup>

- 1) *The constitution of any state cannot function in isolation*
- 2) *No doubt there is a big gap between the theory and practice of the constitution*
- 3) *Generally the constitution are regarded as sacred texts by some people. At the same time some other consider them as not so important.*
- 4) *Constitutional law is regarded as supreme over ordinary law*

---

<sup>132</sup> N.J. Jayapalan, *Modern . . . Op., Cit.*, hlm. 1

- 5) *No wonder the faith of the people in the constitution is responsible for its proper functioning and succes.*

Penjelasan dari N.J. Jayapalan memberikan pengertian dan pemahaman bahwa karakteristik konstitusi di antaranya, fungsinya terbuka, responsif terhadap perkembangan masyarakat, bersifat sakral, lebih tinggi dibanding dengan hukum di bawahnya.

#### 4. Prosedur Perubahan Konstitusi

Prosedur perubahan konstitusi dalam konteks ini merupakan sesuatu yang penting untuk dikemukakan mengingat masalah prosedur perubahan konstitusi adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sebuah teori konstitusi sekaligus pula prosedur perubahan konstitusi ini mempunyai relevansi pada penelitian yang sedang dilaksanakan.

Dick Howard menyatakan bahwa membuat konstitusi merupakan suatu tindakan simbolik dalam kehidupan suatu masyarakat atau bangsa. Ada sedikit negara, seperti Inggris dan Israil yang membuat konstitusi tidak tertulis. Sebagian besar, bagaimanapun terlihat suatu konstitusi sebagai dokumen yang mempunyai kedudukan mendasar/fundamental dari pemerintahan. *(a writing constitution is a symbolic even in the life of a people or country. A few country, such as the United Kingdom and Israel,*

*do without a written constitution. Most, however, see a constitution as a document in which the fundamentals of polity are set down).*<sup>133</sup>

Dari pernyataan ini, terlihat keberadaan konstitusi mempunyai arti yang sangat strategis bagi penyelenggaraan suatu pemerintahan negara meskipun di dunia ini ada juga negara yang tidak memiliki konstitusi secara tertulis.<sup>134</sup> Akan tetapi, patut dipahami konstitusi dalam praktiknya tidak selalu bersesuaian dengan kondisi dan situasi masyarakat saat itu. Oleh karena itu, sudah menjadi suatu pengetahuan umum bahwa konstitusi di beberapa negara senantiasa mengalami perubahan. Perubahan ini sebagai wujud responsifitas dari suatu konstitusi terhadap masalah-masalah bangsa.

**K.C.Wheare** menyatakan dalam bukunya *Modern Constitutions* mengatakan bahwa konstitusi dapat diubah dan berubah melalui:<sup>135</sup>

- a. *Some primary forces*; (beberapa kekuatan yang bersifat primer)
- b. *Formal amendment*; (perubahan yang diatur di dalam konstitusi)
- c. *Judicial interpretation, dan*; (penafsiran secara hukum/penafsiran oleh hakim)

<sup>133</sup> A.E. Dick Howard (ed), *Constitution Making in Eastern Europe*, The Johns Hopkins University Press, Washington, 1993, hlm. 1.

<sup>134</sup> Dalam pandangan ini bagi negara-negara yang tidak memiliki konstitusi secara tertulis mereka lebih memandang bahwa sesungguhnya ide konstitusi pada dasarnya lebih penting dari pada konstitusi itu sendiri. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Ian Gilmour yang menyatakan *Successful constitutions and institutions are not mere pieces of machinery. If they work, it is because of the ideas and beliefs of those who try to work them. In Britain, he adds the idea of the constitution is more important than the constitution itself.* Lihat Colin Turpin, *British Government and The Constitution Text, Cases and Materials*, Third Edition, Butterworths, London, 1995, hlm. 16.

<sup>135</sup> Sri Soemantri, *Undang-undang Dasar...Op.,Cit.*, hlm. 10.

d. *Usages and conventions*. (kebiasaan-kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan)

Perubahan terkadang diistilahkan juga dengan sebutan amandemen. Kata amandemen merupakan istilah bahasa Inggris *amendment*, artinya perubahan atau mengubah (*to amend, to change, to alter and to revise*). Dalam konteks perubahan konstitusi yang dimaksudkan adalah *to change the constitution* atau *constitutional amendment* atau *to revise the constitution* atau *constitutional revision* atau *to alter the constitution* atau *constitutional alteration*.<sup>136</sup>

Menurut Sri Soemantri M perubahan tidak hanya diartikan menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam Undang-Undang Dasar. Di samping itu, juga berarti membuat isi ketentuan Undang-Undang Dasar menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.<sup>137</sup>

Dalam konteks perubahan konstitusi ada sistem perubahan yang dapat digunakan. Sistem perubahan konstitusi yang dimaksudkan adalah:<sup>138</sup>

a. Apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya lagi dengan konstitusi lama. Sistem ini masuk ke dalam kategori *constitutional reform* (pembaharuan konstitusi). Sistem ini dianut oleh

---

<sup>136</sup> Tim Kajian Amandemen FH Unbraw, *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 3.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Taufiqurrohman, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan) UUD Negara Republik Indonesia, 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain, Disertasi*, Pasca Sarjana UI, Jakarta, 2003, hlm. 72.

hampir semua negara di dunia, diantaranya adalah Belanda, Jerman dan Perancis.

- b. Sistem perubahan konstitusi, di mana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Atau dengan kata lain, bagian yang diamandemen merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Jadi antara bagian perubahan dan bagian konstitusi aslinya masih terkait. Keberlakuan konstitusi dengan sistem perubahan inipun masih didasarkan kepada saat berlakunya konstitusi yang lama, sehingga nilai-nilai lama dalam konstitusi asli yang belum diubah masih tetap eksis. Sistem perubahan ini dianut oleh Amerika Serikat, dengan istilah populemnya adalah amandemen. Dengan amandemen ini konstitusi Amerika Serikat (1787)—yang telah diamandemen sebanyak 27 kali—menjadi konstitusi tertua di dUnia yang hingga kini masih berlaku. Perubahan pertama sampai keempat Undang-Undang Dasar 1945 juga mengikuti sistem amandemen ini.

Selanjutnya di samping sistem perubahan konstitusi di atas, secara konseptual perubahan konstitusi ini dapat berubah atau diubah melalui dua jalan, yaitu:<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

a. Jalan yuridis formal

Dilakukan sesuai dengan ketentuan formal mengenai perubahan konstitusi yang terdapat di dalam konstitusi sendiri dan mungkin diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.

b. Jalan non yuridis formal atau jalan politis.

Perubahan konstitusi tersebut biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi secara total atau sebagian ketentuan saja sesuai dengan perubahannya. Perubahan konstitusi secara politis atau sebagian suatu kenyataan (sosiologis) ini kalau berjalan dan dapat diterima oleh segala lapisan masyarakatnya, maka perubahan demikian secara yuridis adalah sah sehingga ia memiliki kekuatan yuridis.

Dalam hal perubahan ada empat aspek yang terkandung dalam perubahan konstitusi, yaitu:<sup>140</sup>

- a. Prosedur perubahannya, dalam hal ini berkaitan dengan institusi yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, kuorum dan pengambilan keputusannya. Kalau disimak Pasal 37 UUD 1945 (asli) ternyata memuat tiga kaidah hukum: 1). yang berwenang merubah UUD adalah MPR; 2). Untuk merubah UUD kuorum sidang MPR adalah 2/3 jumlah anggota MPR; 3). Sahnya perubahan UUD apabila disetujui oleh minimal 2/3 anggota MPR yang hadir. Kalau dikaitkan dengan pandangan Wheare dan juga Bryce, UUD 1945 dapat dikatagorikan

---

<sup>140</sup> Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003, hlm. 65-68.

sebagai *rigid and supreme constitution*, sedangkan kalau dikaitkan dengan pandangan **Wolf** dan **Philips** termasuk *conditional and superior constitution*, karena prosedur perubahannya oleh institusi yang bukan pembuat undang-undang biasa dan dengan syarat-syarat khusus.

- b. Mekanisme perubahannya, apakah dalam menyiapkan perubahan konstitusi dilakukan sendiri oleh institusi yang berwenang merubah ataukah dapat didelegasikan kepada institusi yang lain yang dibentuk oleh institusi yang berwenang tersebut dan kemudian institusi yang berwenang hanya menetapkan/mengesahkan. UUD 1945 ternyata tidak menentukan mekanisme tersebut. Dalam praktik sejak perubahan pertama (1999) sampai rencana perubahan keempat (2002) mekanismenya diserahkan sepenuhnya kepada MPR melalui tata tertib persidangannya, dalam hal ini diserahkan kepada Badan Pekerja (BP) MPR dan kemudian BP MPR menugaskan Panitia Ad Hoc I (PAH I) untuk menyiapkan rancangan perubahan UUD di mana PAH I BP MPR ini dapat mengangkat Tim Ahli/para pakar dan melakukan penyerapan aspirasi publik (baik dalam menjaring masukan untuk naskah perubahan maupun uji sah hasil rancangannya).
- c. Sistem perubahan UUD dalam hal ini menurut teori konstitusi dapat dilakukan melalui: 1). Pembaharuan naskah (perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu); 2). Penggantian naskah (materi perubahan cukup mendasar dan banyak); 3). Melalui naskah tambahan



(*annex* atau *adendum*) menurut sistem *amandement* Amerika Serikat. UUD 1945 ternyata tidak memuat ketentuan tentang sistem perubahan ini dan dalam perubahan sejak tahun 1999 ternyata menganut model atau sistem yang ketiga (model USA).

- d. Substansi perubahan, yaitu hal-hal apa saja yang dapat diubah/diperbaharui dan hal-hal apa yang tidak dapat diubah atau harus terus menerus dipertahankan dalam constitutional reform. Ternyata UUD 1945 tidak memuat ketentuan tentang hal itu, berbeda dengan Konstitusi Republik V Perancis yang melarang perubahan bentuk pemerintahan Republik dan perubahan yang membahayakan integritas wilayah (Pasal 89) dan Konstitusi Republik Italia (1947) yang melarang perubahan bentuk pemerintahan Republik (Pasal 139). Menurut konsensus fraksi-fraksi MPR tahun 1999 hal-hal yang disepakati tidak diubah ialah pembukaan UUD 1945, bentuk negara Kesatuan dan sistem pemerintahan Presidensial.

Menurut **Jimly Assiddiqie** UUD yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahannya atas dirinya sendiri. Perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassung anderung*). Inilah prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan prinsip negara Demokrasi

yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang dicita-citakan oleh para pendiri Republik.<sup>141</sup>

Di luar itu, namanya bukan *rechtsstaat* melainkan *machstaat* yang hanya menjadikan pertimbangan revolusi politik sebagai landasan pembenar yang bersifat *post factum* terhadap perubahan dan pemberlakuan suatu konstitusi. Bahkan, dalam perspektif negara hukum, walaupun negara berada dalam keadaan darurat, maka kewenangan yang dapat dilakukan oleh seorang kepala pemerintahan berkenaan dengan keadaan darurat itu sendiripun harus diatur dalam konstitusi dengan rincian pelaksanaan ditentukan dalam undang-undang. Prinsip demikian ini, penting karena pada hakekatnya konstitusi dan paham konstitusionalisme yang berkembang di zaman modern ini, pada pokoknya memang dimaksud sebagai usaha untuk mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah dari kemungkinan tindakan-tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.<sup>142</sup>

## 5. Penafsiran Konstitusi

Konstitusi pada hakekatnya merupakan *fundamental law*. Kedudukan konstitusi yang sangat mendasar ini mengakibatkan konstitusi senantiasa dijadikan landasan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Terlebih lagi konstitusi itu sendiri ada sebagai wujud kompromi

---

<sup>141</sup> Jimly Assiddiqie, "*Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*," Makalah disampaikan pada Kuliah Perdana Fakultas Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Kamis 13 September 2001, hlm. 2.

<sup>142</sup> *Ibid.*

dari pelbagai macam kepentingan yang berkembang di masyarakat dan sekaligus merupakan komitmen bersama atas terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Akan tetapi, di dalam praktik konsitusi ini seringkali konstitusi ditafsirkan dengan konsep yang berbeda. Perbedaan ini timbul disebabkan corak pemikiran yang dikembangkan dalam kurun waktu yang berbeda. Pandangan liberalistis dan komunitarianistis merupakan pandangan yang berpengaruh sangat besar terhadap penafsiran konsitusi.<sup>143</sup>

Berkembangnya pemikiran mengenai penafsiran konstitusi ini telah melahirkan sejumlah teori penafsiran. Beberapa teori yang dikembangkan oleh para sarjana mengenai penafsiran ini, yaitu:<sup>144</sup>

1. Teori penafsiran *letterlijk* (*what does the word mean?*)
2. Teori penafsiran gramatikal (*what does it linguistically mean?*)
3. Teori penafsiran historis (*what is historical background of the formulation of a text*).
4. Teori penafsiran sosiologis (*what does the social context of the event to be legally judged*).
5. Teori penafsiran sosio-historis (*asbabunnuzul dan asbabul wurud, what does the social context behind the formulation of the text*).
6. Teori penafsiran filosofis (*what is philosophical thought behind the ideas formulated in the text*).

---

<sup>143</sup> Jimly Assiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Ind Hill, Jakarta, 1997, hlm. 29.

<sup>144</sup> *Ibid.*

7. Teori penafsiran teleologis (*what does the articles would like to achieve by the formulated text*).
8. Teori penafsiran holistik yang mengaitkan penafsiran suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa dari naskah tersebut.
9. Teori penafsiran tematis-sistematis (*what is the theme of the articles formulated, or how to understand the articles systematically according to the grouping of the formulation.*)

**Jimly Assiddiqie** mengelompokkan pandangan dalam penafsiran konstitusi ini menjadi tiga kelompok, yakni;<sup>145</sup>

1. Originalisme dan Fundamentalisme

Kelompok pertama dapat disebut sebagai paham originalisme dan orisinalisme yang memahami teks konstitusi dengan mengandalkan kekuatan bahasa atau kadang-kadang bahkan cenderung menafsirkan teks konstitusi hanya secara letterlijk atau harfiah. Seperti dikemukakan oleh **John Hart Ely** para hakim dituntut untuk menerapkan teks-teks atau apa yang secara implisit dimuat oleh para perumus dan perancangannya dalam naskah konstitusi. Dalam pandangan ini, orisinalitas norma dan semangat para perancang konstitusi haruslah selalu dijadikan rujukan dalam menegakkan keadilan dalam praktek yang lazim juga disebut sebagai kelompok interpretativisme yang cenderung sekedar menjadi penerjemah harfiah.

---

<sup>145</sup> Jimly Assiddiqie, *Teori dan ... Op., Cit.*, hlm. 37, 45, 51.

## 2. Aliran Kontekstualisme Nilai-nilai Dasar

Kebalikan dari pandang originalisme di atas adalah pandangan yang lebih mengutamakan nilai-nilai fundamental (*fundamental values*) yang terkandung dalam teks konstitusi dan menghubungkannya dengan moralitas konvensional sekarang. Aliran ini dapat dinamakan aliran kontekstualisme, yang lebih mengutamakan konteks nilai-nilai dasar dalam perumusan konstitusi daripada bunyi teks yang tertulis. Munculnya aliran *fundamental values* ini merupakan respon langsung terhadap kecenderungan originalisme yang berkembang di kalangan ahli hukum dalam upaya memahami pesan-pesan konstitusi dalam menyelesaikan berbagai kasus hukum yang timbul dalam masyarakat Amerika kontemporer. Di antara tokoh yang dianggap keras dalam aliran ini adalah profesor hukum tata negara dari Yale University, yaitu **Harry Wellington**.

## 3. Usaha ke Arah Konvergensi

Dalam upaya menengahi perdebatan kedua aliran tersebut upaya mencari jalan keluar dari ketidakpastian akademis sebagai akibat perdebatan kedua aliran tersebut. Beberapa tokoh ilmuwan hukum tata negara berusaha memajukan berbagai argumentasi yang berbeda dan mengklaim berhasil melakukan sintesis ataupun menawarkan pikiran pemecahan. Di antaranya dapat disebut misalnya **Robert H. Bork**. Begitu juga dengan tokoh nyentrik seperti **Roberto Mangabiera Unger** juga tidak ketinggalan menawarkan pemecahan ekstrim dengan apa yang disebutnya dengan teori *experimental democracy*.

Setelah mencermati uraian aliran-aliran dalam penafsiran konstitusi, maka tentu ketika melihat penjabaran konstitusi dalam suatu kasus tidaklah dapat hanya didasarkan pada satu bentuk aliran, namun hal ini akan sangat dipengaruhi oleh cara berfikir dari penafsir konstitusi. Hal yang paling penting dari adanya berbagai aliran penafsiran konstitusi ini, bahwa konsistensi dari cara berfikir akan sangat dihargai sekali. Berbeda tatkala konstitusi ini ditafsiran dengan model-model aliran di atas dalam kerangka mengedepankan kepentingan dari kelompok tertentu saja. Hal ini tentu sangat jauh dari semangat hadirnya aliran-aliran tersebut. Aliran-aliran penafsiran konstitusi hadir sebagai wujud semangat berfikir yang ada dengan berlandaskan pada aspek moral dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat saat itu.

Dari pengembangan teori penafsiran konstitusi ini, pada dasarnya memiliki relevansi di dalam melakukan pemahaman atas teks-teks konstitusi yang sedang diteliti agar lebih komprehensif lagi. Oleh karenanya disinilah letak urgensi dikemukakannya teori penafsiran konstitusi ini.

### **BAB III**

## **DINAMIKA SISTEM PEMERINTAHAN DALAM KONSTITUSI INDONESIA**

Sistem pemerintahan negara senantiasa mengalami dinamika sesuai dengan konstalasi sosial politik suatu negara, termasuk di Indonesia. Kalau melihat pengalaman sejarah Indonesia, sesungguhnya sistem pemerintahan telah mengalami beberapa pergantian seiring dengan pergantian konstitusi sejak Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Pergantian konstitusi ini mempunyai akibat pada perubahan sistem pemerintahan negara Indonesia. Untuk mengetahui secara rinci perubahan sistem pemerintahan negara Indonesia, di sini diuraikan berdasarkan beberapa periodisasi sistem pemerintahan negara.

Uraian atas periodisasi sistem pemerintahan ini, dimaksudkan untuk melihat praktik sistem pemerintahan yang pernah dilakukan di Indonesia. Sekaligus, hal ini dimaksudkan untuk menjadi landasan analisis guna memberikan kontribusi pemikiran atas terbentuknya sistem pemerintahan Indonesia ke depan sebagaimana yang telah dijadikan perumusan masalah yang kedua dalam disertasi ini.

#### **A. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 18-Agustus 1945 - 27 Desember 1949**

Republik Indonesia, suatu negara baru di Asia Tenggara, adalah bekas jajahan Negara Belanda dan dalam Perang Dunia II diduduki oleh Tentara Jepang. Kemerdekaan yang diperolehnya bukanlah suatu hadiah. Tetapi hasil

dari suatu perjuangan mempertaruhkan jiwa dan raga. Ia melepaskan diri dari belenggu Jepang. Dan juga sudah puluhan tahun berikhtiar ingin melepaskan diri dari kekuasaan Belanda.<sup>1</sup>

Pada tanggal 15 Agustus 1945 Jepang menyerah kepada sekutu, setelah dua kotanya dibom, yaitu; Kota Hiroshima (6 Agustus 1945) dan Nagasaki (9 Agustus 1945). Indonesia terkatung-katung nasibnya sebagai negara bekas jajahan negara yang kalah perang, nasibnya seakan-akan ditentukan oleh negara yang menang perang, yaitu sekutu.<sup>2</sup>

Momentum itu, mendorong para pemimpin bangsa melakukan upaya-upaya yang strategis untuk memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Awalnya hal ini tidak sepenuhnya direspon secara baik oleh kalangan pemimpin bangsa Indonesia. Hal inilah yang memotivasi kalangan pemuda menculik **Bung Karno** dan **Bung Hatta** ke Rengasdengklok guna mendesak mereka mempersiapkan kemerdekaan Indonesia.<sup>3</sup>

Tanggal 17 Agustus 1945 bersamaan dengan tanggal 17 Agustus 2605 tahun Jepang, hari Jum'at legi tepat pukul 11.30 waktu Tokyo atau pukul 10.00 waktu Jawa (sekitar pukul 09.30 Wib) diproklamasikan kemerdekaan Negara Indonesia di muka rumah **Bung Karno** Jl. Pegangsaan Timur No. 56 Jakarta. Naskah proklamasi tersebut ditulis oleh proklamator **Ir. Soekarno**

---

<sup>1</sup> Mohammad Tolchah Mansoer, *"Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia"*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977, hlm. 15.

<sup>2</sup> Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 13. Lihat juga Mohammad Hatta, *Sekitar Proklamasi*, Tinta Mas, Djakarta, 1970.

<sup>3</sup> Kurang cepatnya respon dari pemimpin bangsa Indonesia ini tidak terkecuali pada Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta, sedangkan tokoh muda diwakili oleh Adam Malik, Sukarni, Wikana, Sudiro, Khaerul Saleh, Pandu Wiguna dan lain-lain.



dan **Drs. Mohammad Hatta**. Aslinya adalah tulisan tangan beliau, kemudian diketik oleh **Sajuti Melik**.<sup>4</sup>

Sehari kemudian yaitu 18 Agustus 1945<sup>5</sup> PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) melakukan rapat untuk menetapkan beberapa hal yang sangat krusial dalam kaitannya dengan kelanjutan kehidupan berbangsa dan bernegara. PPKI yang kala itu dipimpin oleh **Ir. Soekarno** dengan beranggotakan 21 orang dan ditambah lagi 6 orang.<sup>6</sup> Secara lengkap keanggotaan PPKI adalah sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. **Ir. Soekarno** (Ketua)
2. **Drs. Moh. Hatta** (Wakil Ketua)
3. **Prof. Dr. Mr. Supomo**
4. **Dr. Rajiman Wedyadiningrat**
5. **Raden Panji Suroso**
6. **M. Sutarjo Kartohadikusumo**
7. **K.H. A. Wahid Hasyim**
8. **Ki Bagus Hadikusumo**
9. **R. Otto Iskandar Dinata**

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Harus diketahui proklamasi 17 Agustus 1945 bukan berarti merupakan pembentukan Negara dan pembentukan pemerintahan, akan tetapi baru sebatas menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia dari penjajah. Lihat Muhammad Tolchah Mansur, *Pembahasan . . . Op., Cit.*, hlm. 107. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan dalam sebuah dokumen formal, dokumen tersebut ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia diumumkan. Undang-Undang Dasar yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia itu dirancang oleh Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan. Lihat Mohammad Hatta et.al., *Uraian Pancasila*, Mutiara, Jakarta, 1977, hlm. 7. Pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan 16 Juli 1945. Lihat Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid I, Jajasan Prapantja, Djakarta, 1959, hlm. 59.

<sup>6</sup> Mohammad Tolchah Mansoer, "Pembahasan Beberapa..." *Op., Cit.*, hlm. 6.

<sup>7</sup> Bibit Suprpto, *Op., Cit.*, hlm. 15-16

10. **Abdul Kadir**
11. **Suryohamijoyo**
12. **B.P.H Purboyo**
13. **Yab Cwan Bing**
14. **Latuharhary**
15. **Dr. M. Amir**
16. **Abdul Abbas**
17. **Mr. Teuku Muh. Hasan**
18. **A.H. Hamidan**
19. **Dr. Ratulangi**
20. **Andi Pangeran.**
21. **Mr. Gusti Ketut Puja**
22. **Mr. Kasman Singodimejo**
23. **Wiranatakusumah**
24. **Ki Hajar Dewantara**
25. **Sajuti Melik**
26. **Mr. Iwa Kusuma Sumantri**
27. **Mr. Ahmad Subarjo**

Tentang penambahan anggota ini dikemukakan sendiri oleh Ketua Soekarno di dalam sidang sesudah jam 3.15, tanggal 18 Agustus 1945, dengan kata-kata sebagai berikut:<sup>8</sup>

“...Sebelum itu saya beritahukan kepada tuan-tuan sekalian dengan minta ma’af, bahwa hal tadi belum saya kemukakan kepada tuan-tuan,

---

<sup>8</sup> Mochammad Tolchah Mansoer, “Pembahasan Beberapa...” *Op., Cit.*, hlm. 6.

bahwa anggota-anggota panitia ini dengan pengetahuan dan persetujuan pemerintah telah saya tambah yaitu saya tambah dengan tuan-tuan **Wiranata Kusumah, Ki Hajar Dewantara, Mr. Kasman, Sajuti Melik, Mr. Iwa Kusuma Sumantri, Mr. Subardjo**. Harap tuan-tuan sekalian mengetahui hal ini....”

Dalam proses berikutnya, PPKI telah menghasilkan tiga keputusan rapat dalam penyelenggaraan pemerintahan baru, yakni; *Pertama*, Mensahkan dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara; *Kedua*, **Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta** diangkat sebagai Presiden dan Wakil Presiden Negara Republik Indonesia; *Ketiga*, Pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional.

Hasil rapat PPKI ini ternyata mengundang sejumlah penafsiran yang berbeda. Hal ini terlihat dalam kaitannya dengan hasil keputusan rapat PPKI yang pertama mengenai mensahkan dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara. Beberapa sarjana nampaknya tidak sepakat dengan istilah mensahkan dan menetapkan. Dari mereka ada yang berpendapat, bahwa bukan mensahkan dan menetapkan, namun sifatnya mensahkan saja. Sarjana lainnya, juga ada yang berpendapat bahwa istilah mensahkan dan menetapkan serta mensahkan saja merupakan peristilahan yang tidak tepat, yang tepat adalah ditetapkan.<sup>9</sup>

Untuk hasil putusan PPKI yang kedua, dimana **Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta** dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Negara Republik Indonesia ternyata merupakan awal tidak dijalankannya Undang-

---

<sup>9</sup> Untuk mengetahui perdebatan mengenai peristilahan ini dapat dibaca pada J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata negara Indonesia*. Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 3-4.

Undang Dasar Negara. Menurut **Muhammad Tolchah Mansoer**, Presiden dan Wakil Presiden, yang seharusnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Mereka dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, menurut Pasal III Aturan Peralihan, suatu lembaga yang pembentukannya tidak menurut Undang-Undang Dasar, dan, bahkan bukan suatu lembaga ketatanegaraan dalam arti yang formil, sehingga lembaga itu terletak di luar Undang-Undang Dasar.<sup>10</sup>

Hasil putusan rapat PPKI yang ketiga, ditentukan sebagai inti dari Komite Nasional, yang kemudian dinamakan Komite Nasional Pusat, diambil dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya, ditambahkan dengan pemimpin-pemimpin rakyat dari segala golongan, segala aliran, segala lapisan, seperti pangreh-praja, alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, kaum dagang dan perniagaan dan lain-lain.<sup>11</sup>

Seiring dengan ditetapkannya UUD 1945 menjadi konstitusi negara, maka ternyata masalah sistem pemerintahan dalam arti peristilahan tidak diatur secara eksplisit di dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Aturan Peralihan dan Tambahan. Akan tetapi, istilah sistem pemerintahan hanya ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 secara rinci tertuang dalam Tujuh Kunci Pokok Sistem Pemerintahan Negara sebagai berikut:<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Mohammad Tolchah Mansur, *Pembahasan . . . Op, Cit*, hlm. 105.

<sup>11</sup> A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlementer*, Yayasan Founds, UGM, Yogyakarta, hlm. 21.

<sup>12</sup> Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, UPP, AMP YKPN, Yogyakarta, 1994, hlm. 75-76.

1. Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas Kekuasaan Belaka (*Machsstaat*).
2. Sistem Konstitusional  
Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)
3. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).
  - a. Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan yang bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.
  - b. Majelis menetapkan Undang-Undang Dasar, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).
  - c. Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan Haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah "mandataris" dari Majelis, wajib menjalankan putusan-putusan Majelis.
4. Presiden ialah Penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah MPR. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden.

5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat; artinya, kedudukan Presiden tidak tergantung pada DPR. Di samping Presiden adalah DPR untuk membentuk Undang-Undang serta menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Oleh karena itu, Presiden harus bekerjasama dengan DPR.
6. Menteri Negara, adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggungjawab kepada DPR. Presidenlah yang mengangkat dan menghentikannya. Kedudukannya tidak tergantung pada Dewan, akan tetapi pada Presiden.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “diktator”. Di atas telah ditegaskan, bahwa ia bertanggung jawab kepada MPR, kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh DPR.
  - a. Kedudukan DPR adalah kuat, karena tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, berlainan dengan sistem parlementer. Kecuali itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, sehingga dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Jika DPR menganggap, bahwa Presiden ternyata melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggung jawaban Presiden.
  - b. Menteri-menteri Negara bukan pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan Menteri Negara tergantung pada Presiden, karena menteriilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah dalam

praktik. Sebagai pemimpin departemen menteri mengetahui seluk beluk mengenai lingkungan pekerjaan. Karena itu, Menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik Negara mengenai departemennya. Untuk menentukan politik pemerintahan dan koordinasi dalam Pemerintah Negara, para Menteri bekerja sama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Perlu diketahui, meskipun penjelasan UUD 1945 telah berupaya memberikan suatu deskripsi tentang sistem pemerintahan, akan tetapi ternyata penjelasan sendiri bukan merupakan bagian dari UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI. Hal ini dapat ditemukan dalam Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI yang dikeluarkan oleh Sekretariat Negara RI tahun 1998 yang menyatakan, bahwa PPKI hanya mengambil keputusan tentang Pembukaan dan pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Baik BPUPKI maupun PPKI tidak pernah menyusun, membahas dan menetapkan naskah penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>13</sup>

Jika ditelaah baik-baik, materi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang diterbitkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946 merupakan suntingan dari transkrip penjelasan Prof. Mr. dr. **Soepomo**, baik dalam sidang kedua BPUPKI maupun dalam sidang PPKI. Dengan demikian, materinya memang pernah disampaikan kepada para anggota BPUPKI-PPKI. Suntingan penjelasan tersebut dicantumkan setelah Maklumat Pemerintah Republik Indonesia, dengan keterangan redaksi;

---

<sup>13</sup> Sekneg, *Risalah Sidang Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. xii.

“Untuk memberikan kesempatan lebih luas lagi kepada umum mengenai Undang-Undang Dasar Pemerintah yang semulanya di bawah ini disajikan penjelasan selengkapnya”.

Dengan demikian, pada mulanya Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 hanya dimaksudkan sebagai penerangan untuk umum. Perkembangan pemikiran ketatanegaraan kemudian memandang Penjelasan tersebut sebagai bagian yang menyeluruh dari Undang-Undang Dasar 1945.<sup>14</sup>

Memahami akan keberadaan Penjelasan UUD 1945 seperti ini, maka tentunya dalam pengkajian sistem pemerintahan dalam UUD 1945 dapat dilakukan dengan mengkaji materi muatan UUD 1945. Dari aspek historis patut dicatat, bahwa BPUPKI sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia pada saat itu, secara khusus telah membahas sistem pemerintahan. Dalam risalah itu tertulis:<sup>15</sup>

“Berbeda dengan rencana Dewan Pimpinan Negara yang bersifat kolegial dalam rancangan Undang-Undang Dasar tanggal 15 Juni, dalam rancangan Undang-Undang Dasar yang baru dianut sistem pemerintahan Presidensial. Dalam sistem pemerintahan ini Presiden mempunyai kekuasaan yang besar, baik dalam bidang eksekutif maupun dalam bidang legislatif. Lebih dari itu, selama belum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasar Undang-Undang Dasar tersebut, seluruh kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Tatanan pemerintah seperti yang dirancang BPUPKI bukan tidak ada bahayanya. Dalam sidang tanggal 15 Juli, anggota Surjo menyarankan agar lebih dipertegas rumusan sumpah jabatan Presiden agar tidak mementingkan diri sendiri. Walau ditolak oleh anggota Wurjaningrat, Sukardjo dan Sutardjo, namun ketua panitia kecil Supomo menjelaskan bahwa bunyi sumpah Presiden tersebut sudah mengandung arti akan menjauhkan kepentingan diri sendiri. Pembahasan mengenai risiko kekuasaan Presiden yang terlalu besar ini tidak dilanjutkan dengan pengertian bahwa jika diperlukan nanti dapat diadakan penyempurnaan yang diperlukan.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Sekneg, *Risalah . . . Op., Cit.*, hlm. xxxviii



Pada hari yang sama, anggota Drs. **Mohammad Hatta** menyampaikan pendapatnya tentang posisi para menteri, sehubungan dengan keharusan adanya kerjasama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyusun undang-undang. Secara khusus **Hatta** menyarankan agar para menteri juga bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Terhadap saran **Hatta** ini pada dasarnya **Soepomo** berpendapat bahwa hal itu dapat diserahkan kepada kebijakan Kepala Negara dan Menteri yang bersangkutan. **Soepomo** menyatakan bahwa orang-orang yang sudah menjadi *Staatsman*, menjadi pegawai negara yang begitu tinggi, harus mempunyai perasaan yang bertanggung jawab, bukan saja kepada diri sendiri tetapi kepada umum. **Soepomo** tidak menutup kemungkinan bagi seorang menteri yang mempunyai harga diri untuk mengundurkan diri.”

Dari risalah sidang BPUPKI di atas, ditemukan, bahwa risalah hanyalah menentukan sistem pemerintahan presidensial, sementara pertanyaan yang sangat mendasar tentang mengapa sistem pemerintahan Presidensial tersebut dipilih tidak ditemukan dalam isi risalah tersebut.

Sejalan dengan itu, komentar **RM. A.B. Kusuma**<sup>16</sup> bahwa rancangan UUD tanggal 15 juni adalah rancangan **Prof. Dr. P.A.H. Djayadiningrat cs.**, bukan susunan anggota BPUPK. **Prof. Supomo** dengan tegas menyatakan bahwa **kita menganut Sistem Pemerintahan sendiri, bukan sistem Presidensial seperti di Amerika Serikat atau Sistem Parlementer seperti di Inggris.** Penjelasan **Supomo** ditunjang oleh tokoh-tokoh BPUPK yang paling terkemuka termasuk **Bung Karno, Bung Hatta, Dr. Sukiman, Mr. M. Yamin, Sutardjo** dan lain-lainnya. **Tidak ada seseorangpun anggota BPUPK yang menyatakan bahwa kita menganut sistem Presidensial.**

Yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensial, adalah sistem pemerintahan yang memberikan kekuasaan dominan kepada Presiden yang

---

<sup>16</sup>RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004. hlm. 57*

memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Namun demikian, dengan adanya sistem seperti ini, ternyata sempat dikhawatirkan akan menimbulkan masalah di kemudian hari. Kekhawatiran ini setidaknya nampak tatkala anggota BPUPK Suryo berpendapat, untuk mencegah tindakan sewenang-wenang yang diakibatkan besarnya kekuasaan Presiden, disarankan pada waktu itu supaya bunyi sumpah jabatan Presiden dimasukkan anak kalimat yang menyatakan “Presiden dalam melaksanakan tugasnya tidak mementingkan diri sendiri maupun golongan.”

Dalam perjalanannya, usulan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial tidak ada dalam UUD 1945. Dari sini, relevansi pengkajian materi muatan UUD 1945 yang berhubungan dengan sistem pemerintahan menjadi urgen. Untuk mengkaji hal ini akan dilakukan dengan membagi ke dalam dua bagian, yakni; tugas dan kewenangan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dilanjutkan dengan membahas Hubungan antara Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara serta antar Lembaga Tinggi Negara yang ada dalam UUD 1945 (sebelum Perubahan UUD 1945).

#### **1. Tugas dan Kewenangan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara dalam UUD 1945 (Sebelum Perubahan UUD 1945)**

Sebagaimana diketahui, sebuah konstitusi senantiasa mengatur tidak saja perlindungan hak asasi manusia. Akan tetapi, konstitusi suatu negara juga mengatur lembaga-lembaga negara dan kekuasaannya. Pengaturan lembaga negara dan kekuasaannya ini dimaksudkan untuk menentukan tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara. Semangat yang

dipakai dalam pengaturan lembaga-lembaga negara dan kekuasaannya ini ditentukan berdasarkan pada konsep *distribution of powers* atau *separation of powers*.

Di dalam UUD 1945 dikenal ada beberapa lembaga negara, tidak saja meliputi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi dari lembaga legislatif, Presiden sebagai perwujudan dari lembaga eksekutif dan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang mewakili lembaga yudikatif. Lembaga lainnya, seperti Badan Pemeriksaan Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung juga diatur di dalam UUD 1945. Pengembangan kelembagaan ini barangkali berangkat dari sebuah kebutuhan dari negara Indonesia saat didirikan.

Hal ini sejalan dengan pendapat Joeniarto yang menyatakan, bahwa pembentukan suatu alat perlengkapan negara haruslah benar-benar didasarkan akan adanya kebutuhan di dalam suatu bidang pekerjaan. Dalam pada itu penyusunannya harus disesuaikan dengan tugas pekerjaannya; ini berarti kuantitas serta kualitas alat perlengkapannya harus diperhitungkan. Pembidangan baik itu horisontal maupun vertikal harus realistis, logis, pragmatis dan tidak menimbulkan birokratis serta salah urus.<sup>17</sup>

Pembentukan alat perlengkapan negara berarti pula pemberian tugas pekerjaan kepadanya. Untuk dapat menjalankan tugas pekerjaan ini perlu kepada masing-masing alat perlengkapan ini diberikan kekuasaan-

---

<sup>17</sup> Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 89.

kekuasaan dan kewenangan-kewenangannya di dalam batas-batas tertentu. Pemberian kekuasaan dan kewenangan ini harus disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing sesuai dengan tugas pekerjaan, sedangkan penggunaan kekuasaan dan wewenang ini hanya boleh untuk keperluan itu saja.<sup>18</sup>

Untuk mengetahui tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara yang ada di dalam UUD 1945 di bawah ini akan dijelaskan secara lengkap.

#### **a. Tugas dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Ketentuan ini menegaskan, bahwa keberadaan MPR pada dasarnya merupakan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Sri Soemantri mengatakan, bahwa kata “memegang kedaulatan rakyat tidak mengandung arti, bahwa kedaulatan yang berada ditangan rakyat berpindah ke tangan MPR.<sup>19</sup>

**Dahlan Thaib** berpendapat, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut berarti, bahwa rakyatlah yang berkuasa, sedangkan Pemerintah, bahkan MPR sekalipun hanyalah pelaksana dari kedaulatan rakyat.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Sri Soemantri dalam Dahlan Taib, “Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya),” *Disertasi*, Program Pasca Sarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 371.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 371.

Sri Soemantri menyimpulkan, bahwa dari ketentuan konstitusional tersebut, maka ada tiga hal yang perlu disoroti, yaitu.<sup>21</sup>

- 1). Bahwa, menurut UUD 1945, kedaulatan dalam negara Indonesia berada ditangan rakyat;
- 2). Bahwa, kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3). Bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat, adalah lembaga negara yang melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Secara konstitusional, kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas, yaitu sebagai lembaga tertinggi yang merealisasikan kekuasaan rakyat di dalam sistem ketatanegaraan di bawah UUD 1945. Bahkan, Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan sekali pun, hanyalah sebagai pelaksana dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh MPR.<sup>22</sup>

Menurut teori ilmu Hukum Tata Negara, yang bersumber pada UUD 1945, MPR merupakan satu-satunya Lembaga Negara yang mempunyai supremasi yang mengandung dua prinsip penting:<sup>23</sup>

- 1). Sebagai badan berdaulat yang mempunyai *legal power*, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3), memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6) dan mengubah UUD (Pasal 37).

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 371.

<sup>22</sup> Dahlan Thaib, *Konsep .... Op., Cit.*, hlm. 440.

<sup>23</sup> Dikutip oleh Dahlan Thaib dari Ismail Suny, *Ibid.*

2). *No Rival Authority*, artinya, tidak ada suatu otoritas tandingan baik perorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Prinsip kedua ini lebih mempertegas dan memperluas kekuasaan MPR terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas tidak/belum diatur oleh konstitusi, tetapi dapat ditetapkan sendiri oleh MPR seperti halnya dengan ketetapan-ketetapan dan keputusan-keputusan. Merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedua itu pula, MPR dalam konstalasi kekuasaan negara kedudukannya mengatasi lembaga-lembaga negara lainnya. Lembaga-lembaga negara lainnya itu, dalam sistem ketatanegaraan tidak sama kedudukannya (*nebengeordnet*) dengan MPR, melainkan di bawah MPR (*untergeordnet*).<sup>24</sup>

Oleh karena itulah, MPR dapat membagi-bagikan sebagian kekuasaannya secara operasional kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya (*distribution of powers*). Namun, tidak berarti, bahwa setelah mendelegasikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya MPR tidak mempunyai kekuasaan lagi. Bagaimana pun, kekuasaan itu tetap ada; hal ini dapat dibuktikan, bahwa MPR masih mengadakan sidang-sidangnya.<sup>25</sup>

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi terutama dalam menetapkan masalah-masalah pokok, saat-saat terpenting

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

kenegaraan, dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Pada hakikatnya ketetapan MPR merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai barometer sekaligus juga sebagai alat penguji (di samping UUD 1945) terhadap tindakan-tindakan operasional. Lembaga-lembaga negara lainnya agar tidak membuat *policy* yang berbeda apalagi bertentangan dengan ketetapan MPR.<sup>26</sup>

Kesimpulan dari uraian di atas, maka kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi dapat dibuktikan sebagai berikut.<sup>27</sup>

- 1). Di bidang Eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden MPR mempunyai kekuasaan meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijaksanaan pemerintahan, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan MPR.
- 2). Di bidang Legislatif, MPR membawahi DPR dan Presiden. Prinsip hokum, bahwa segala Undang-Undang yang akan dibuat oleh lembaga Legislatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Dalam hirarki perundang-undangan RI Ketetapan MPR lebih tinggi daripada Undang-Undang. Sebagai produk lembaga Legislatif Undang-Undang harus sesuai dengan Ketetapan MPR maupun UUD 1945.
- 3). Dalam lapangan Yudikatif, khususnya di lapangan pengujian atas keserasian hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung. Dalam

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Agung tidak dapat menilai secara materiil terhadap Ketetapan MPR dan Undang-Undang seperti halnya dimungkinkan di negara yang menurut *supremacy of the Supreme court*.

- 4). Di bidang Inspektif (pengawasan), MPR membawahi DPR dan BPK. DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden di dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta Sidang Istimewa kepada MPR.
- 5). Di dalam Konsultatif, MPR membawahi Dewan Pertimbangan Agung agar Presiden dapat melakukan tugas dan kekuasaannya sebagaimana diberikan oleh UUD 1945, maka MPR menyediakan tempat berkonsultasi atau tempat bertanya, tempat meminta nasihat kepada DPA.

Dari pemahaman di atas, MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat ini MPR diberikan tugas dan kewenangan. Tugas dan kewenangan itu terdapat pada beberapa ketentuan dalam UUD 1945. Ketentuan itu, yakni; Pasal 3 UUD 1945 menyatakan, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara, Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak,



dan Pasal 37 ayat (1) menyatakan, bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Perincian secara lengkap dari tugas dan kewenangan MPR ini akan disarikan dari disertasi **Dahlan Thaib** sebagai berikut:

#### 1) Menetapkan GBHN

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD 1945, MPR bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 menegaskan, bahwa oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk kemudian hari.

Apabila diteliti secara jeli Pasal 3 UUD 1945 dan Penjelasan Pasal 3, maka kendatipun Pasal 3 dalam satu paket menyatakan, MPR menetapkan UUD dan GBHN, tapi pada penjelasan Pasal 3 hanya GBHNlah yang ditegaskan ditetapkan sekali setiap 5 tahun oleh MPR, sedangkan, Undang-Undang Dasar tidak disebut harus juga ditetapkan setiap 5 tahun.

Tidak diharuskan UUD ditetapkan sekali setiap 5 tahun, hal ini dimaksudkan agar UUD terpelihara sifat kekalnya, artinya tidak mudah dalam waktu cepat untuk selalu berubah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 3

UUD 1945, maka ternyata praktik penyelenggaraan negara Indonesia untuk mencapai tujuan negara, adalah cukup maju, cukup modern yaitu dengan suatu perencanaan (*planning*) yang disebut GBHN dan ditetapkan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di MPR. GBHN merupakan perwujudan dari tujuan nasional lima tahun sekali, adalah suatu sistem atau mekanisme yang akan mengoperasionalkan UUD 1945 di dalam praktik penyelenggaraan negara.

Untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945, maka perlu suatu pemerintahan dan pemerintahan yang dibentuk tersebut, adalah untuk kepentingan seluruh rakyat. Penyelenggara pemerintahan ditentukan oleh rakyat, karena kedaulatan, adalah di tangan rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus pelaksanaan bangsa dan negara dilaksanakan berlandaskan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR 5 (lima) tahun sekali sebagaimana yang telah dikemukakan di atas.

## **2) Menetapkan Undang-Undang Dasar**

Mengenai ketentuan lainnya, dalam Pasal 3 UUD 1945, adalah bahwa MPR menetapkan UUD. Sebelum dibahas tentang ketentuan Pasal 3 UUD 1945 mengenai tugas MPR menetapkan UUD, maka untuk menentukan apakah UUD 1945 yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 itu bersifat

sementara atau tetap, sebaiknya diteliti dan ditelusuri terlebih dahulu suasana sidang PPKI itu sendiri. Dalam sidang PPKI **Soekarno** menyatakan:

“...Tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini, adalah undang-undang dasar sementara. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna...”

Jadi jelas undang-undang dasar yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, adalah bersifat sementara. Dengan latar belakang pemikiran itu, yang dihubungkan dengan situasi dan kondisi pada waktu PPKI itu bersidang pada tanggal 18 Agustus 1945, dapatlah pula dipahami rumusan aturan tambahan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, bahwa dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat di bentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Jika pada kurun waktu pertama berlakunya UUD 1945, yakni sejak ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai berlakunya konstitusi RIS tanggal 27 Desember 1949, tidak dapat diingkari, bahwa UUD 1945 itu adalah bersifat sementara.

### **3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden**

Ketentuan yang mengatur tentang sistem pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden terdapat di dalam Pasal 6 ayat (2) UUD

1945 yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak."

Menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang memilih Presiden dan Wakil Presiden, adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertindak sebagai lembaga negara tertinggi yang berfungsi sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, serta sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan.

Sehingga, apabila dikaji secara mendalam, maka berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, adalah dipilih oleh seluruh rakyat, hanya saja di dalam pelaksanaan yang dilakukan oleh MPR sebagai lembaga negara yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mengatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak oleh MPR.

Seperti diketahui, dalam hukum tata negara dikenal adanya bermacam-macam keputusan yang diambil dengan suara terbanyak, yaitu:

- a). Suara terbanyak sederhana/*simple majority*, adalah suatu keputusan yang diperoleh apabila pihak yang setuju lebih banyak dari pihak yang tidak setuju, pihak yang setuju ini berjumlah sekurang-kurangnya setengah ditambah satu;
- b). Suara terbanyak mutlak/*absolut majority*, adalah keputusan yang diperoleh apabila pihak yang setuju jauh lebih banyak dari pada pihak

yang tidak setuju, sehingga perbedaan jumlah antara pihak yang setuju dan pihak yang tidak setuju tergambar jelas.

- c). Suara terbanyak ditentukan/*qualified majority*, adalah keputusan yang diperoleh berdasarkan undang-undang dasar, undang-undang atau peraturan tata tertib suatu lembaga negara yang menentukan, bahwa keputusan tersebut adalah sah, karena telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
- d). Suara terbanyak relatif/*relative majority*, adalah suatu keputusan diperoleh di dalam proses pemilihan di mana yang harus dipilih berjumlah lebih dari dua, sehingga salah satu yang dipilih hanya memperoleh suara relatif lebih banyak dari yang lainnya.

Dalam pada itu **Sri Soemantri** memberikan penafsiran terhadap Pasal 6 ayat (1) tersebut dengan menghubungkan pasal tersebut dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1946, maka yang dimaksud dengan “orang Indonesia asli” ialah orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia. Dengan perkataan lain, ialah orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia.

Selanjutnya, dalam pengisian jabatan Presiden ini selain dilakukan dengan cara pemilihan (Pasal 6 ayat (2)) sebagaimana ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi:

Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.

Ketentuan ini berarti, bahwa jika Presiden dalam keadaan sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 8 UUD 1945 diganti oleh Wakil Presiden, jadi hanya Wakil Presiden saja yang dapat menggantikannya menurut ketentuan Pasal 8 tersebut. Dari sini jelas sekali, dalam konteks ini kewenangan bukan lagi berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun berlaku secara otomatis.

#### **4) Mengubah Undang-Undang Dasar**

Sejak awal para negarawan perumus UUD 1945 bersepakat menampung kemungkinan perubahan UUD 1945. Pendiri negara perumus UUD 1945 menetapkan, bahwa MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat yang diberikan wewenang untuk itu, yakni kewenangan mengubah Undang-Undang Dasar.

Melalui Bab XVI UUD 1945 tentang Perubahan UUD, maka dalam Pasal 37 ditetapkan persyaratan konstitusional bagi perubahan UUD 1945 dengan menentukan, bahwa untuk mengubah UUD 1945 sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada anggota MPR harus hadir dan keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir.

Syarat perubahan UUD 1945 tersebut, oleh penyusun UUD 1945 memang diperberat, bila dibandingkan dengan keputusan MPR lainnya ditetapkan dengan syarat yang lebih ringan. Pasal 2 ayat (3) UUD 1945

menyatakan, bahwa segala keputusan ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menegaskan, bahwa Presiden atau Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang dimaksudkan dengan suara terbanyak, adalah setengah ditambah satu. Tetapi khusus mengenai perubahan Undang-Undang Dasar ditetapkan persyaratan yang lebih berat dari suara yang terbanyak itu, hal ini dianggap sebagai sesuatu yang wajar dan masuk akal sebab perubahan konstitusi itu adalah yang sangat penting dan menyangkut kepentingan seluruh rakyat secara mendasar. Kalau diteliti secara jeli, Pasal 37 UUD 1945 hanya memberikan peluang untuk mengubah bukan mengganti UUD 1945.

Sebenarnya perubahan UUD 1945 merupakan hal yang wajar dan bisa terjadi karena memang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, apabila lembaga yang berwenang yakni MPR mempunyai keinginan politik untuk perubahan itu, sepanjang perubahan itu tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, karena di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat rumusan Dasar Negara (*fundamentalnorm*), juga bagian yang tak terpisahkan dari Proklamasi.

#### **b. Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat**

Setiap negara mempunyai sistem perwakilan yang berbeda, ada yang menganut sistem perwakilan bikameral, yaitu badan perwakilan

yang terbagi dalam dua kamar, misal, di Amerika Serikat ada Senat dan *House of Representative*, di Inggris ada *House of Lords* dan *House of Commons*, dan Philipina ada Senat dan *National Assembly*. Sistem perwakilan seperti tersebut di atas, tidak dikenal oleh negara Indonesia. Negara Indonesia hanya mempunyai satu badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>28</sup>

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam ketentuan Pasal 5, 19, 20, 21,22, dan 23. Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden memegang kekuasaan legislatif. Kedudukan Dewan ini kuat sehingga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, dan sebaliknya Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Pasal 19 ayat (1) menetapkan, bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang. Penafsiran **Muhammad Yamin** terhadap Pasal 19 ayat (1) tersebut, adalah, bahwa susunan DPR tidak harus ditetapkan dengan Undang-Undang Pemilihan, tetapi bisa ditetapkan dengan Undang-Undang biasa (umum). Bertolak dari tafsir yang demikian, maka keanggotaan Dewan yang ditetapkan dengan Undang-Undang itu bisa saja disusun atas dasar Undang-Undang Pemilihan, bisa juga atas dasar pengangkatan/penunjukkan asal saja sudah ditetapkan atau diatur dengan Undang-Undang, baik isinya melalui

---

<sup>28</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 30.



Pemilihan ataupun melalui pengangkatan/penunjukkan itu adalah “sah” pokoknya diatur oleh Undang-Undang.<sup>29</sup>

Di samping Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan Legislatif bersama Presiden, yakni; membuat undang-undang. Kemudian ditentukan pula adanya hak budget (bersama Presiden membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN) bagi Dewan berdasarkan Pasal 23 ayat (1), hak inisiatif untuk membuat Undang-Undang berdasarkan Pasal 21 ayat (1) serta hak-hak lain bagi Dewan seperti hak bertanya, hak perubahan, hak usul pernyataan pendapat, hak menyelidiki dan lain sebagainya.<sup>30</sup>

Dalam menjalankan tugas Legislatif, DPR ini berkedudukan sebagai partner (mitra) dari Presiden (pemerintah), sehingga digunakan (artinya inisiatif Undang-Undang yang diajukannya itu baru sah setelah mendapat persetujuan Presiden), sebab dengan kedudukannya sebagai partner, maka konsekuensinya, adalah Pemerintah mempunyai hak juga untuk berinisiatif mengajukan Undang-Undang dan memberikan persetujuan (atau menolak) terhadap rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan. Dengan demikian, terdapat perimbangan kekuatan antara Dewan dengan Pemerintah. Dalam hubungan ini perlu diingat hubungan fungsional antara DPR dan Presiden (pemerintah), yakni, bahwa kedudukan DPR, adalah kuat sebab anggota-anggota DPR semuanya sekaligus menjadi anggota MPR sebagai Lembaga Tertinggi

---

<sup>29</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur...Op.,Cit.*, hlm. 110-111.

<sup>30</sup> *Ibid.*

negara, sehingga sekalipun Dewan tidak dapat menjatuhkan Presiden, akan tetapi dalam kedudukannya sebagai anggota Majelis, Dewan dapat mengusulkan diadakannya sidang istimewa Majelis untuk meminta pertanggung jawaban Presiden bila Presiden dianggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Bila dalam sidang istimewa itu terbukti, bahwa Presiden telah melanggar haluan negara, maka MPR dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada Presiden dan dapat mengambil “ketetapan” untuk mencabut mandat yang diberikan kepada Presiden, sehingga Presiden tidak lagi menjabat sebagai Presiden (dipecat). Memang oleh Dewan sendiri Presiden tidak dapat dijatuhkan, tetapi dengan menggunakan jabatannya sebagai anggota Majelis, Dewan dapat mengusulkan seperti itu; sebaliknya Presiden sebagai Kepala Negara tidak bisa membubarkan Dewan, sebab kedudukan Dewan adalah kuat, hal itu berlaku sekalipun, misalnya, Presiden melihat, bahwa Dewan sebagai lembaga perwakilan sudah tidak representatif. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pemakaian sistem kuasi Presidensial dalam tata pemerintahan negara di Indonesia yang berbeda halnya dengan sistem parlementer dimana Presiden atas usul kabinet dapat membubarkan parlemen yang sudah tidak representatif dan sebaliknya DPR dapat menjatuhkan kabinet atau Dewan Menteri sebagai Pemerintah.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

### c. Tugas dan Kewenangan Presiden

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Begitu pula kalau dilihat penjelasan umum pada angka IV ditegaskan bahwa :”Dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat Presiden ialah penyelenggara pemerintahan Negara yang Tertinggi.” Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (*concentration of power and responsbility upon the Presiden*).

Dari apa yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan atau eksekutif saja, sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara tidak ditegaskan oleh pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian konsekuensi bahwa Presiden sebagai Kepala Negara dapat ditemukan dalam penjelasan pasal-pasal UUD 1945 atau Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15. Sehingga dapatlah disimpulkan bahwa menurut UUD 1945 kedudukan Presiden di samping kepala pemerintahan adalah juga sebagai Kepala Negara. Dengan demikian, jelaslah bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensial. Dalam sistem pemerintahan Presidensial kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan juga sebagai kepala negara, menunjukkan, bahwa UUD 1945 memberikan kedudukan sebagai pimpinan nasional adalah Presiden.

Kekuasaan Presiden sendiri dapat dikelompokkan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yakni:<sup>32</sup>

#### 1) Kekuasaan dalam Bidang Legislatif

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif yang menurut istilah C.F. Strong disebut *legislative power* dapat dilihat dari pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut:

- a). Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945). Perumusan pasal-pasal tersebut di atas, menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dibanding Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugasnya di bidang legislatif. Bahwa, membuat undang-undang pada hakikatnya, adalah membuat suatu kebijaksanaan umum yang dilakukan oleh Presiden, karena dalam penyelenggaraan itu presidenlah akhirnya yang bertanggung jawab kepada majelis, maka kedudukan Presiden dalam praktik lebih menonjol dari pada DPR.
- b). Dalam keadaan darurat atau kegentingan yang mendesak Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945).
- c). Untuk menjalankan undang-undang Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).

---

<sup>32</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 31-33.

- d). Anggaran Pendapatan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945).

## **2) Kekuasaan dalam Bidang Eksekutif**

- a). Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tertinggi dalam negara (Pasal 4 ayat (1)).
- b). Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945).
- c). Dengan persetujuan DPR Presiden, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 UUD 1945).
- d). Mengangkat menteri-menteri dan memberhentikannya (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945).
- e). Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 12 UUD 1945).
- f). Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta Negara lain (Pasal 13 UUD 1945).
- g). Presiden memberikan gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain (Pasal 15 UUD 1945).

### 3) Kekuasaan dalam Bidang Yudikatif

Presiden berwenang memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD 1945).

Pasal 14 UUD 1945, adalah merupakan kekecualian dari Pasal 24 UUD 1945 yang dalam penjelasannya berbunyi: "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka; artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah."

Bila diteliti lebih lanjut penjelasan UUD 1945 juga terdapat beberapa kekuasaan, kewajiban dan wewenang Presiden, antara lain:

- a). Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR.
- b). Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR.
- c). Presiden, mandataris MPR, wajib menjalankan putusan-putusan MPR.
- d). Presiden ialah penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi di bawah MPR.
- e). Presiden tidak neben akan tatapi unter-geordnet kepada MPR.
- f). Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (*Concentration of power and responsibility upon the president*).

Terhadap butir-butir penjelasan UUD 1945, di atas sebenarnya di bawah sistem UUD 1945 dapat tercipta pemerintahan yang bertanggung

jawab (*responsible government*). Dengan demikian, sekaligus dapat disanggah pendapat yang menyatakan Indonesia *non-responsible system*. Bahkan lebih konkret lagi, bahwa Presiden dalam kedudukannya sebagai eksponen mandataris Majelis dengan sistem pemerintahan Presidensial yang terdapat dalam kerangka UUD 1945, adalah kombinasi sistem yang sangat tepat dan serasi sebagai instrumen yang stabil dan dinamis untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara yang termaktub dalam UUD 1945.<sup>33</sup>

#### **d. Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung**

Dasar konstitusional tentang Mahkamah Agung diatur dalam Bab IX Pasal 24 UUD 1945 dengan judul Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 itu menyebutkan, bahwa:

- 1). Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang.
- 2). Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

Oleh penyusun UUD 1945 terhadap pasal tersebut dan dikaitkan sekaligus dengan Pasal 25 diberikan pula suatu penjelasan yang sangat prinsip artinya; bahwa “kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya, terlepas dari pengaruh Pemerintah.” Sebagai suatu naskah yang singkat UUD 1945 tak mungkin mengatur keseluruhan masalah-masalah ketatanegaraan. Oleh karena itulah pengaturan selanjutnya diserahkan

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

kepada penyelenggara yang lebih rendah. Demikian pula, tentang Mahkamah Agung; selain ketentuan-ketentuan tersebut di atas lebih rinci UUD 1945 tidak mengaturnya termasuk ketentuan-ketentuan mengenai hak uji materiil.<sup>34</sup> Diakui atau tidak, aturan tentang Hak uji materiil ini ketika UUD 1945 ini diberlakukan masih menimbulkan silang pendapat di antara para ahli hukum tata negara.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, tepatnya pada waktu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) di bawah pimpinan KRT Radjiman Wedyodiningrat bersidang untuk membentuk UUD, maka rapat pada waktu itu ternyata telah menolak usul dari Moh. Yamin, SH yang menghendaki agar Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk memutus dan menentukan suatu perundang-undangan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, atau Hukum Adat atau Hukum Syariah. Dari apa yang dikemukakan di atas diketahui, bahwa "NIAT" dari pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 tidak menghendaki Mahkamah Agung mempunyai hak uji materiil. Alasan penolakan terhadap hak menguji materiil Mahkamah Agung oleh BPUPKI dikemukakan oleh Mr. Soepomo antara lain, karena: "Undang-Undang Dasar yang hendak dibentuk tidak mengenal teori *Trias Politica*, sedangkan hak menguji materiil hanya dijumpai dalam negara-negara yang menganut teori *Trias Politica*".<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*



#### **e. Tugas dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan**

Dalam Pasal 23 UUD 1945 ditegaskan, bahwa Anggaran Belanja dan Anggaran Pendapatan Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Ketentuan ini, adalah mengenai hak DPR untuk mengadakan pengawasan terhadap Pemerintah di bidang keuangan. Dan untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan hasil pemeriksaan itu harus diberitahukan kepada DPR.

Badan Pemeriksa Keuangan, adalah salah satu lembaga tinggi yang merupakan kelengkapan Negara Republik Indonesia. Mengenai Badan ini, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (5) menggariskan sebagai berikut:

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dalam hubungan ini mengenai kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dimaksud, Penjelasan Pasal 23 ayat (5) menegaskan:

“Cara Pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu, sebaliknya badan itu bukanlah pula badan yang berdiri di atas pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang.”

**f. Tugas dan Kewenangan Dewan Pertimbangan Agung**

Landasan konstitusi yang mengatur Dewan Pertimbangan Agung terdapat dalam ketentuan BAB IV tentang Dewan Pertimbangan Agung Pasal 16.

Selanjutnya Pasal 16 menyatakan:

- (1). Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.
- (2). Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

Mengenai ketentuan pasal tersebut Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, bahwa “Dewan ini adalah sebuah *Council of state* yang wajib memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Pemerintah. Ia sebuah badan penasihat belaka.”

Dewan Pertimbangan Agung untuk pertama kali terbentuk dengan adanya Pengumuman Pemerintah tanggal 25 September 1945 tentang Pengangkatan Anggota Dewan Pertimbangan Agung (Berita Republik Indonesia tahun 1945 No. 4). Semula Dewan ini beranggota 11 orang dengan Ketuanya RM Margono Djojohadikusumo yang kemudian pada tanggal 29 November digantikan oleh R.A.A. Wiranatakusuma. Selanjutnya, pada tahun 1948 diadakan penambahan 2 orang Wakil Ketua dan 9 orang anggota.

Kedudukan DPA menurut UUD 1945, merupakan Badan Penasihat Pemerintah dalam menyelenggarakan tugasnya. Dewan ini tidak kurang pentingnya dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, hanya bidang

tugasnya yang berbeda. Mengingat Presiden dengan pembantu-pembatunya sibuk dalam menyelenggarakan pemerintahan serta menghadapi berbagai macam masalah dan kesulitan, ia memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang objektif dan bijaksana dari suatu Dewan yang di luar kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan.

Sebagai penasihat pemerintah, Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah baik diminta atau tidak (Pasal 16). Jika nasihat itu diterima oleh Presiden dan meyakinkan Presiden dalam melaksanakan tugasnya, maka nasihat itu bersifat mengikat dan DPA ikut bertanggungjawab. Sebaliknya DPA berhak mengajukan usul kepada Pemerintah mengenai masalah-masalah kenegaraan, yang berarti juga kepada DPA dibebankan kewajiban untuk senantiasa mengikuti perkembangan keadaan yang meliputi masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat, bangsa dan negara.

## **2. Hubungan antara Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara dalam UUD 1945**

Pada uraian tugas dan kewenangan lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, terlihat bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya ternyata tidak dilakukan secara sendiri-sendiri. Hal ini mengandung arti, bahwa tugas dan kewenangan tersebut pada hakikatnya tidak menganut pada paham pemisahan kekuasaan secara murni. Namun, dapat disebutkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Untuk

menegaskan pendapat ini, berikut diuraikan secara rinci mengenai hubungan antar lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara yang ada pada Undang-Undang Dasar 1945.

**a. Hubungan antara MPR dan Lembaga Tinggi Negara**

MPR menurut UUD 1945 kedudukannya merupakan lembaga tertinggi. Sementara menurut **Ismail Suny**, MPR merupakan lembaga negara yang mempunyai supremasi yang mengandung dua prinsip penting, yakni:

- 1). Sebagai badan yang berdaulat yang mempunyai *legal power*, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan dalam konstitusi.
- 2). Tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar dan mengenyampingkan sesuatu yang telah diputuskan MPR (*non rival authority*).

Dari hal di atas dapat disimpulkan, bahwa lembaga negara lain berada di bawah MPR. Oleh karena itu, MPR mendistribusikan sebagian kekuasaannya secara operasional kepada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya.

Lembaga tertinggi negara MPR mempunyai segala aspek dalam sistem ketatanegaraan RI. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan:

- 1). Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden MPR mempunyai kekuasaan untuk

meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijaksanaan pemerintahan, yang garis pokoknya ditetapkan MPR.

- 2). Di bidang legislatif, MPR membawahi Presiden dan DPR. Prinsip hokum, bahwa segala undang-undang yang dibuat oleh legislatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, UU tidak boleh bertentangan dengan peraturan, dan ketetapan-ketetapan MPR maupun UUD 1945.
- 3). Di bidang yudikatif, khususnya di lapangan pengujian atas keserasian hukum, MPR membawahi MA. Dalam ketatanegaraan, MA tidak dapat menguji secara materiil terhadap ketetapan MPR.
- 4). Di bidang pengawasan, MPR membawahi DPR dan BPK. DPR bertindak sebagai pengawas tindakan Presiden dalam melaksanakan tugas sehari-hari dengan berpedoman kepada GBHN, sedangkan BPK mengawasi keuangan negara. Hasil pengawasan ini selanjutnya dapat digunakan oleh DPR untuk selanjutnya dapat meminta Sidang Istimewa kepada MPR, bilamana pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya telah melanggar GBHN.
- 5). Di bidang konsultatif, MPR membawahi DPA. Pembentukan DPA ini adalah untuk menjamin agar presiden dalam melakukan tugas dan kekuasaannya sesuai dengan garis-garis besar haluan negara.

## **b. Hubungan antar Lembaga Tinggi Negara**

Menguraikan hubungan antar Lembaga Tinggi negara dapat dicermati dari tugas dan kewenangan masing-masing Lembaga Tinggi negara itu sendiri. Berikut ini akan diuraikan hubungan dari masing-masing Lembaga Tinggi negara, yakni:

### **1) Hubungan antara DPR – Presiden**

Sebagai sesama Lembaga Negara dan sesama anggota badan Legislatif, maka DPR dan Presiden bersama-sama mempunyai tugas antara lain: a) membuat undang-undang Pasal 5 ayat (1), (20) dan (21) dan; b) menetapkan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Anggaran Belanja Negara (Pasal 23 ayat (1)).

Membuat Undang-Undang berarti menentukan kebijaksanaan politik yang harus diselenggarakan oleh Presiden (pemerintah). Menetapkan budget negara pada hakikatnya berarti menetapkan rencana kerja tahunan negara. DPR melalui anggaran belanja yang telah disetujui dapat mengawasi pemerintah dengan efektif. Di dalam pekerjaan untuk membuat Undang-Undang, maka Lembaga-Lembaga Negara lainnya dapat diminta pendapatnya.

Sesudah DPR bersama Presiden menetapkan Undang-Undang dan RAP/RAB, maka di dalam pelaksanaan DPR berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah. Pengawasan DPR terhadap Presiden, adalah suatu

konsekuensi yang wajar (logis), yang pada hakikatnya mengandung arti, bahwa bertanggung jawab kepada DPR dalam rangka *partnership*.

Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Dengan pengawasan tersebut, maka terdapat kewajiban bagi pemerintah untuk selalu bermusyawarah dengan DPR tentang masalah-masalah pokok negara yang menyangkut kepentingan rakyat dengan UUD sebagai landasan kerja.

Anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, oleh karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap, bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk melakukan sidang istimewa yang intinya meminta pertanggungjawaban Presiden.

Bentuk kerjasama antara Presiden dan DPR diartikan, bahwa Presiden tidak boleh mengingkari partner Legislatif. Presiden harus memperhatikan, mendengar, berkonsultasi dan dalam banyak hal memberikan keterangan-keterangan serta laporan-laporan kepada DPR dan meminta pendapatnya.

## **2) Hubungan antara DPR – Menteri -Menteri**

Hubungan kerja sama antara Presiden dengan DPR juga harus dilaksanakan dalam hal DPR menyatakan keberatannya terhadap kebijaksanaan menteri-menteri. Dalam hal ini sudah sewajarnya Presiden mengganti (*reshuffle*) menteri yang bersangkutan tanpa membubarkan kabinet.

Dalam UUD 1945 dinyatakan, bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2)) sedangkan dalam penjelasannya dikemukakan, bahwa menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR, artinya kedudukannya tidak tergantung kepada dewan, akan tetapi tergantung kepada Presiden.

Penafsiran tentang kedudukan menteri-menteri itu tidak bisa dilepaskan dari penafsiran tentang kedudukan Presiden yang juga dalam Penjelasan UUD 1945 dalam pasal tentang kementerian negara (Pasal 17) diterangkan, bahwa Presiden yang bertanggung jawab kepada MPR harus pula memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR, sebab pada hakikatnya Presiden mempunyai tanggung jawab kepada DPR (Sistem kabinet Presidensial semu).

Seperti juga halnya dengan Presiden, Menteri tidak dapat dijatuhkan dan diberhentikan oleh DPR, akan tetapi sebagai konsekuensi yang wajar (logis) dari tugas dan kedudukannya, ditambah pula dengan penjelasan yang mengatakan, bahwa Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR, maka para menteri juga tidak terlepas daripada keberatan-keberatan DPR yang dapat mengakibatkan diberhentikannya menteri. Sudah terang, bahwa DPR tidak boleh main mosi tidak percaya, melainkan secara serius harus memberikan pertimbangan kepada Presiden dan sebaliknya Presiden tidak boleh bersitegang dengan tidak mau memperhatikan suara DPR yang telah diberikannya dengan sungguh-sungguh berdasarkan alasan yang objektif. Hanya dengan pengertian yang mendalam akan hal ini kemungkinan



politik kita, tidak kembali ke dalam mosi-mosian ala liberalisme, tetapi juga tidak akan terjerumus ke dalam tangan besi seorang otoriter.

Selain dari itu, juga dirasakan sangat merugikan jalannya pemerintahan, apabila DPR mengadakan *lijdelijk verzet*, misalnya, dengan tidak menyetujui anggaran negara yang meningkat dalam keadaan yang sangat diperlukan. Jika Presiden bersitegang tidak mau mendengarkan suara DPR yang telah diberikannya dengan tulus ikhlas, maka sebagai jalan keluar MPR harus segera memberikan keputusannya dan terhadap keputusan MPR ini Presiden secara imperatif harus melaksanakan.

### **3) Hubungan antara Presiden-Menteri-Menteri**

Presiden mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat (2) dan menteri-menteri itu formal tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukannya tidak tergantung kepada DPR, akan tetapi tergantung kepada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden (Pasal 17 ayat (1)). Meskipun kedudukan para menteri negara tergantung kepada Presiden, mereka bukan pegawai tinggi biasa, oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan pemerintahan dalam praktik. Sebagai pemimpin departemen (Pasal 17 ayat (3)) menteri mengetahui seluk beluk mengenai lingkungan pekerjaannya.

Berhubungan dengan itu menteri mempunyai pengaruh yang besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang menyangkut departemennya. Memang yang dimaksud ialah, bahwa para menteri itu

pemimpin-pemimpin negara. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerjasama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Dalam praktik pemerintah, timbul kebiasaan, bahwa Presiden melimpahkan sebagian wewenang kepada menteri-menteri yang berbentuk presidium atau lainnya yang merupakan pembantu pimpinan dari Presiden. Konvensi sedemikian ini tidak boleh mengurangi jiwa dari sistem kabinet Presidensial.

#### **4) Hubungan antara Mahkamah Agung – Lembaga-Lembaga Negara lainnya**

Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 disebutkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Akan tetapi, UUD 1945 tidak menetapkan hubungan antara Mahkamah Agung dengan lembaga-lembaga lainnya. Dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah ataupun kekuasaan serta kekuatan lainnya. Berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam bentuk undang-undang tentang kedudukan para hakim, sebagai syarat untuk mencapai keputusan yang seadil-adilnya.

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Berhubungan dengan itu kekuasaan kehakiman, adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan

guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Ketentuan ini menunjukkan, bahwa di negara Indonesia dijamin adanya perlindungan hak-hak asasi manusia dan bukan kemauan seseorang yang menjadi dasar tindakan penguasa (*government by law not by man*). Sifat negara hukum ini ialah, bahwa alat-alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah dibuat oleh badan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan-aturan itu, atau singkatnya disebut prinsip *rule of law*.

Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara dalam bidang kehakiman, berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **5) Hubungan antara BPK – DPR**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertugas memeriksa langsung tanggung jawab keuangan negara, dan hasil pemeriksaannya itu diberitahukan kepada DPR (Pasal 23 ayat (5)) untuk mengikuti dan menilai kebijaksanaan ekonomi finansial pemerintah yang dijalankan oleh aparatur administrasi negara yang dipimpin oleh pemerintah.

#### **6) Hubungan antara DPA – Presiden**

Dalam hubungan dengan Presiden Pasal 16 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa DPA berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan

Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah dalam bidang politik dan kebijaksanaan pemerintah.

DPA adalah sebuah badan penasihat yang kedudukannya berada di bawah kekuasaan Presiden, karena badan ini tidak lepas dari pertanggung jawaban kepada masyarakat dan negara.

Jumlah anggota DPA tidak perlu terlalu besar, cukup kecil saja. Anggota-anggotanya seyogyanya memiliki keluhuran jiwa yang oleh sejarah telah diuji mental loyalitasnya terhadap persatuan dan kesatuan bangsa, serta keahlian yang kesemuanya itu menunjukkan, bahwa mereka itu adalah pemimpin-pemimpin yang berwibawa. Pengangkatan anggota DPA diatur oleh undang-undang.

### **3. Analisis Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945 pada 18-Agustus 1945- 27 Desember 1949**

Dengan telah diuraikannya tugas dan kewenangan lembaga tertinggi dan tinggi negara serta hubungannya antara lembaga tertinggi dengan lembaga tinggi dan juga hubungan antara lembaga tinggi sendiri, maka dapat dikemukakan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 belum mempunyai kejelasan atas sistem pemerintahan yang dianut. Ada dua alasan yang mendasari hal ini; *Pertama*, bahwa materi muatan UUD 1945 yang mengatur tugas dan tanggung jawab serta hubungan antar lembaga negara tidak mencerminkan sepenuhnya satu sistem pemerintahan; dan *Kedua*,

tidak adanya suatu ketentuan dari materi muatan UUD 1945 yang menyatakan secara eksplisit, bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan tertentu.

Akan tetapi, dalam catatan sejarah, yakni pada saat sidang kedua BPUPKI tanggal 10-17 Juli 1945 ditemukan, bahwa muncul wacana tentang sistem pemerintahan presidensial sebagaimana tercatat dalam risalahnya sebagai berikut:

“Berbeda dengan rencana Dewan Pimpinan Negara yang bersifat kolegial dalam Rancangan Undang-Undang Dasar tanggal 15 Juni, **Dalam Rancangan Undang-Undang Dasar Baru dianut sistem pemerintahan presidensial**, dalam sistem ini presiden mempunyai kekuasaan besar, baik dalam bidang eksekutif maupun legislatif...”

Wacana ini tentunya tidak dapat dijadikan sebagai dasar kesimpulan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Artinya, kesimpulan yang dapat ditarik, bahwa sistem pemerintahan yang ada dalam UUD 1945 tidak mempunyai suatu kejelasan.

Meskipun demikian, dinamika dari sistem pemerintahan dalam UUD 1945 menjadi lain tatkala dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 tertanggal 16 Oktober 1945. Selengkapya Maklumat tersebut sebagai berikut:<sup>36</sup>

#### Presiden Republik Indonesia

Sesudah mendengar pembitjaraan oleh Komite Nasional Pusat tentang usulan supaya sebelum Majelis Permusyawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat dibentuk kekuasaannya jang hingga sekarang dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional menurut Pasal IV Aturan Peralihan dari Undang-Undang Dasar hendaknja dikerdjakan oleh Komite Nasional Pusat dan supaya

<sup>36</sup> A.G Pringgodigdo, *Perubahan . . . Op.Cit*, hlm.28

pekerdjaan Komite Nasional Pusat itu sehari-harinja berhubungan dengan gentingnja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan bernama Badan Pekerdja jang bertanggung djawab kepada Komite Nasional Pusat;  
Menimbang bahwa didalam keadaan jang genting ini perlu ada Badan jang ikut bertanggung djawab tentang nasib bangsa Indonesia, disebelah Pemerintah;  
Menimbang selandjutnja b ahwa usul tadi berdasarkan paham kedaulatan rakjat;

**Memutuskan:**

Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusjawaratan Rakdjat dan Dewan Perwakilan Rakjat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta menjetudjui bahwa pekerdjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan Pekerdja jang dipilih diantara mereka dan jang bertanggung djawab kepada Komite Nasional Pusat.

Djakarta, 16 Oktober 1945

Wakil Presiden Republik Indonesia,

**Mohammad Hatta**

Sebagai akibat Maklumat ini kemudian dibentuk Badan Pekerdja KNP jang terdiri dari:<sup>37</sup>

- |                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| 1. <b>Sutan Sjahrir</b>               | Ketua       |
| 2. <b>Mr. Amir Syarifudin</b>         | Wakil Ketua |
| 3. <b>Mr. Soewandi</b>                | Penulis     |
| 4. <b>Mr. Syafrudin Prawiranegara</b> | Anggota     |
| 5. <b>A. Wachid Hasjim</b>            | idem        |
| 6. <b>Mr. Hindromartono</b>           | idem        |
| 7. <b>Mr. Sunaria Kolopaking</b>      | idem        |

<sup>37</sup> *Ibid.*

8. Dr. A. Halim	idem
9. Subadio Sastrosatomo	idem
10. Tan Ling Djie	idem
11. Supeno	idem
12. S. Mangunsarkoro	idem
13. Adam Malik	idem
14. Tadjuludin	idem
15. Dr. Sudarsono	idem

Kemudian pada tanggal 20 Oktober 1945 dikeluarkan sebuah penjelasan oleh Badan Pekeraja KNP yang berbunyi sebagai berikut:<sup>38</sup>

Karena terbukti ada salah faham tentang kedudukan kewadajiban dan kekuasaan Badan Pekeraja Komite Nasional, jang dibentuk oleh Rakjat pada tanggal 16-17 Oktober 1945 berhubungan dengan Maklumat Wakil Presiden Republik Indonesia No. X, maka dengan ini diberitahukan kepada umum seperti berikut:

Dalam Maklumat Wakil Presiden tersebut ditetapkan bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusyawaratan Rakdjat dan Dewan Perwakilan Rakjat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara dan mengingat pentingnja keadaan, pekerajaan Komite Nasional Pusat sehari-hari akan dikerdjakan oleh sebuah Badan Pekeraja.

Menurut putusan ini maka Badan Pekeraja berkewadajiban dan berhak:

- a. Turut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Ini berarti, bahwa Badan Pekeraja, bersama-sama dengan Presiden, menetapkan garis-garis besar haluan negara. Badan Pekeraja tidak berhak tjampur dalam kebidjaksanaan (*dagelijks beleid*) Pemerintah sehari-hari. Ini tetap di tangan Presiden semata-mata.
- b. Menetapkan bersama-sama dengan Presiden Undang-Undang jang boleh mengenai segala macam urusan pemerintahan. Jang mendjalankan undang-undang ini ialah pemerintah, artinja: Presiden dibantu oleh menteri-menteri dan pegawai-pegawai jang dibawahnja.

Berhubungan dengan perubahan dalam kedudukan dan kewadajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945 Komite Nasional Pusat (dan atas nama Badan Pekeraja) tidak berhak lagi mengurus hal-hal jang berkenaan dengan tindakan pemerintah (*uitvoering*).

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

Kedudukan Komite Nasional akan lekas diurus oleh pemerintah (Presiden). Kewadajiban dan kekuasaan Badan Pekeraja jang diterangkan diatas (a dan b) berlaku selama Madjelis Permusjawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakjat belum terbentuk dengan tjara ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Djakarta, 20 Oktober 1945  
Badan Pekeraja Komite Nasional  
Ketua            Penulis  
Sjahrir,        Soewandi

Menurut Joeniarto, apabila bunyi Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut dihubungkan dengan Penjelasannya dapat disimpulkan, sebagai berikut:<sup>39</sup>

1. Komite Nasional Indonesia Pusat ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara bersama-sama dengan Presiden. (bandingkan hal ini dengan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Komite Nasional Indonesia Pusat menetapkan bersama-sama Presiden Undang-Undang yang boleh mengenai segala macam urusan pemerintahan (Bandingkan hal ini dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945).
3. Karena pentingnya keadaan, maka dalam menjalankan tugas kewajibannya sehari-hari Komite Nasional Indonesia Pusat tersebut di atas, akan dijalankan oleh Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.
4. Badan Pekerja sejak saat itu tidak boleh lagi ikut campur tangan dalam kebijaksanaan pemerintah sehari-hari. Di mana dalam masa sebelumnya

---

<sup>39</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm. 50-51.



ternyata Komite Nasional Indonesia sering-sering ikut pula menyelenggarakan pemerintahan membantu Presiden.

Selanjutnya tentang sejarah dan arti dari Maklumat Wakil Presiden No. X itu baiklah penulis kutipkan keterangan yang diberikan oleh Mr. Assaat sebagai Ketua Badan Pekeraja KNP pada saat memperingati ulang tahun keempat Badan Pekeraja itu. Kutipan itu bunyinya adalah:<sup>40</sup>

Saudara Presiden yang kami muliakan!  
Saudara-saudara Menteri-Menteri yang bidjaksana!  
Dan tamu-tamu lain yang budiman!

.....  
.....  
Hari ini tanggal 16 Oktober 1949 genaplah 4 tahun usianja Badan Pekeraja Komite Nasional Pusat.

.....  
.....  
Pada kesempatan kali ini saja hendak membawa perhatian saudara-saudara kepada suatu maklumat, jaitu Maklumat No. X tahun 1945.

Djika pada hari ulang tahun Republik Indonesia kita memperingati Proklamasi 17 Agustus 1945, maka pada hari ulang tahun Badan Pekeraja Komite Nasional Pusat kita ingat kepada Maklumat No. X 1945, karena Maklumat No. X itu adalah piagam penyerahan kekuasaan kepada Komite Nasional Pusat dalam sifatnja sekarang ini dasar pendirian Badan Pekerajanja. Djika dalam ilmu matematika faktor X itu adalah faktor yang tidak dikenal, maka Maklumat No. X dalam ilmu hukum tatanegara Republik Indonesia adalah sebaliknya, jaitu maklumat yang harus dikenal oleh ahli hukum kita. Maklumat No. X itu adalah decreet Presiden Republik Indonesia yang pada waktu itu mempujai kedudukan yang absolut, yang berhak menetapkan haluan negara sendiri, membuat undang-undang sendiri dan mendjalankan pemeritahan sendiri.

Kekuasaam absolut Presiden itu berdasar atas Undang-Undang Dasar, jaitu Pasal IV Aturan Peralihan, yang berbuji sebagai berikut:

“Sebelum Madjelis Permusjawaratan Rakjat, Dewan Perwakilan Rakjat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannja didjalankan oleh Presiden, . . . dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”

Soal yang diatur dalam Maklumat No. X itu adalah soal yang seharusnya diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.

---

<sup>40</sup> A. G. Pringgodigdo, *Perubahan . . . Op., Cit.*, hlm. 30-34.

Dijadikan dalam hal ini Presiden telah menjalankan kekuasaan Madjelis Permusjawaratan Rakjat. Maka itu deradjat Maklumat No. X itu sama tinggi dengan pasal-pasal Undang-Undang Dasar.

Isinja Maklumat No. X itu ialah:

- a. Penjerahan kekuasaan legislatif oleh Presiden, jang mempujai kekuasaan absolut tadi, kepada Komite Nasional, jang tadinja hanjalah badan pembentuk sadja.
- b. Penjerahan kekuasaan turut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Sebagai buntut dari penjerahan kedua kekuasaan itu diakui adanja kekuasaan kontrole atas pemerintahan jang didjalankan Presiden oleh Komite Nasional.

Maklumat No. X itu menimbulkan perubahan besar dalam hukum tatanegara dalam waktu jang pendek. Ditindjau dari sudut hukum maklumat itu adalah putusan jang sangat revolusioner.

Adapun Maklumat No. X itu ialah sesungguhnya putusan Presiden sebagai djawaban atas usul Komite Nasional Pusat pada rapatnja tanggal 16 Oktober 1945, di Gedung Balai Muslimin di Djakarta.

Rapat itu diadakan dalam suasana pertempuran. Sarangnja bataljon 10 jang terkenal itu tidak djauh dari situ. Gedung ini beberapa hari sesudah sidang Komite Nasional itu diserbu oleh pasukan-pasukan NICA. Rapat itu dihadiri Wakil Presiden, karena Presiden sendiri berhalangan.

Rapat mendesak supaja Presiden pada rapat itu djuga memberikan djawabannja atas usul rapat jang diambil dengan suara bulat itu.

Setelah rapat dihentikan kira-kira 10 menit lamanja, maka Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat itu. Karena Sekretariat Negara tidak membawa Archiefnja pada waktu itu, maka Maklumat itu diberi sadja No. X. Itulah sebabnja maka Maklumat itu sampai sekarang terkenal dan selalu disebut Maklumat Wakil Presiden No. X.

Ditinjau dari sudut perdjjuangan adalah itu suatu putusan jang revolusioner dan dinamis. Dengan Maklumat No. X itu berhentilah kekuasaan abolut dari Presiden. Mulai tanggal 16 Oktober 1945 itu sudah ada badan jang mengontrol pemerintah.

Tiap-tiap undang-undang dibitjarakan dulu dalam Komite Nasional Pusat dan harus mendapatkan persetudjuannja lebih dulu sebelum berlaku sah. Sekalipun anggota-anggota Komite Nasional Pusat diangkat oleh Presiden tetapi mereka bebas menjatakan pendapatnja dalam sidang. Maka itu ditindjau dari sudut politik Maklumat No. X itu adalah langkah jang demokratis sekali.

Apakah sebabnja tidak diadakan pemilihan umum sadja? Memang menurut aturan tambahan Undang-Undang Dasar Presiden harus mengatur dan menjelenggarakan segala hal jang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar jaitu dalam 6 bulan sesudah achirja Perang Dunia II. Seperti kita ketahui Perang Dunia II bagian Asia ini berachir pada bulan September 1945 dengan ditanda tanganinja piagam penjerahan tidak bersjarat oleh Pemerintah Djepang diatas kapal perang Amerika Missouri. Perang Dunia II memang sudah berachir tetapi pada waktu itu sudah ada tanda-tanda akan

timbulnja perang Indonesia. Di beberapa tempat sudah terdjadi pertempuran ketjil-ketjilan antara pasukan-pasukan NICA dengan pemuda-pemuda kita jang pada waktu itu belum merupakan organisasi tentara jang teratur. Suasana belumlah mengizinkan mengadakan pemilihan umum. Timbullah pada waktu itu situasi jang sulit. Jaitu Undang-Undang Dasar menghendaki pemerintah jang demokratis, tapi pemilihan umum dalam waktu jang dekat belum dapat dilangsungkan. Maka ditindjau dari situasi ini adalah putusan jang termaktub dalam Maklumat No. X itu suatu putusan jang tepat dan berdasarkan atas pandangan djauh kemuka. Sampai sekarang pun belumlah kita mendapat kesempatan baik untuk mengadakan pemilihan umum.

Karena kekuasaan Komite Nasional Pusat dan Badan Pekerdjaja lahir dengan Maklumat No. X itu, maka segala perbuatan Badan Pekerdja berdasarkan maklumat itu, Bagi Badan Pekerdja adalah ini satu-satunja peraturan jang mendjadikan pegangan. Tidak ada aturan lain mengatur hak dan kewadajiban sebagai isi dari kekuasaan jang diberikan kepadanya, ataupun jang mengatur bagaimana ia harus mendjalankan kekuasaan itu.

Tiap-tiap undang-undang Republik Indonesia jang dibuat semendjak bulan oktober 1945 harus mengingat Maklumat No. X itu. Seluruh hukum baru dalam Republik Indonesia didukung oleh Maklumat No. X dan dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar oleh pasal IV Aturan Peralihan.

Maka itu Maklumat No. X dan tanggal 16 Oktober 1945 lajak sekali diperingati oleh ahli hukum kita.

Demikianlah gambarannja Maklumat No. X itu ditindjau dari berbagai-bagai djurusan.

Menurut **AG Pringgodigdo**, bahwa soal yang diatur dalam Maklumat Wakil Presiden No. X itu, adalah soal yang seharusnya diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar. Dengan lain perkataan Maklumat Wakil Presiden No. X itu bersifat perubahan Undang-Undang Dasar. Berhubungan dengan itu, Maklumat Wakil Presiden No. X itu adalah sama derajatnya dengan tindakan Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Pasal 37 UUD. Berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD pada tanggal 16 Oktober 1945 itu Presiden berhak menjalankan kekuasaan MPR tentang mengubah Undang-Undang Dasar yang syarat sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir dan pada pengambilan keputusan harus ada persetujuan dari sekurang-kurangnya 2/3

daripada jumlah anggota yang hadir. Hal itu sudah dipenuhi karena MPR diganti dengan satu orang saja, jadi malahan syarat-syarat itu dipenuhi 100%. Bantuan KNP ternyata ada karena usulan untuk mengadakan Maklumat itu berasal dari KNP.<sup>41</sup>

Sesuai dengan Maklumat Wakil Presiden No. X/1945 tanggal 16 Oktober 1945 kekuasaan Presiden mulai berkurang dan kekuasaan KNIP bertambah luas. Kejadian ini berlanjut dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 tentang Pembentukan Partai-Partai di Indonesia.<sup>42</sup> Beberapa partai yang berdiri pada saat itu adalah:<sup>43</sup>

1. Masyumi (Majelis Syuro Muslim Indonesia) yang dipimpin Dr. **Sukiman Wiryosanjoyo**, tanggal 17 Nopember 1945.
2. PKI (Partai Komunis Indonesia) dipimpin oleh Mr. **Muh. Yusuf** 7 Nopember 1945. Partai Komunis ini sebelumnya telah didirikan pada tanggal 21 Oktober 1945.
3. PBI (Partai Buruh Indonesia) dipimpin **Nyono**, 8 November 1945.
4. Partai Rakyat Jelata dipimpin **Sutan Dewanis**, 8 Nopember 1945.
5. Parkindo (Partai Kristen Indonesia) dipimpin oleh **DS. Probowinoto**, 10 Nopember 1945.
6. PSI (Partai Sosial Indonesia) dipimpin oleh **M.Amir Syarifuddin**, 10 Nopember 1945.
7. PRS (Partai Rakyat Sosialis) yang dipimpin oleh **Sutan Syahrir**, 20 Nopember 1945. PSI dan PRS kemudian bergabung menjadi satu dengan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Bibit Suprpto, *Perkembangan . . . Op.,Cit.*, hlm. 23.

<sup>43</sup> *Ibid.*

pertama. Otomatis pengumuman Ketua BPKNIP tanggal 11 Nopember 1945 tersebut bertujuan pula untuk menggeser para Menteri yang ada dengan orang-orang yang telah disediakan oleh **Sutan Sjahrir**, walau di dalam teorinya tidak demikian.<sup>45</sup>

Sebagai akibatnya, tiga hari kemudian, tanggal 14 Nopember 1945 Kabinet pertama jatuh, setelah memerintah selama 2 bulan 12 hari terhitung 2 September 1945. Kabinet ini bubar bukan karena oposisi partai-partai di luar kabinet, juga bukan karena serangan Belanda, bukan pula karena keretakan di dalam tubuh kabinet akibat pertengkaran antara Menteri, tetapi kabinet ini jatuh karena perubahan sistem pemerintahan dari sistem kabinet presidensial menjadi kabinet parlementer. Hal itu terjadi sebagai akibat pengumuman BPKNIP tanggal 11 Nopember 1945 yang diketuai oleh **Sutan Sjahrir**. Tentu saja hal itu tidak lepas dari kelihaihan **Sutan Sjahrir** untuk naik ke panggung politik sebagai perdana menteri dan menyingkirkan lawan-lawan politiknya. Terbukti kabinet penggantinya, adalah Kabinet **Sjahrir** dengan Perdana Menteri **Sutan Sjahrir** sendiri.<sup>46</sup>

Menurut **A.K. Pringgodigdo** kalimat yang terakhir sebetulnya melenyapkan segala dasar-dasar kuat bagi kekuasaan Presiden menurut UUD. Sebelumnya para Menteri hanya merupakan pembantu-pembantu Presiden, sekarang mereka terkumpul dalam satu kabinet dibawah pimpinan seorang Perdana Menteri dan tiap-tiap menteri bertanggung jawab kepada Badan Pekerja; praktis itu berarti, bahwa mereka dilepaskan dari tanggung jawab kepada Presiden

---

<sup>45</sup> Bibit Suprpto, *Perkembangan . . . Op., Cit.*, hlm. 25.

<sup>46</sup> *Ibid.*

kelihatannya tidak dapat dilupakan bahwa di dalam prakteknya presiden tidak dapat menjalankan segala pekerjaan legislatif dengan dewan perwakilan rakyat, apabila tidak dibantu oleh menteri-menterinya. Jadi di dalam pembentukan undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan rakyat itu menteri negara yang bersangkutan yang sesungguhnya harus berhadapan dengan dewan tersebut.

Akan tetapi tanggung jawab tetap terletak pada presiden. Hal inilah yang tidak memuaskan, karena dengan cara demikian presiden menjadi sangat mudah dapat kena cela. Sebab kalau seandainya seorang menteri di dalam pekerjaan terhadap dewan perwakilan rakyat berkesalahan, maka yang harus bertanggung jawab kepada rakyat (Majelis Permusyawaratan Rakyat) bukanlah menteri itu, melainkan presiden. Betul presiden dapat menghentikan menteri itu dari jabatannya, akan tetapi hal yang demikian tidak akan menghilangkan pandangan tidak baik terhadap presiden, yang seolah-olah mengoper kesalahan menteri itu.

Dari sebab itu timbul pertanyaan apakah tidak mungkin soal pertanggung jawaban yang tidak memuaskan itu diubah begitu rupa, sehingga menteri negara pun bertanggung jawab kepada rakyat.

Sebagaimana telah diketahui di beberapa negara barat pertanggung jawaban menteri negara itu sudah lazim. Terutama di negeri-negeri yang mempunyai susunan parlemen yang bersifat demokrasi, sistem pertanggung jawaban menteri itu menjadi sesuai dengan adanya partai-partai politik di negeri itu. Menurut kebiasaan politik di negeri-negeri demokrasi, biasanya menteri-menteri negara diangkat oleh kepala negara dari antara pemimpin-pemimpin partai-partai politik yang terbesar pengaruhnya. Menteri-menteri itu merupakan suatu badan yang dinamakan kabinet.

Cara membentuk kabinet itu lazim oleh kepala negara diserahkan kepada seorang pemimpin partai politik yang berpengaruh besar.

Dengan kabinet yang demikian itulah kepala negara bekerja, tetapi pertanggung jawaban terletak pada tiap-tiap menteri dari pada kabinet itu. Pertanggung jawaban itu ialah pada umumnya diberikan kepada suatu badan yang menjadi perwakilan rakyat.

Dengan cara demikian maka kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dengan nyata.

Menurut sistem pertanggung jawaban menteri negara, maka kritik terhadap pemerintah dapat dilakukan dengan teratur, yaitu dengan jalan interpelasi atau minta pertanggung jawaban kepada menteri negara yang dianggap salah menjalankan kewajibannya atau politiknya. Hak interpelasi ini ada di tangan badan perwakilan rakyat, dan jika badan tersebut memutuskan bahwa politik yang dilakukan menteri itu tidak sesuai dengan politik yang dikehendaki badan perwakilan, maka dapatlah menteri itu harus meletakkan jabatannya. Akan tetapi hal itu mungkin pula menyebabkan bahwa segenap kabinet dengan serentak meletakkan juga kedudukannya, apabila seluruh kabinet menyetujui politik yang dijelaskan oleh menteri negara yang harus bertanggung jawab itu.

Dengan demikian tanggung jawab menteri negara dipikul secara gotong royong (*collectief*) oleh segenap kabinet.

Di dalam susunan yang demikian maka kabinet itu dikepalai oleh seorang menteri.

Ketua kabinet ini, dinamakan perdana menteri, Biasanya yang menjadi perdana menteri ialah seorang yang ditunjuk kepala negara sebagai pembentuk kabinet (*kabinets formateur*).

Mungkin susunan pemerintah kita dibentuk secara demikian itu menurut undang-undang dasar kita?

Sungguhnya tidak dapat.

Pada permulaan tulisan ini telah diterangkan bahwa menurut undang-undang dasar kita segala tanggung jawab seperti yang dimaksud di atas tadi terletak di atas pundak menteri negara yang demikian itu belum dapat diwujudkan presiden.

Jadi menurut hukum sebenarnya pertanggung jawaban Menteri Negara yang demikian itu belum dapat diwujudkan sebelum undang-undang dasar kita diubah.

Menurut Pasal 37 dari Undang-Undang Dasar perubahan itu dapat diselenggarakan apabila sekurang-kurangnya dua pertiga dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hadir dan mengambil putusan dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari pada jumlah anggota yang hadir itu.

Dipandang dari sudut hukum ini memang perubahan peraturan seperti yang disebut diatas tidak mungkin. Akan tetapi peraturan politik seperti yang mengenai tanggung jawab menteri negara itu dapat juga timbul karena kebiasaan yang dalam bahasa Inggris disebut *convention*. Dengan cara kebiasaan politik itu, maka peraturan tanggung jawab menteri dapat pula ditimbulkan di negara kita. Apabila *convention* itu terjadi tentulah bentuk dan cara bekerjanya tanggung jawab menteri itu akan bersifat sementara seperti banyak peraturan-peraturan bahkan undang-undang dasar kita pun sekarang ini memang masih bersifat sementara.

Menurut aturan tambahan dari undang-undang dasar maka dalam 6 bulan sesudah majelis permusyawaratan rakyat dibentuk majelis itu harus bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar, sedangkan pembentukan majelis tersebut harus dilakukan dalam 6 bulan sesudah akhirnya peperangan.

Jadi sebenarnya segala sifat sementara itu harus dapat hilang, kalau dewan perwakilan rakyat dan majelis permusyawaratan perwakilan rakyat telah dibentuk oleh seluruh rakyat Indonesia dengan pemilihan umum.

Maka dari itu segala perubahan pada masa sekarang yang bermaksud menyempurnakan susunan negara republik Indonesia, walaupun kelihatan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, pantas kita sambut dengan tenang hati.

Dalam pada itu sudah barang tentu pemandangan atau kritik yang keluar dari rakyat terhadap perubahan-perubahan itu masih tetap ada.

Di dalam penjelasan Menteri Penerangan itu yang sebetulnya tidak saja mengenai dasar bagi Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, tetapi juga bagi Maklumat Wakil Presiden No. X dari 16 Oktober 1945 memuat dua hal pokok, yakni; *Pertama*, bahwa tidak dapat diadakan perubahan-perubahan itu berdasarkan UUD dan; *Kedua*, diadakannya pula perubahan-perubahan itu berdasarkan kebiasaan politik atau *convention*. Menurut A.K Pringgodigdo kedua hal ini tidak dibenarkan, sebab *convention* di sini merupakan suatu aturan baru yang sengaja diadakan. Padahal, *convention* adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktik hidup.<sup>48</sup>

Selanjutnya, dengan diadakannya pergeseran pertanggung jawaban Menteri itu dari Presiden kepada KNIP, maka UUD Republik Indonesia hampir seluruh masa yang ia berlakukan, terlaksana lain daripada bunyinya.<sup>49</sup> Dengan perubahan dari kabinet presidensial menjadi kabinet parlementer, maka telah menimbulkan akibat-akibat terhadap sistem pemerintahan. Pertama-tama dapat disebutkan perubahan pertanggung jawaban menteri dari pertanggung jawaban menteri-menteri kepada Presiden (kedudukan menteri tergantung dari Presiden) menjadi pertanggung jawaban kepada Parlemen.

---

<sup>48</sup> *Ibid.* Dalam kenyataan historisnya dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden ini telah mengundang berbagai macam pendapat dari para sarjana dan para ahli hukum tata negara saat itu antara lain: Pertama, Prof. Mr. Supomo berpendapat dengan Kabinet Sjahrir, telah timbulnya Konvensi Ketatanegaraan mengenai kabinet Parlementer; Kedua, Mr. Assaat mempertahankan bahwa Oleh karena perbuatan Badan Pekerja itu dibenarkan oleh Komite Nasional Pusat pada sidang ketiga (akhir November 1945), maka persetujuan itu menjadilah persetujuan antara Komite Nasional Pusat sendiri dengan Presiden, sekalipun tidak dapat berbentuk Undang-undang persetujuan demikian mempunyai kekuatan sama dengan Undang-Undang; Ketiga, Drs A.K Pringgodigdo setelah menyimpulkan penjelasan Menteri Penerangan memuat dua hal; a) tidak dapat diadakan perubahan-perubahan itu berdasarkan Undang-Undang Dasar; b) Diadakannya perubahan-perubahan itu berdasarkan kebiasaan politik atau *convention*. A.K. Pringgodigdo berkomentar dua-duanya tidak benar. Tidak benarliah mendasarkan para *Convention* suatu aturan baru yang sengaja diadakan. *Convention* adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup. Lihat Bitit Suprpto, *Perkembangan...Op.,Cit.*, hlm. 27.

<sup>49</sup> *Ibid.*



Dalam sistem Kabinet Presidensial, Menteri-Menteri itu adalah juga pemimpin-pemimpin negara yang membantu Presiden agar dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan itu tetap dipegang teguh sistem pemerintahan sesuai UUD. Dengan perubahan sistem Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer, maka kedudukan Menteri-Menteri Negara bukan lagi pembantu Presiden melainkan mereka tergantung kepada DPR.<sup>50</sup>

Dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan perubahan sistem Kabinet mengakibatkan terganggunya kemantapan stabilitas pemerintahan, yang dapat dilihat silih bergantinya Kabinet-Kabinet yang dibentuk kemudian. Dalam kurun waktu 2 September 1945 (kabinet I) sampai dengan 27 Desember 1949 telah terjadi pergantian kabinet 8 kali atau rata-rata 6 bulan masa hidup tiap kabinet. Pergantian kabinet mengakibatkan pergantian Program Kabinet yang sering pula mempengaruhi struktur pemerintahan di pusat dan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan negara RI berdasarkan Pasal 7 UUD 1945 menentukan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali, menjamin kemantapan stabilitas pemerintahan minimal 5 tahun. Presiden sebagai kepala pemerintahan tak akan dapat dijatuhkan oleh DPR sekurang-kurangnya untuk waktu 5 tahun. Yang dapat menjatuhkan Presiden hanyalah

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

MPR, apabila Presiden sungguh-sungguh terbukti melanggar haluan negara.<sup>51</sup>

## **B. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 27 Desember 1949- 17 Agustus 1950**

Periode sistem pemerintahan 1949-1950 diawali peristiwa datangnya Belanda ke Indonesia untuk meneruskan penjajahan setelah Jepang kalah di dalam Perang Pasifik dan meninggalkan Indonesia. Menurut pihak Belanda setelah Jepang meninggalkan Indonesia, maka kedudukan Indonesia kembali pada status seperti sebelum masuknya Jepang ke Indonesia, yaitu menjadi bagian (atau negeri jajahan) dari Kerajaan Belanda. Pemerintah Indonesia menolak klaim Belanda itu dengan alasan antara lain, bahwa Indonesia secara riil sudah merdeka dan kemerdekaan itu tidak diterima (sebagai hadiah) dari pemerintah Jepang, melainkan dicapai melalui proklamasi kemerdekaan yang diperjuangkan secara berat. Konfrontasi dengan tentara-tentara Belanda menyebabkan Indonesia memindahkan ibu kota negara ke Yogyakarta pada tahun 1946 dan administrasi pemerintahan serta pertahanan negara dikendalikan dari ibu kota yang baru ini. Pihak Belanda terus berusaha menekan dengan berbagai cara. Di samping tekanan fisik, melalui keunggulan persenjataanya pihak Belanda melakukan tekanan melalui politik pecah belah. Pihak Belanda berusaha memecah belah bangsa Indonesia melalui upaya pembongkaran terhadap bentuk susunan negara kesatuan Indonesia untuk

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

digantikan dengan bentuk susunan Federasi (Negara Serikat). Di beberapa wilayah Indonesia, Belanda berhasil mendorong lahirnya negara bagian dan daerah bagian. Bersamaan dengan tekanan-tekanan yang seperti itu beberapa perundingan antara pihak Indonesia dan Belanda dilakukan sehingga tercatat adanya Perjanjian Renville, Linggarjati, Roem-Royen, dan Konferensi Meja Bundar. Proses tarik menarik dan perundingan-perundingan itu pada akhirnya melahirkan kesepakatan, bahwa Belanda akan memberikan (tepatnya mengakui) kedaulatan atas Indonesia dengan ketentuan, bahwa harus mengubah bentuk susunan negaranya menjadi negara federasi, bukan lagi tersusun sebagai negara kesatuan. Hukum dasar yang dipakai dalam bentuk susunan negara yang baru ini, adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Perubahan ini secara resmi terjadi pada tanggal 27 Desember 1949, yang berarti sejak saat itulah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar UUD 1945 digantikan dengan Negara Indonesia Serikat berdasarkan KRIS 1949.<sup>52</sup>

Berubahnya bentuk negara kesatuan menjadi negara serikat diiringi dengan perubahan konstitusi dari UUD 1945 menjadi KRIS 1949. Oleh karena terjadi perubahan ini, maka tentunya sistem pemerintahan pun akan mengalami perubahan. Untuk melihat hal ini dapat dicermati berdasarkan pada tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara yang ada dalam KRIS 1949.

---

<sup>52</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur....(Op.,Cit.,* hlm. 55.

## 1. Tugas dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara

### a. Tugas dan Kewenangan Presiden

KRIS 1949 menempatkan kedudukan Presiden sebagai Pemerintah. Pasal 117 ayat (2) KRIS menentukan, bahwa tugas pemerintah ialah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa mengurus supaya konstitusi UU federal dan teristimewa mengurus supaya konstitusi, UU federal dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk RIS dijalankan. Pemilihan Presiden RIS yang pertama telah dilangsungkan di Yogyakarta pada tanggal 16 Desember 1949; Presiden RI Ir. Soekarno terpilih ketika itu menjadi Presiden RIS dan mengangkat sumpahnya menurut KRIS pada tanggal 17 Desember 1949. Kekosongan jabatan Presiden RI sebagai negara bagian yang timbul diisi untuk sementara waktu oleh Ketua KNP (Mr. Assaat) selaku Pemangku Sementara Jabatan Presiden RI berdasarkan UU No. 7 Tahun 1949 (RI Negara Bagian).

### b. Tugas dan Kewenangan Menteri-Menteri

Sistem kabinet menurut KRIS ialah kabinet yang bertanggung jawab (*cabinet government*). Salah satu ciri yang utama sistem ini ialah bahwa Presiden sekaligus merupakan unsur dari pemerintah, namun ia tidak dapat diganggu gugat (Pasal 118 KRIS). Kabinet RIS atau masing-masing menteri tidak dapat dipaksa meletakkan jabatannya oleh DPR pertama (sementara) RIS yang dibentuk berdasarkan Pasal

109 dan 110 KRIS (Pasal 122 KRIS). Menurut ketentuan pasal-pasal ini, penunjukan anggota-anggota untuk DPR pertama dari daerah-daerah bagian di luar daerah-daerah RI, diatur dan diselenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan sebolehnya dengan perundingan dengan daerah yang bukan daerah-daerah bagian. Untuk penentuan jumlah anggota yang akan diutus di antara daerah-daerah itu, diambil sebagai dasar perbandingan jumlah jiwa rakyat dari daerah bagian tersebut (Pasal 109 KRIS).

Untuk merundingan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum, Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri atau dalam hal Perdana Menteri berhalangan oleh salah seorang Menteri yang berkedudukan khusus, KRIS mengenal adanya: a). Menteri-menteri yang berkedudukan khusus, dan; b) Menteri-menteri yang tidak berkedudukan khusus.

Dalam hal-hal mendesak para Menteri yang berkedudukan khusus dapat mengambil keputusan-keputusan yang mengikat, sama kekuatannya seperti keputusan yang diambil dalam sidang lengkap Dewan Menteri (Pasal 75 ayat (3) KRIS). Syarat-syarat untuk menjadi Menteri sama dengan syarat-syarat bagi Presiden, kecuali syarat umur bagi Menteri ditetapkan 25 tahun (Pasal 73 KRIS). Jika perlu karena Presiden berhalangan, maka Presiden dapat memerintahkan Perdana

Menteri menjalankan pekerjaannya sehari-hari (Pasal 72 ayat (1) KRIS).

**c. Tugas dan Kewenangan Senat**

Senat adalah Perwakilan Daerah-daerah Bagian, setiap Daerah Bagian mempunyai dua anggota dalam Senat, yang berhak mengeluarkan masing-masing satu suara dalam Senat (Pasal 80 KRIS). Penunjukan anggota-anggota Senat dilakukan oleh Pemerintah Daerah-daerah Bagian dari daftar yang diajukan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Prosedur penunjukan para anggota Senat tersebut ditetapkan sendiri oleh Daerah-daerah Bagian. Senat turut berwenang bersama-sama Pemerintah dan DPR dalam hal:

- 1). Mengubah konstitusi RIS (Pasal 190-191 KRIS)
- 2). Penetapan UU Federal yang menyangkut satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya (Pasal 127 huruf a dan 128 ayat (2) KRIS).
- 3). Penetapan UU Federal untuk menetapkan Anggaran Belanja RIS (Pasal 168 KRIS).

Di samping itu, Senat berhak dan berwenang untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan/ nasihat-nasihat kepada Pemerintah mengenai segala hal, baik diminta, atau tidak diminta (Pasal 123 KRIS).

**d. Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat**

DPR adalah perwakilan seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota yang terbagi atas 50 anggota dari Negara Bagian RI dan 100 anggota dari daerah-daerah selebihnya, yang ditentukan pembagiannya atas dasar perundingan bersama. Ketentuan mengenai susunan DPR ini tidak mengurangi hak golongan-golongan kecil Cina, Eropa dan Arab untuk mempunyai perwakilan dalam DPR, sekurang-kurangnya 9 (Cina), 6 (Eropa) dan 3 (Arab) anggota (Pasal 98,99,100 KRIS).

Kewenangan utama DPR ialah dalam bidang pembuatan UU. Pasal III ayat (1) KRIS menentukan, bahwa dalam tempo satu tahun sesudah Konstitusi mulai berlaku di seluruh Indonesia, Pemerintah memerintahkan mengadakan pemilihan yang bebas dan rahasia untuk menyusun DPR yang dipilih secara umum.

**e. Mahkamah Agung Indonesia**

Untuk pertama kali dan selama Undang-Undang Federal belum menetapkan lain, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan Senat. Pengangkatan itu, adalah untuk seumur hidup; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat-ayat berikutnya.

Undang-Undang Federal dapat menetapkan, bahwa Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung diperhatikan apabila mencapai usia yang tertentu. Mereka dapat dipecat atau diberhentikan

menurut cara dan dalam hal yang ditentukan oleh Undang-Undang Federal. Mereka dapat diberhentikan Presiden atas permintaan sendiri.

Dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangan, KRIS tidak menentukan secara tegas; hal ini berbeda dengan kewenangan Senat yang sudah diatur dalam KRIS. Meskipun demikian, menurut Pasal 113 KRIS susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung Indonesia diatur dengan Undang-Undang Federal. Akan tetapi, hal ini belum sempat terlaksana mengingat singkatnya waktu berlakunya KRIS.

#### **f. Tugas dan Kewenangan Dewan Pengawas Keuangan**

Keberadaan Dewan Pengawas Keuangan memang diakui oleh KRIS, khususnya pada Pasal 115, yang menyatakan, bahwa susunan dan kekuasaan Dewan Pengawas Keuangan diatur dengan Undang-Undang Federal.

Akan tetapi, terkait dengan tugas dan kewenangan Dewan Pengawas Keuangan Konstitusi RIS tidak menentukan secara tegas; hal ini mempunyai kesamaan dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Agung, yang tugas dan kewenangnya akan diatur dalam undang-undang. Pengaturan dalam undang-undang ini ternyata tidak sempat direalisasikan mengingat waktu pemberlakuan KRIS yang relatif singkat.

### **2. Hubungan antar Lembaga-Lembaga Negara dalam KRIS 1949**

Menelaah hubungan antar lembaga-lembaga negara dalam KRIS, nampaknya akan terlihat hubungan tersebut tidak merata. Ketidakmerataan



ini disebabkan adanya beberapa kewenangan yang dimiliki oleh beberapa lembaga-lembaga negara yang ada di dalam KRIS belum memiliki kejelasan dari segi pengaturan hukumnya.

Hubungan antar lembaga-lembaga tinggi negara yang dapat dikemukakan antara lain:

**a. Hubungan antara Presiden dan Menteri-Menteri**

Kedudukan Presiden tidak dapat diganggu gugat. Menteri-Menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu. Presiden dan Menteri-menteri merupakan representasi dari pemerintah.

**b. Hubungan antara Presiden dan Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat**

Pemerintah tidak menyatakan perang, melainkan jika hal itu diizinkan lebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat memutuskan pengizinan itu dalam rapat bersama, seakan-akan mereka satu badan, diketuai oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal, apabila dianggapnya perlu untuk itu. Senat dapat memberikan nasihat kepada pemerintah atas kehendaknya sendiri tentang segala hal, apabila dianggapnya perlu untuk itu. Pemerintah memberitahukan kepada

Senat segala keputusan tentang hal-hal yang dalamnya Senat telah didengarkan.

Senat dapat - baik dengan lisan maupun dengan tertulis - meminta keterangan kepada pemerintah. Pemerintah memberikan keterangan itu, kecuali jika menurut timbangannya hal itu berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia Serikat.

**c. Hubungan antara Presiden dan Mahkamah Agung**

Presiden mempunyai hak memberi ampunan dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman. Hak itu dilakukannya sesudah meminta nasihat Mahkamah Agung, sementara dengan undang-undang federal tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasihat.

Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan kehakiman itu tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah Presiden menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang Federal, diberikan kesempatan untuk memberi ampun. Amnesti hanya dapat diberikan dengan Undang-Undang Federal ataupun atas kuasa Undang-Undang Federal, oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.

**3. Analisis atas Sistem Pemerintahan Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950**

Presiden dan Menteri-menteri berdasarkan pada ketentuan Pasal 68 Konstitusi RIS merupakan pemegang kekuasaan negara. Di luar, Presiden

dan menteri-menteri pada dasarnya hanya merupakan alat perlengkapan negara saja.

Pemerintah negara RIS terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri, sehingga Presiden merupakan sebagian dari Pemerintah. Konstitusi RIS juga tidak menentukan lembaga Wakil Presiden. Dalam hal Presiden berhalangan, ia dapat memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari (Pasal 72 ayat (1)) dan bila Presiden berhalangan tetap, maka diadakan pemilihan Presiden yang baru. Namun sebelum Presiden yang baru terpilih, tugas Presiden dijalankan oleh Perdana Menteri. Hal ini berbeda dengan yang dianut dalam UUD 1945, yaitu Presiden, adalah pemegang kekuasaan pemerintah, sedangkan Wakil Presiden dan Menteri-menteri adalah pembantu Presiden (Pasal 4 ayat (1), (2)) dan Pasal 17 UUD 1945. Bila Presiden berhalangan, maka tugasnya dijalankan oleh Wakil Presiden.<sup>53</sup>

Kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara (Pasal 69 ayat. (1)) sedangkan kepala pemerintahan negara tidak disebutkan secara eksplisit dalam Konstitusi RIS. Kendatipun tidak disebutkan secara tegas, namun sebagai konsekuensi dianutnya “sistem pertanggungjawaban menteri” atau “sistem pemerintahan parlementer”, maka yang menjadi kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri. Dalam praktik, berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 kabinet presidensial di bawah pimpinan Presiden Soekarno meletakkan jabatannya dan diganti

---

<sup>53</sup> Kotan Y Stefanus, *Perkembangan . . . Op., Cit.*, hlm. 193

dengan kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri **Sutan Sjahrir**. Hal ini terjadi dengan melakukan perubahan pertanggungjawaban Menteri kepada Parlemen. Sebagai kelanjutan dari sistem ini, maka KRIS juga mempergunakan sistem pertanggungjawaban Menteri atau sistem pemerintahan Parlemerter.<sup>54</sup>

Di lain pihak secara yuridis konstitusional KRIS 1949 menganut sistem pemerintahan Presidensial dengan dicirikan Menteri-Menteri tidak dapat dibubarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pada kenyataan ini, sesungguhnya sistem pemerintahan yang dianut dalam Konstitusi RIS masih menunjukkan ketidakpastian. **A.K. Pringgodigdo** menyatakan, bahwa Kabinet Republik Indonesia Serikat itu adalah Kabinet Presidensial, sedangkan **Ismail Suny** menyatakan, bahwa Kabinet Republik Indonesia Serikat itu suatu Quasi Parlemerter Kabinet.<sup>55</sup>

Berdasarkan pada realitas ini agak sulit memberikan suatu kesimpulan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut dalam Konstitusi RIS adalah sistem pemerintahan tertentu, mengingat ciri dan kriteria dari suatu sistem pemerintahan seringkali tidak dipenuhi secara menyeluruh dan lengkap.

Dalam perkembangannya, KRIS ini tidak terlalu banyak mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam hal sistem pemerintahan, mengingat masa berlakunya yang sangat

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Ismail Suny, *Pergeseran...Op.,Ct.*, hlm. 98.

singkat, yakni hanya berlaku kurang lebih 8 (delapan) bulan saja. Pasca itu diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

### **C. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959**

Negara Republik Indonesia Serikat dengan KRISnya ternyata tidak berusia lama. Bentuk susunan Negara Federal ini memang bukan merupakan bentuk yang berakar pada kehendak rakyat dan tidak sesuai dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, sehingga timbullah tuntutan dan kehendak untuk kembali dalam bentuk negara kesatuan.

Hal ini terbukti adanya penggabungan Negara-negara Bagian/Daerah-daerah Bagian ke dalam Negara Republik Indonesia, sehingga pada akhirnya Negara Republik Indonesia Serikat hanya terdiri dari 3 (tiga) Negara Bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur. Kondisi ini jelas mengakibatkan merosotnya kewibawaan Negara Republik Indonesia Serikat.

Sehubungan dengan hal itu, maka diadakan permusyawaratan antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat (yang juga bertindak atas nama/mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur) dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia. Dari permusyawaratan ini berhasil membuat keputusan bersama, yang tertuang dalam Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Mei 1950. Secara garis besar persetujuan tersebut pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Dalam waktu yang sesingkat-singkatnya melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan dari Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, demi penyempurnaan kehidupan rakyat dan persatuan bangsa Indonesia serta memelihara hubungan baik dengan negara lain.
2. Untuk negara kesatuan yang terbentuk, akan diperlakukan sebuah Undang-Undang Dasar Sementara, yaitu dengan cara mengubah Konstitusi RIS.
3. Untuk melaksanakan persetujuan tersebut, dibentuk suatu panitia bersama antara kedua pemerintah, yang bertugas untuk menyelesaikan persetujuan mengenai pembentukan Undang-Undang Dasar Sementara.

Setelah panitia berhasil menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara, maka pada tanggal 20 Juli 1950 dikeluarkan "Pernyataan Bersama Pemerintah RIS dan Pemerintah Republik Indonesia, " yang masing-masing ditandatangani oleh **Moh. Hatta** (Perdana Menteri RIS) dan **A. Halim** (Perdana Menteri Republik Indonesia) yang isinya menyatakan:

1. Menyetujui Rencana Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Bahwa Rencana Undang-Undang Dasar Sementara itu akan disampaikan selekas-lekasnya oleh Pemerintah Republik Indonesia Serikat kepada DPR RIS dan Senat RIS, serta oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Komite Nasional Pusat, untuk disahkan, sehingga sebelum 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan "Republik Indonesia" sudah terbentuk.

Undang-Undang Dasar Sementara ini secara formal merupakan perubahan Konstitusi RIS, meskipun sebenarnya secara material merupakan

pergantian. Apabila digunakan penggantian harus menggunakan ketentuan Pasal 186 Konstitusi RIS. Hal ini tidak mungkin dilaksanakan pada waktu itu, karena yang berwenang menetapkan adalah Konstituante bersama-sama Pemerintah, sedangkan pada waktu itu belum ada Konstituante. Oleh karena itu jalan konstitusional yang dapat ditempuh ialah dengan jalan perubahan, seperti yang diatur dalam Pasal 127a, Pasal 190 dan Pasal 191 Konstitusi RIS.

Pasal 190 Konstitusi RIS menentukan bahwa untuk mengubah Konstitusi RIS harus dilakukan dengan Undang-Undang Federal, yang dibuat oleh Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat RIS. Oleh karena perubahan Undang-Undang Dasar ini menyangkut soal bentuk susunan negara dan akan menyangkut semua daerah/negara bagian, maka digunakan Undang-Undang Federal sebagaimana yang dimaksud Pasal 127a dan Pasal 191 mengatur tata cara pengumuman perubahan Konstitusi dengan Undang-Undang Federal.

Kemudian dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 ditetapkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) sebagai Undang-Undang Dasar Sementara pengganti Konstitusi RIS 1949 (KRIS 1949). Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 itu sendiri diundangkan pada tanggal 15 Agustus 1950. Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara mulai tanggal 17 Agustus 1950, maka mulai saat itu berdiri kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **1. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Alat-Alat Perlengkapan Negara**

Sebagaimana UUD yang lain, di dalam UUDS 1950 juga terdapat materi muatan tentang tugas dan kewenangan alat-alat perlengkapan negara. Hal ini tentunya sejalan dengan fungsi UUD sebagai sarana untuk mengatur dan membatasi kekuasaan negara. Pengaturan tersebut dapat ditemukan pada ketentuan Bab II tentang Alat-Alat Perlengkapan Negara. Pasal 44 UUDS 1950 menyebutkan ada lima alat perlengkapan negara, yakni; Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan. Selengkapnya kedudukan, tugas dan kewenangan alat-alat perlengkapan negara yang ada di dalam UUDS 1950 meliputi:

### **a. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Presiden dan Wakil Presiden.**

Menurut UUDS 1950, untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden harus berkewarganegaraan Indonesia yang telah berusia 30 tahun, dan tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.

Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara. Presiden dalam menduduki jabatannya sebagai Kepala Negara dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Sementara, untuk Wakil Presiden proses pengisian jabatannya dilakukan melalui pengangkatan oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan



Rakyat. Dengan model, pengisian jabatan ini, kedudukan Wakil Presiden adalah sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan kewajibannya.

Apabila Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. Pada dasarnya Presiden menjalankan tugas dan kewenangan Pemerintah, mengingat Presiden dan Wakil Presiden dalam UUDS diposisikan sebagai Pemerintah. Hal ini dapat dilihat pada Bagian I Pemerintah yang ada dalam UUDS 1950. Beberapa tugas dan kewenangan Presiden dapat dilihat sebagai berikut:

- 1). Kekuasaan Administratif. Undang-Undang Dasar memberi kuasa kepada Pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan Undang-Undang (Pasal 82 dan 98). Sebagai anggota Pemerintah ini merupakan kewajiban yang penting bagi Presiden dalam hubungan ketentuan yang menghendaki, bahwa segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri saja belum cukup, harus pula ditandatangani serta oleh Presiden. Dan semua peraturan pemerintah dikeluarkan atas nama Presiden, dan segala keputusan pemerintah dikenal sebagai keputusan Presiden. Undang-Undang Dasar secara tegas memberi kuasa kepada Presiden untuk mengangkat Wakil Presiden, Menteri-Menteri dan lain-lain Pejabat; Presiden mengesahkan pemilihan ketua dan wakil ketua

Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Dasar secara tersurat memberi kuasa kepadanya untuk memperhatikan Menteri-Menteri dan lain-lain pejabat.

- 2). Kekuasaan Legislatif. Berlainan dengan Konstitusi RIS 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 memberikan kepada Presiden kekuasaan untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 84), kalau Dewan ini dianggap tidak mewakili aspirasi rakyat lagi. Maksud pembubaran ialah untuk memberikan kesempatan kepada pemilih untuk menyatakan pendapat mereka mengenai kedudukan anggota dewan itu. Dalam hubungan ini, Undang-Undang Dasar memerintahkan suatu pemilihan baru harus diselenggarakan dalam 30 hari. Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu yang singkat ini dimaksudkan untuk menjamin supaya pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang membubarkan Parlemen.
- 3). Kekuasaan Yudisial. Undang-Undang Dasar memberikan kepada Presiden kekuasaan untuk memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhkan hukuman oleh sesuatu pengadilan di Indonesia. Kekuasaan untuk memberi grasi (yakni untuk meringankan hukuman) termasuk tentunya kekuasaan mengganti hukuman, sehingga lebih meringankan dan/atau kekuasaan untuk membatalkan pelaksanaan hukuman. Tetapi ia tidak diberi kuasa oleh Undang-Undang Dasar untuk memberikan amnesti dan

abolisi. Mengenai hal ini, Undang-Undang Dasar, hanya dapat diberikan dengan Undang-Undang ataupun atas kekuasaan Undang-Undang oleh Presiden sesudah meminta nasihat Mahkamah Agung.

- 4). Kekuasaan Militer. Berlainan dengan Konstitusi RIS, istilah panglima tertinggi tidak dipergunakan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini. Pasal 27 UUDS 1950 mencontoh redaksi Pasal 10 UUD 1945 yang berbunyi: Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia. Dalam ayat (2) pasal ini disebutkan, bahwa dalam keadaan perang pemerintah menempatkan Angkatan Perang di bawah pimpinan seorang panglima besar. Barangkali kata **AK Pringgodigdo**, penghapusan sebutan panglima tertinggi itu dimaksud untuk menegaskan kedudukan formil dari Presiden terhadap Angkatan Perang. Akan tetapi, penegasan itu tidak tercapai dengan penggantian sebutan panglima tertinggi.
- 5). Kekuasaan Diplomatik. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 seperti halnya dengan Konstitusi RIS 1949 meletakkan ditangan Presiden kekuasaan untuk merundingkan traktat dan persetujuan lain dengan negara-negara asing (Pasal 121). Kata-kata yang resmi dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah Presiden mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara-negara lain. Kecuali jika ditentukan lain dengan

Undang-Undang, perjanjian atau persetujuan tidak disahkan melainkan sesudah disetujui dengan undang-undang. Dalam pembuatan traktat harus diingat dua proses yang berbeda. Pertama, menetapkan titik-titik persetujuan (*negotiation*) dan kedua, mengesahkan (*ratification*). Menurut sifat persoalannya, Presiden dengan Menteri tentunya harus melaksanakan hal yang pertama itu. Ia membutuhkan keserbarhasiaan (*secrecy*), pemusatan tanggung jawab (*concentration of responsibility*) dan kecepatan mengambil keputusan (*promptness of decision*). Menurut prinsip ini, Dewan Perwakilan Rakyat dibatasi aktivitasnya hanya mengenai proses ratifikasi. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menetapkan, bahwa Presiden mempunyai kekuasaan untuk menunjuk wakil-wakil diplomatik dan konsuler di negara-negara asing. Kata-kata yang resmi dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 Pasal 124. Presiden mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia pada negara-negara lain dan menerima wakil negara-negara lain pada Republik Indonesia. Dalam hubungan ini beberapa anggota Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat bertanya apakah Presiden atau Wakil Presiden mempunyai hak untuk campur tangan dalam hal pengangkatan atau pemindahan duta-duta dan "*zaakgelastigden*" di luar negeri. Jawaban Pemerintah Sukiman mengenai persoalan ini adalah sebagai berikut: "Menterilah yang semata-mata bertanggung jawab atas pengangkatan-pengangkatan, juga kalau pengangkatan

itu ditandatangani oleh Presiden. Tapi, seperti mengenai hal-hal lain yang sangat penting, Menteri tidak akan melalui kesempatan untuk membicarakan hal-hal yang penting lebih dahulu sebelum minta tanda tangan Kepala Negara, lebih-lebih berhubung dengan bunyi Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Untuk Wakil Presiden tugas dan kewenangan yang dimiliki terdiri dari dua hal pokok, yakni; *Pertama*, membantu Presiden (Pasal 45 ayat (2) UUDS 1950); dan *Kedua*, mengganti Presiden sampai habis waktunya, jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 48 UUDS 1950).

#### **b. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri-menteri**

Menelaah bunyi materi muatan UUDS 1950 tentang kedudukan Menteri-menteri, jelaslah bahwa secara implisit Menteri-menteri berkedudukan sebagai pembantu Presiden. Pendapat ini didapat atas dasar bunyi ketentuan Pasal 50 UUDS yang menyatakan: "Presiden membentuk kementerian-kementerian." Mekanisme pembentukan menteri-menteri dilakukan dengan cara Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet. Sesuai dengan anjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain. Sesuai dengan anjuran pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari Menteri-menteri itu diwajibkan memimpin Kementerian masing-

masing. Presiden boleh mengangkat Menteri-menteri yang tidak memangku sesuatu Kementerian. Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan di atas ditanda tangani serta oleh pembentuk Kabinet.

Tugas dan kewenangan menteri-menteri di dalam UUDS 1950 tidak dinyatakan secara eksplisit. Namun, sudah barang tentu, bahwa tugas dan kewenangan menteri-menteri semestinya sejalan dengan tugas dan kewenangan Presiden. Dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam hal merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum Republik Indonesia menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri atau dalam hal Perdana Menteri berhalangan, oleh salah seorang Menteri yang ditunjuk oleh Dewan Menteri.

Selanjutnya, Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden. Masing-masing Menteri berkewajiban demikian juga berhubungan dengan urusan-urusan khusus yang masuk tugasnya.

**c. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat**

Pasal 56 UUDS 1950 menyatakan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri sejumlah Anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga-negara Indonesia mempunyai seorang

wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua Pasal 58.

Dari bunyi ketentuan ini tersirat, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu, sesungguhnya Dewan Perwakilan Rakyat juga merupakan salah satu dari alat-alat perlengkapan negara. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang berkedudukan sederajat dengan Presiden.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan kewenangan yang intinya terdiri dari tiga, hal; *Pertama*, mempunyai tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan. *Kedua*, mempunyai tugas dan kewenangan membentuk undang-undang bersama Presiden dan *Ketiga*, mempunyai tugas dan kewenangan untuk menetapkan anggaran dan pendapatan negara melalui undang-undang.

Untuk tugas dan kewenangan pertama dapat dilihat pada beberapa ketentuan semisal; Pasal 69 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi dan hak menanya; anggota-anggota mempunyai hak menanya." Pasal 70 UUDS 1950 menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam hal tugas dan kewenangan kedua, dapat dicermati pada ketentuan Pasal 89 UUDS 1950 yang menyatakan: "Kecuali apa yang

ditentukan dalam Pasal 140, kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.” Untuk tugas dan kewenangan ketiga dapat dilihat pada ketentuan Pasal 113 UUDS 1950 yang menyatakan: “Dengan Undang-Undang ditetapkan anggaran semua pengeluaran Republik Indonesia dan ditunjuk pendapatan-pendapatan untuk menutup pengeluaran itu.”

**d. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung**

Mahkamah Agung adalah salah satu dari sekian alat-alat perlengkapan negara dalam UUDS 1950. Mahkamah Agung ialah Pengadilan Negara Tertinggi. Oleh karenanya, kedudukannya dapat disejajarkan dengan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkenaan dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Agung dapat dicermati ketentuan Pasal 105 ayat (2) dan (3) UUDS 1950. Dengan ketentuan ini dapat dijabarkan, bahwa tugas dan kewenangan Mahkamah Agung meliputi aspek pengawasan terhadap perbuatan pengadilan-pengadilan yang ditetapkan dengan Undang-Undang, serta melaksanakan fungsi peradilan terutama dalam pemberian keputusan kasasi.



**e. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Pengawas Keuangan**

Menurut ketentuan Pasal 80 UUDS susunan dan kekuasaan Dewan Pengawas Keuangan diatur dengan Undang-Undang. Dengan adanya ketentuan seperti ini menegaskan bahwa kedudukan Dewan Pengawas Keuangan tidak berada di bawah alat-alat perlengkapan negara lainnya, namun kedudukan mereka sejajar dengan alat-alat perlengkapan negara lainnya, seperti Mahkamah Agung yang juga keberadaannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Oleh karena Dewan Pengawas Keuangan ini merupakan alat perlengkapan negara, maka ia mempunyai tugas dan kewenangan. Tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Pengawas Keuangan di antaranya terdapat pada ketentuan Pasal 112 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan: "Pengawasan atas dan pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara dilakukan oleh Dewan Pengawas Keuangan."

Kemudian tugas dan kewenangan lainnya dapat dilihat pula pada ketentuan Pasal 116 UUDS 1950 yang menyatakan: "Pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan, menurut aturan-aturan yang diberikan dengan Undang-Undang.

Atas dasar dua ketentuan di atas, maka dapat dipertegas bahwa tugas dan kewenangan Dewan Pengawas Keuangan meliputi, *Pertama*, aspek pengawasan dan pemeriksaan tentang keuangan negara; dan

*Kedua*, melakukan pengesahan atas perhitungan pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia.

## **2. Hubungan antar Alat-Alat Perlengkapan Negara dalam UUDS 1950**

Setelah menguraikan kedudukan, tugas dan kewenangan di antara alat-alat perlengkapan negara yang ada di dalam UUDS 1950, maka berikut ini akan diuraikan juga hubungan antara alat-alat perlengkapan negara tersebut.

### **a. Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri-Menteri**

Menjelaskan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri-Menteri pada dasarnya sama dengan membicarakan pemerintahan secara sempit. Sesuai dengan kedudukan dari masing-masing, baik Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-Menteri, maka sangat jelas, bahwa Presiden merupakan pihak yang mempunyai tanggung jawab sangat besar. Hal ini terkait dengan tugas dan kewenangannya, dimana sebagian tugas dan kewenangan Presiden terdistribusikan pada Wakil Presiden dan Menteri-Menteri.

Adanya pendistribusian ini mengingat Wakil Presiden dan Menteri-Menteri berada pada posisi sebagai pembantu Presiden. Dalam hal keduanya sebagai pembantu Presiden, khusus untuk Wakil Presiden mempunyai hubungan dengan Presiden tatkala Presiden

berhalangan, baik tidak tetap maupun tetap. Pada saat berhalangan tidak tetap, maka Wakil Presiden kedudukannya membantu Presiden, sedangkan tatkala berhalangan tetap, maka Wakil Presiden akan menggantikan posisi Presiden.

Khusus, untuk para menteri hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden beserta Menteri tercermin dari pembentukan kabinet. Hubungan tersebut semakin terlihat di kala Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden. Masing-masing Menteri berkewajiban demikian juga berhubungan dengan urusan-urusan yang khusus masuk tugasnya. Perlu diketahui, bahwa pemberitahuan yang dilakukan Dewan Menteri pada dasarnya boleh jadi merupakan hasil perundingan bersama semua menteri.

**b. Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri serta Dewan Perwakilan Rakyat**

Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden serta menteri-menteri dengan Dewan Perwakilan Rakyat dapat disederhanakan lagi sebagai hubungan antara Pemerintah (dalam arti sempit) dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk menjabarkan hubungan tersebut dapat dilakukan dari sisi tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal tugas pengawasan (kontrol), Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai

hubungan yang erat dengan pemerintah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat dapat menggunakan hak interpelasi dan hak menanya. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan hak ini, maka Menteri-menteri mempunyai kewajiban untuk memberikan keterangan baik secara lisan maupun tertulis. Sebaliknya, dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua memberi kesempatan berbicara kepada Menteri-menteri, apabila dan tiap-tiap mereka menginginkannya.

Dalam melaksanakan tugas legislasinya, Dewan Perwakilan Rakyat juga melakukan hubungan dengan Pemerintah. Hal ini tercermin pada ketentuan Pasal 89 UUDS 1950 yang menyatakan: "Kecuali apa yang ditentukan dalam Pasal 140, maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya, dalam Pasal 90 ayat (1) dan (2) UUDS 1950 dinyatakan:

- (1). Usul Pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden.
- (2). Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah.

Berdasarkan bunyi dua ketentuan di atas yakni Pasal 89 dan Pasal 90 UUDS 1950 dalam hal melaksanakan legislasi, maka Dewan Perwakilan Rakyat harus bekerjasama dengan Pemerintah, begitu juga sebaliknya.

Gambaran hubungan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan ini berlanjut pada ketentuan berikutnya, yakni; Pasal 92, Pasal 93, Pasal 94, Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97, Pasal 98, Pasal 99 dan Pasal 100 UUDS 1950.

Dalam hal pelaksanaan tugas anggaran yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat terlihat juga adanya hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pemerintah, terutama membentuk undang-undangnya itu sendiri.

**c. Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri serta Mahkamah Agung**

Hubungan antara Pemerintah dan Mahkamah Agung sudah dirasakan dalam konteks adanya permintaan pemberhentian bagi Ketua, Wakil Ketua dan anggotanya yang hendak berhenti atas permintaan sendiri. Hubungan antar dua alat perlengkapan negara ini berlanjut juga dalam kaitannya dengan saat Presiden akan memberikan grasi dari hukuman-hukuman yang akan dijatuhkan. Pemberian grasi biasanya dilakukan sesudah meminta nasihat kepada Mahkamah Agung. Hal serupa juga terjadi dalam masalah pemberian amnesti dan abolisi. Adapun ketentuan yang mengatur masalah itu terdapat pada ketentuan Pasal 107 ayat (1), (2), dan (3) yang menyatakan:

- (1). Presiden mempunyai hak memberikan grasi dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan pengadilan. Hak itu dilakukan sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung,

sekedar dengan undang-undang tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasehat.

- (2). Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan pengadilan itu tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah Presiden, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, diberikan kesempatan untuk memberi grasi.
- (3). Amnesti dan abolisi hanya dapat diberikan dengan undang-undang ataupun atas kuasa undang-undang, oleh Presiden sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung.

Dengan bunyi aturan ini sebenarnya sudah menegaskan bahwa Pemerintah dan Mahkamah Agung mempunyai hubungan, meskipun hal itu tidak harus diartikan sebagai bentuk intervensi atas kekuasaan kehakiman.

**d. Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri serta Dewan Pengawas Keuangan**

Hubungan antara Pemerintah dan Dewan Pengawas Keuangan terjadi dikarenakan Pemerintah adalah memegang urusan umum keuangan. Kemudian, pertanggungjawaban keuangan tersebut ditentukan oleh undang-undang.

Pengawasan dan pemeriksaan atas keuangan negara dilakukan oleh Dewan Pengawas Keuangan. Oleh karenanya, apabila pemerintah mengeluarkan dan menerima, maka pengeluaran dan penerimaan keuangan tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yang sebelum dimajukan Dewan Pengawas Keuangan harus mengesahkan perhitungan yang diajukan tersebut.

Jadi, hubungan antara Pemerintah dan Dewan Pengawas Keuangan tercermin disaat Dewan Pengawas Keuangan melakukan

pengesahan atas rencana dimajukannya perhitungan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

**e. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pengawas Keuangan**

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pengawas Keuangan dalam UUDS 1950 terlihat pada beberapa pasal yang ada di dalam UUDS 1950. Beberapa ketentuan tersebut di antaranya pada Pasal 112 ayat (2) UUDS 1950 yang menyatakan: "Hasil pengawasan dan pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Dan Pasal 116 UUDS 1950 yang menyatakan: "Pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan, menurut aturan-aturan yang diberikan dengan undang-undang.

Dengan dua ketentuan di atas, maka tergambar adanya hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pengawas Keuangan. Pengaturan yang ada pada Pasal 112 ayat (2), dilakukan demi diperketatnya aspek pengawasan penggunaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan untuk ketentuan Pasal 116 UUDS 1950, di samping adanya pengetatan aspek administrasi keuangan sebagai bagian langkah pengawasan, hal ini juga dalam kerangka penggunaan keuangan negara yang efektif.

### 3. Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959

Sistem pemerintahan menurut UUDS 1950 ini, adalah sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem ini, tanggung jawab pemerintahan berada di tangan Dewan Menteri (kabinet) yang diketuai oleh seorang Perdana Menteri (Pasal 50 dan Pasal 51). Oleh karenanya, kedudukan Presiden hanya sebagai Kepala Negara (Pasal 45) dan sama sekali bukan sebagai Kepala Pemerintahan. Presiden juga tidak dapat diganggu gugat. Hal tersebut dapat dilihat dari bunyi Pasal 83 UUDS 1950 yang berbunyi:

- (1). Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.
- (2). Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Selanjutnya Pasal 84 menjelaskan bahwa Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari. Dalam praktik kenegaraan ketika berlakunya UUDS 1950, kabinet sering jatuh karena mosi dari parlemen.

Kekuasaan perundang-undangan dalam sistem Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Badan pembuat undang-undang ini adalah badan yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan



Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu wajar pula, bahwa di dalam sistem Undang-Undang Dasar Sementara 1950 undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dikenal pula ketentuan, bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat, hal itu terjadi terhadap undang-undang yang dimaksud di dalam Pasal 127a, yaitu undang-undang yang dibikin oleh Pemerintah Federal bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Federal dan Senat. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak dijumpai ketentuan seperti tersebut, hal ini dapat dimengerti sebab badan pembuat undang-undang, yaitu Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, bukan badan yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Memperlakukan asas bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945 berarti akan mendudukkan badan pembuat undang-undang, yang bukan badan pelaksana kedaulatan rakyat di tempat yang sama dengan badan pelaksana kedaulatan rakyat.

Meskipun Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, atau yang dengan kata lain sering disebut dengan sistem kabinet parlementer, sebenarnya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dalam merumuskan sistemnya lebih sempurna daripada Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Secara singkat sistem pertanggung jawaban menteri ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Kepala negara bukan penyelenggara kekuasaan pemerintahan, oleh karena itu tidak dapat diganggu gugat;
- b. Pemerintahan diselenggarakan oleh Dewan Menteri (kabinet dan Perdana Menteri sebagai ketua). Menteri-menteri, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri harus mempertanggungjawabkan kebijakan pemerintahannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan konsekuensi:
  1. Kalau kebijakannya tidak diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat menteri yang bersangkutan harus mengundurkan diri.
  2. Kalau dalam perselisihan, dewan menteri (Pemerintah) merasa bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi mencerminkan kemauan rakyat (tidak lagi representatif), dapat meminta kepala negara untuk membubarkan badan perwakilan rakyat dan dalam waktu sesingkat-singkatnya mengadakan pemilihan badan perwakilan rakyat yang baru. Menurut konvensi hal ini hanya boleh dilakukan untuk sekali saja, artinya apabila setelah terbentuk badan perwakilan rakyat yang baru, ternyata masih ada perselisihan antara Pemerintah dengan badan perwakilan rakyat maka yang harus mengundurkan diri ialah Pemerintah.
- c. Kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat.

#### **D. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 5 Juli 1959 Sampai dengan Runtuhnya Orde Baru**

Sistem pemerintahan dalam periode ini merupakan sistem pemerintahan yang perjalanannya merupakan paling panjang. Lama periode ini juga tidak terlepas dari rezim yang saat itu berkuasa. Ada dua rezim yang berkuasa pada periode ini, yakni; Periode 5 Juli 1959 – 11 Maret 1966 adalah masa berkuasanya rezim Orde Lama; dan Periode 11 Maret 1966 – 21 Mei 1998 merupakan masa berkuasanya rezim Orde Baru. Kedua rezim ini sama-sama dalam penyelenggaraan negara mendasarkan diri pada Undang-Undang Dasar 1945.

Pada periode ini, terasa bahwa sistem ketatanegaraan, nampaknya tidak berkembang secara dinamis. Kalaupun, hal itu berjalan cukup baik kesemuanya ini terjadi hanya pada awal-awal periode saja. Pada periode ini ada suatu slogan dari rezim Orde Baru, bahwa mereka merupakan orde yang memperjuangkan agar Pancasila dan UUD 1945 dilaksanakan secara murni dan konsekuen, meskipun kenyataannya sangat bertolak belakang.

##### **1. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara.**

Dalam upaya memberikan sebuah penjelasan terhadap periode ini, maka sebagaimana penulisan terdahulu di sini akan diuraikan tentang kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tertinggi negara dan

tinggi negara. Tentunya uraian ini akan melihat pada aspek normatif yang ada pada materi muatan Undang-Undang Dasar 1945.

**a. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Tatkala UUD 1945 diberlakukan, pasca diberlakukannya UUDS 1950 tanpa ada perubahan sedikit pun. Artinya, tugas dan kewenangan MPR secara normatif tetap. Tugas dan kewenangan MPR meliputi; mengubah undang-undang dasar dan menetapkannya, menetapkan GBHN, kemudian memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jabaran ini dapat dilihat pada uraian tugas dan kewenangan MPR pada periode 1945-1949.

Dalam hal penetapan GBHN tercatat, bahwa ternyata sampai dengan tahun 1960 bangsa Indonesia belum dapat menyiapkan GBHN, baru setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka di tahun 1960 terbit Ketetapan MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN. Namun ketetapan ini ditinjau kembali dengan Ketetapan MPRS No. XXXIV/MPRS/1967.<sup>56</sup>

Baru setelah memungkinkan bangsa Indonesia melalui Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 menugaskan kepada kabinet pembangunan lima tahun, yang pertama, yang mengawali pembangunan bangsa dan negara. Setelah itu melalui Ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN bangsa Indonesia melaksanakan

---

<sup>56</sup> Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan..." *Op. Cit.*, hlm. 376.

pembangunannya.<sup>57</sup> Berikut ini beberapa Ketetapan-ketetapan MPR tersebut.<sup>58</sup>

1. MPR hasil pemilu 1971 menerbitkan TAP MPR No. IV/MPR/1973.
2. MPR hasil pemilu 1977 menerbitkan TAP MPR No. IV/MPR/1978
3. MPR hasil pemilu 1982 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1983
4. MPR hasil pemilu 1987 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1988
5. MPR hasil pemilu 1992 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1993
6. MPR hasil pemilu 1997 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1998.

Khusus berkaitan dengan penetapan UUD 1945 sebagaimana tertuang di dalam Pasal 3 UUD 1945, pada periode ini MPR telah mengeluarkan beberapa Ketetapannya, yakni.<sup>59</sup>

1. TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia mengatakan antara lain:<sup>60</sup>

“...sejak berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959, segala segi kehidupan dan

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Lahirnya ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS.1966 mempunyai arti sangat penting dalam rangka tekad melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Menurut diktum pasal 3 dinyatakan sebagai berikut.

I. Sumber tertib hukum Republik Indonesia.

II. Tata urutan peraturan Perundang-Undangan RI.

III. Schema susunan kekuasaan di dalam Negera Republik Indonesia.

Tentang penggunaan istilah *Sumber Dari Segala sumber Hukum*, hal itu tidak kita jumpai di dalam Ketetapan MPRS nomor: XX/MPR/1966 itu sendiri, akan tetapi dijumpai di dalam bagian lampirannya. Tampaknya istilah *Sumber Dari Segala Sumber Hukum* dimaksudkan mempunyai kesamaan arti atau pengertian dengan istilah *Sumber Tertib Hukum*. Lihat Soejadi, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Lukman Offset – Yogyakarta. 1999. hlm. 121-122.

penghidupan kenegaraan, tegasnya segala segi penyelenggaraan pemerintahan...sepenuhnya secara murni dan konsekuen harus didasarkan dan bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945...”

Dan jika kalimat tersebut dihubungkan pula dengan kalimat lain dari TAP MPRS tersebut, yakni sebagai berikut:

“...Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pernyataan kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan atau serangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat diubah oleh siapa pun juga, termasuk MPR hasil pemilihan umum, yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 berwenang menetapkan dan mengubah UUD, karena mengubah isi pembukaan berarti pembubaran negara...”

Sekalipun tidak secara tegas disebut Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah TETAP, namun kalau diperhatikan makna dan isi dari kedua kalimat yang dikutip di atas, maka menurut jiwanya Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah dianggap TETAP.<sup>61</sup>

2. Kalau ada yang beranggapan bahwa TAP MPR No. XX/MPRS/1966 itu adalah Ketetapan suatu MPRS, yakni MPR dengan Sementara, jadi bukan MPR. Terhadap anggapan itu dapat

---

<sup>61</sup> Dalam hubungan ini masih terjadi perdebatan antara para ahli hukum tata negara, di mana seperti Harus Alrasyid dan Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara hingga saat ini, dikarenakan MPR belum pernah menetapkan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945, sementara itu Dahlan Thaib menyatakan bahwa UUD 1945 bersifat tetap.

dikemukakan TAP MPR No. X/MPRS/1966 yang dalam Pasal 1-nya mengatakan:

Sebelum MPR hasil Pemilihan Umum terbentuk, maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

3. Kemudian oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, hasil Pemilihan Umum tahun 1971, dalam Ketetapan No. V/MPR/1973 dalam Pasal 3-nya ditetapkan:

Dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara: (1) TAP MPRS XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Melalui Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum tahun 1971, mempunyai pendirian yang sama, yakni sekalipun tidak secara tegas disebutkan Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah TETAP, namun menurut makna dan isi TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan itu, menurut jiwanya Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah dianggap TETAP.

4. Selanjutnya kalau diperhatikan TAP MPR No. IX/MPR/1978, Ketetapan ini menetapkan perlunya penyempurnaan yang

termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973. Dengan mengingatkan bahwa TAP MPR No. V/MPR/1973 menetapkan bahwa TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tetap berlaku dan perlu disempurnakan, maka dapatlah pula diambil kesimpulan bahwa MPR hasil Pemilihan Umum tahun 1977 pada tahun 1978 itu tetap berpendirian yang sama seperti MPRS pada tahun 1966 dan MPR pada tahun 1973 sebagai yang telah dikemukakan sebelum ini.

5. Apalagi kalau diperhatikan TAP MPR No. I/MPR/1978 yang dalam Pasal 115-nya mengatakan, bahwa Majelis berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen, dapatlah diterima sebagai pendirian Majelis Permusyawaratan Rakyat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah diterima sebagai TETAP dan tidak bersifat SEMENTARA lagi

**b. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Presiden**

Tugas dan kewenangan Presiden di dalam UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dari segi materi muatan UUD 1945 tidak mengalami perubahan, meskipun demikian, dalam implementasinya nanti sangat menarik apabila dilihat dari beberapa perkembangan ketatanegaraan pada masa ini.



Dekret Presiden 5 Juli 1959 menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi seluruh bangsa Indonesia, tanpa ada ketentuan yang memperkecualikan berlakunya. Ini berarti sebagai “kesatuan” UUD 1945 itu berlaku lagi secara keseluruhannya. Namun, apabila diteliti masing-masing pasal Aturan Peralihan dan masing-masing ayat Aturan Tambahan, maka yang masih mempunyai kekuatan berlaku hanyalah Pasal II Aturan Peralihan, sekedar sampai nanti semua badan negara dan peraturan-peraturan yang ada, yaitu pada saat berlakunya kembali UUD 1945 pada 5 Juli 1959, semuanya telah diganti dengan yang baru menurut UUD.<sup>62</sup>

Dengan demikian, sejak 5 Juli 1959 mulai berlaku tertib hukum baru, yaitu UUD 1945 sebagai landasan kehidupan bernegara. Ini berarti, bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang dibangun di negara Republik Indonesia harus berpijak pada UUD 1945 (yang masih memiliki kekuatan hukum berlaku adalah Pembukaan, Batang Tubuh, Pasal II Aturan Peralihan dan Penjelasannya). Oleh karena itu, makna dan ruang lingkup kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945 tidak perlu diungkapkan lagi pada bagian ini karena telah dibahas dalam bagian A bab ini. Yang akan dikaji lebih jauh dalam bagian ini adalah pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara menurut

---

<sup>62</sup> Kotan Y. Stefanus, “Makna Kekuasaan Pemerintahan Negara Menurut Bab III UUD 1945 dan Hubungannya Dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia, *Disertasi*, Program Pasca Sarjana, UNPAD, Bandung, 2000, hlm. 219.

UUD 1945, terutama politik hukum yang tertuang dalam berbagai peraturan di bawah UUD 1945.<sup>63</sup>

Setelah berlaku kembali UUD 1945, Presiden mulai mengendalikan semua kekuasaan, menerapkan demokrasi terpimpin, dan membagi aliran politik menjadi Nasionalis, Agama dan Komunis (Nasakom). Dalam kurun waktu tujuh tahun (1959-1967), telah delapan kali pergantian kabinet dan rata-rata usia kabinet adalah lima bulan, tujuh kabinet berganti karena *reshuffle* dan satu kabinet jatuh karena mosi dari MPRS.<sup>64</sup>

Selanjutnya secara jelas gambaran atas perubahan-perubahan kabinet dapat dilihat sebagai berikut:<sup>65</sup>

- a. Kabinet Kerja I (1959-1960) menjalankan pemerintahannya selama 7 bulan 8 hari, pergantian kabinet dalam rangka melaksanakan demokrasi terpimpin yang telah direncanakan sebelum Dekrit 5 Juli 1959.
- b. Kabinet Kerja II (1960-1962) menjalankan pemerintahan selama 20 bulan 7 hari, pergantian dilakukan dalam rangka meningkatkan semangat para pemuda Indonesia untuk merebut Irian Barat dari penjajahan Belanda. Untuk memudahkan mobilisasi masa rakyat, maka para pemimpin lembaga tertinggi dan tinggi negara di bawah kendali Presiden, untuk itu diberi kedudukan menteri.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Ibrahim R, "Sistem Pengawasan....," *Op.,Cit.*, hlm. 266.

<sup>65</sup> *Ibid.*

- c. Kabinet Kerja III (1962-1963) menjalankan pemerintahan selama 20 bulan 7 hari, pergantian untuk menetapkan pelaksanaan demokrasi terpimpin, memperkuat dominasi terhadap lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan mempertajam ketiga aliran politik (Nasionalis, Agama, dan Komunis), sehingga mudah dikendalikan dengan dalil kepentingan revolusi.
- d. Kabinet Kerja IV (1963-1964) menjalankan pemerintahan 9 bulan 14 hari, pergantian untuk memperkuat kedudukan presiden dan menambah jumlah menteri. Jumlah menteri pada kabinet kerja III adalah 53 menteri menjadi 102 menteri.
- e. Kabinet Dwikora (1964-1966) melaksanakan pemerintahan selama 17 bulan 27 hari, pergantian disebabkan peristiwa G.30 S/PKI dan tuntutan mahasiswa untuk membersihkan anggota kabinet dari unsur Partai Komunis yang terlibat G.30 S/PKI.
- f. Kabinet Dwikora yang Disempurnakan (1966-1966) dikenal dengan kabinet 100 menteri, melaksanakan pemerintahan selama 34 hari. Pergantian dilakukan untuk menjamin pemerintahan dan jalannya revolusi yang diperintahkan presiden dalam Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS Soekarno, tertanggal 11 Maret 1966 kepada letnan Jenderal Soeharto Menteri Panglima Angkatan Darat, surat perintah tersebut dikukuhkan oleh MPRS dengan ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966.

- g. Kabinet Dwikora yang Disempurnakan Lagi (1966-1966) melaksanakan pemerintahan selama 3 bulan 27 hari. Pergantian dimaksud untuk melaksanakan Ketetapan MPRS Nomor XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera. Karena jumlah menteri terlalu banyak (100 menteri) dan mengembalikan kedudukan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara yang dalam Kabinet sebelumnya diberi berkedudukan sebagai Menteri. Pergantian kabinet dilakukan oleh pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 adalah Letnan Jenderal **Soeharto**.
- h. Kabinet Ampera I (1966-1967) melaksanakan pemerintahan selama 2 bulan 8 hari pergantian dilakukan untuk menyesuaikan dengan hasil Sidang Istimewa MPRS yang dilakukan pada tanggal 12 Maret 1967. Dimana MPRS mencabut kekuasaan Presiden RI **Soekarno** dengan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dan mengangkat Jenderal **Soeharto** sebagai Pejabat Presiden.

Pasca dicabutnya kekuasaan Presiden RI **Soekarno** dengan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 menyebabkan Jenderal **Soeharto** naik ke kekuasaan Presiden RI. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966, maka dilakukan pula pembaharuan Kabinet Ampera I. Beberapa perkembangan Kabinet Presiden **Soeharto**, adalah sebagai berikut.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

- a. Kabinet Ampera II (1967-1968) melaksanakan pemerintahan selama 6 bulan 25 hari, pergantian dilakukan karena Pejabat Presiden RI **Soeharto** dikukuhkan oleh MPRS sebagai Presiden RI periode tahun 1968-1973.
- b. Kabinet Pembangunan I (1968-1973) melaksanakan pemerintahan selama 5 tahun karena akhir masa jabatan lima tahun.
- c. Kabinet Pembangunan II sampai dengan Kabinet Pembangunan VI (1973-1998), sejak kabinet ini perputaran pemerintahan berjalan dalam siklus pergantian lima tahunan.
- d. Kabinet Pembangunan VII (1998) melaksanakan pemerintahannya selama 2 bulan, karena Presiden **Soekarno** mengundurkan diri secara tiba-tiba, sebagai akibat tekanan demonstrasi mahasiswa dan rakyat.

Era pemerintahan Presiden **Soeharto** ini dikenal dengan pemerintahan orde baru. Model kepemimpinan pemerintahan orde baru yang diterapkan adalah dengan memberikan kekuasaan yang lebih dominan kepada Presiden, yang dikenal juga dengan *executive heavy*. Timbulnya dominasi Presiden ini dikarenakan Presiden memperoleh pelimpahan beberapa wewenang dari MPR selaku pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, yakni:<sup>67</sup>

- a. Pelimpahan tugas dan kewenangan kepada Presiden/Mandataris MPR untuk melaksanakan tugas pembangunan, seperti; 1) melanjutkan pelaksanaan pembangunan lima tahun dan menyusun serta

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

melaksanakan rencana pembangunan lima tahun II dalam rangka GBHN;2) Menerbitkan dan mendayagunakan aparatur negara disegala bidang dan tingkatan; 3) menata dan membina kehidupan masyarakat, agar sesuai dengan demokrasi Pancasila; 4) melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif dengan orientasi kepentingan nasional; 5) mengambil langkah yang perlu demi penyelamatan dan terpeliharanya kesatuan bangsa, serta mencegah terulangnya G.30S/PKI dan bahaya subversi, penyelamatan pembangunan nasional, kehidupan demokrasi Pancasila serta penyelamatan Pancasila dan UUD 1945.

- b. Melaksanakan GBHN, menugaskan kepada Presiden/ Mandataris MPR untuk mengemban dan melaksanakan GBHN sesuai dengan bunyi dan makna sumpah jabatan.
- c. Menugaskan kepada Presiden/mandataris MPR (S) untuk pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang

Menyangkut tugas dan wewenang Presiden dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 dijelaskan sebagai berikut:<sup>68</sup>

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);
- b. Membentuk Undang-Undang bersama DPRGR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945);
- c. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945);

---

<sup>68</sup> Kotan Y Stefanus, "Makna Kekuasaan..." *Op., Cit.*, hlm. 223-224

- d. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945);
- e. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPRGR (Pasal 11 UUD 1945);
- f. Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang (Pasal 12 UUD 1945);
- g. Mengangkat dan menerima duta/konsul (Pasal 13 UUD 1945);
- h. Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD 1945);
- i. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain (Pasal 15 UUD 1945);
- j. Dalam keadaan yang sangat memaksa, sehingga DPR dan MPR tidak mungkin mengadakan sidang, dapat mengenyampingkan UUD jika ternyata perlu, yang kemudian harus dipertanggungjawabkan kepada MPR.

### **3. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat**

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden memegang kekuasaan Legislatif. Kedudukan Dewan ini kuat sehingga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, dan sebaliknya Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Pasal 19 ayat (1) menetapkan, bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang. Penafsiran **Muhammad Yamin** terhadap Pasal 19 ayat (1) tersebut adalah bahwa susunan DPR tidak harus ditetapkan dengan

Undang-Undang Pemilihan, tetapi bisa ditetapkan dengan Undang-Undang biasa (umum). Bertolak dari tafsir yang demikian maka keanggotaan Dewan yang ditetapkan dengan Undang-Undang itu bisa saja disusun atas dasar Undang-Undang Pemilihan, bisa juga atas dasar pengangkatan/penunjukan asal saja sudah ditetapkan atau diatur dengan undang-undang; baik isinya melalui pemilihan ataupun melalui pengangkatan/penunjukan itu adalah "sah" pokoknya diatur oleh undang-undang.<sup>69</sup>

**Muh Kusnardi dan Bintan R. Saragih** berpendapat, bahwa jika diperhatikan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) itu, maka badan itu seharusnya diisi dengan anggota-anggota yang dipilih sebab mereka itu adalah wakil rakyat. Tetapi harus diakui bahwa di antara rakyat Indonesia masih terdapat golongan yang tidak dapat melakukan pemilihan berhubung dengan kedudukannya, yaitu ABRI. Oleh karena itu, wajar jika kepada mereka itu diberikan tempat sebagai wakil dalam badan perwakilan tanpa melalui pemilihan tetapi dengan cara pengangkatan/penunjukan.<sup>70</sup>

Berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang pengisian keanggotaan DPR ini (Undang-Undang Nomor 15/1969 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1965 serta Undang-Undang nomor 16 Tahun 1969 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985) terlihat bahwa cara yang dipakai untuk mengisi anggota-anggota DPR dilakukan dengan Pemilu serta dengan

---

<sup>69</sup> Moh. Mahfud, *Dasar & Struktur...*, *Op., Cit.*, hlm. 110.

<sup>70</sup> *Ibid.*



penunjukkan/pengangkatan; sehingga susunan keanggotaannya merupakan gabungan antara anggota yang dipilih dan anggota yang diangkat. Jumlah keseluruhan anggota DPR itu adalah 500 orang dengan perincian: 400 orang diangkat melalui pemilihan dan 100 orang diangkat berdasar pengangkatan/penunjukan oleh Presiden. Adapun anggota-anggota yang diangkat itu adalah Golongan Karya Angkatan Bersenjata. Namun, sejak tahun 1999 (setelah era reformasi) dari 500 orang anggota DPR hanya 38 orang yang diangkat. Dan sejak 2004 tidak akan ada lagi anggota DPR yang diangkat.<sup>71</sup>

Perlu diketahui, bahwa dalam menjalankan tugas Legislatif, DPR berkedudukan sebagai partner dari Presiden (pemerintah), sehingga hak inisiatif yang dimilikinya bukanya mutlak menjadi sah bila digunakan (artinya inisiatif Undang-Undang yang diajukan itu baru sah setelah mendapatkan persetujuan Presiden), sebab dengan kedudukannya sebagai partner, maka konsekuensinya, adalah pemerintah mempunyai hak juga untuk berinisiatif mengajukan Undang-Undang dan memberi persetujuan (atau menolak) terhadap rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan dengan pemerintah. Dalam hubungan ini perlu diingat hubungan fungsional antara DPR adalah kuat, sebab anggota-anggota DPR semuanya sekaligus menjadi anggota MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, sehingga sekalipun Dewan tidak dapat menjatuhkan Presiden, tapi dalam kedudukannya sebagai anggota Majelis, Dewan dapat mengusulkan

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

diadakannya sidang istimewa Majelis untuk meminta pertanggungjawaban Presiden bila Presiden dianggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Bila dalam sidang istimewa itu terbukti, bahwa Presiden telah melanggar haluan negara, maka MPR dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada Presiden dan dapat mengambil ketetapan untuk mencabut mandat yang diberikan kepada Presiden sehingga Presiden tidak lagi menjabat Presiden (dipecat). Memang oleh Dewan sendiri Presiden tak dapat dijatuhkan, tetapi dengan menggunakan jabatannya sebagai anggota Majelis, Dewan dapat mengusulkan seperti itu; sebaliknya Presiden sebagai kepala negara tidak bisa membubarkan Dewan, sebab kedudukan Dewan kuat, hal itu berlaku sekalipun, misalnya, Presiden melihat, bahwa Dewan sebagai Lembaga Perwakilan sudah tidak representatif. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pemakaian sistem Kuasi Presidensial dalam tata pemerintahan negara di Indonesia yang berbeda halnya dengan sistem Parlementer di mana Presiden atas usul Kabinet dapat membubarkan Parlemen yang sudah tidak representatif dan sebaliknya DPR dapat menjatuhkan Kabinet atau Dewan Menteri sebagai pemerintah.<sup>72</sup>

#### **4. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Pertimbangan Agung**

Tentang Lembaga Tinggi Negara yang berfungsi sebagai penasihat dari Presiden ini di dalam Undang-Undang Dasar 1945 diatur pada Bab IV, Pasal 16 yang berbunyi:

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

- a. Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan Undang-Undang.
- b. Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah.

Di dalam penjelasan terhadap Pasal 16 ini disebut, bahwa Dewan ini ialah sebuah *Council of State* yang berkewajiban memberi pertimbangan-pertimbangan kepada Pemerintah. Ia sebuah badan penasihat belaka.<sup>73</sup>

#### **5. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung**

Mahkamah Agung adalah Lembaga Tinggi Negara yang menurut Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 melakukan kekuasaan kehakiman bersama lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang (ayat 1); susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang (ayat (2)). Penjelasan terhadap pasal tersebut memberi penegasan, bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Bila dihubungkan dengan asas negara hukum, maka adanya badan pemegang kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung ini tak lain sebagai penegasan, bahwa Indonesia ingin memenuhi syarat sebagai negara hukum. Seperti diketahui, bahwa salah satu syarat bagi negara

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

hukum, ialah adanya peradilan yang bebas dan tidak terpengaruh kekuasaan lain serta tidak memihak.<sup>74</sup>

Kekuasaan kehakiman dan peradilan, adalah kekuasaan untuk memeriksa dan mengadili serta memberikan putusan atas perkara-perkara yang diserahkan kepadanya untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan perundang-undangan. Badan yang memegang kekuasaan kehakiman dan peradilan ini harus dapat bekerja dengan baik dalam tugas-tugasnya sehingga dihasilkan putusan-putusan yang objektif dan tidak memihak dengan senantiasa menjunjung tinggi hukum dan keadilan; karenanya badan ini harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain atau pengaruh kekuasaan pemerintahan. Namun, menurut sistem ketatanegaraan Indonesia yang dianut Undang-Undang Dasar 1945, sekalipun Mahkamah Agung itu merupakan Lembaga Tinggi Negara yang memegang kekuasaan kehakiman, tetapi perlu diingat, bahwa kekuasaan kehakiman itu tidak sepenuhnya dikuasai Mahkamah Agung. Dalam hal peradilan pidana, kekuasaan ini dipegang pula oleh Presiden terutama untuk upaya hukum tingkat penghabisan. Hal ini sesuai dengan hak prerogatif Presiden untuk memberikan grasi amnesti, abolisi dan rehabilitasi yang dimiliki Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

## 6. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan

Perangkat lain yang merupakan salah satu Lembaga Tinggi Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan ini merupakan badan penilai dan peneliti serta penentu, “sah” atau tidaknya penggunaan uang negara. Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (5) dari Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:”untuk memeriksa tentang tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”<sup>76</sup>

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai badan pengawas ini terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, tetapi juga tidak berada di atas kekuasaan pemerintah. Bila dihubungkan dengan kewenangan untuk menetapkan APBN, maka dapat disimpulkan, bahwa pengawasan BPK dilakukan sesudah pemerintah melakukan pengeluaran uang, sebab yang menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara itu menentukan APBN itu. Pengawasan yang dilakukan BPK, karena dilakukan sesudah dikeluarkannya uang, maka disebut pengawas “posterior”, sedangkan pengawasan “anterior” (pengawasan sebelum pengeluaran uang) terhadap APBN ini terletak di bawah kekuasaan DPR berdasarkan Pasal 23 ayat (1) yang mengharuskan ikut sertanya DPR menentukan APBN, dengan kata lain APBN itu harus dibuat dalam bentuk undang-undang. Kalau Pasal 23

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

ayat (5) menentukan, bahwa setelah melalui jangka waktu yang cukup panjang Undang-Undang tentang BPK itu dilahirkan, yakni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973.<sup>77</sup>

## **2. Hubungan antara Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara**

Demi terselenggaranya hubungan tata kerja yang sebaik-baiknya dalam rangka pelaksanaan tugas lembaga tertinggi negara (MPR) dengan atau antar lembaga-lembaga tinggi negara (Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung), maka telah ditetapkan Ketetapan MPR No. III MPR 1978. Dalam ketetapan MPR ini diatur tentang kedudukan dan hubungan tata kerja MPR dengan atau antar Presiden, DPA, DPR, BPK dan Mahkamah Agung.

Selanjutnya ditegaskan, dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, bahwa dalam memperkuat stabilitas politik yang sehat dan dinamis, mengusahakan pembinaan kepemimpinan nasional yang diarahkan kepada pembina fungsional antara lembaga tertinggi negara dan/atau lembaga tinggi negara sesuai dengan UUD 1945, sehingga lembaga-lembaga negara tersebut dapat berfungsi sebaik-baiknya demi keserasian dan kedayagunaan hubungan antara MPR dengan Presiden/Mandataris MPR, antara Presiden dengan DPR, dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya. Berikut paparan tentang

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

hubungan lembaga tertinggi dengan atau lembaga tinggi negara menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/1978:

**1. Hubungan antara Lembaga Tertinggi Negara dan Tinggi Negara**

Lembaga tertinggi negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat MPR. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat presiden/mandataris dan wakil presiden untuk membantu presiden. MPR memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan MPR lainnya.

MPR dapat memberhentikan presiden sebelum habisnya masa jabatannya karena:

- a. Atas permintaan sendiri,
- b. Berhalangan tetap (mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan),
- c. Sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 dan MPR di hadapan sidang MPR. Presiden wajib memberikan pertanggung jawaban di hadapan sidang istimewa MPRS yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban Presiden dalam pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 dan MPR.

Apabila wakil presiden berhalangan tetap, maka presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk memilih wakil presiden. Dalam pidato pertanggung jawab, presiden/mandataris MPR pada tanggal 12 Maret 1973 ditegaskan, bahwa MPRS dahulu maupun MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 adalah lembaga tertinggi negara, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

## **2. Hubungan antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara**

Lembaga-lembaga tinggi negara, yang sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam UUD 1945, ialah:

### **a. Presiden**

Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, yang dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh Wakil Presiden. Hubungan kerjasama antara presiden dibantu oleh Wakil Presiden.

Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang termasuk menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden juga tidak dapat membubarkan



Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR.

**b. Dewan Pertimbangan Agung Disingkat DPA**

DPA ialah sebuah badan penasihat pemerintah, yang berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden. Di samping itu DPA berhak mengajukan usul dan wajib memajukan pertimbangan kepada Presiden.

**c. Dewan Perwakilan Rakyat Disingkat DPR**

DPR yang seluruh anggotanya adalah anggota MPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan haluan negara.

Apabila DPR menganggap presiden sungguh melanggar haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Dan jika dalam waktu tiga bulan presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua.

Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggung jawaban Presiden.

**d. Badan Pemeriksa Keuangan Disingkat BPK**

BPK ialah badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari

pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak terdiri atas pemerintah.

BPK memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Cara-cara pemberitahuan itu lebih lanjut ditentukan bersama oleh pimpinan BPK dengan pimpinan DPR dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan undang-undang yang berlaku.

**e. Mahkamah Agung disingkat MA**

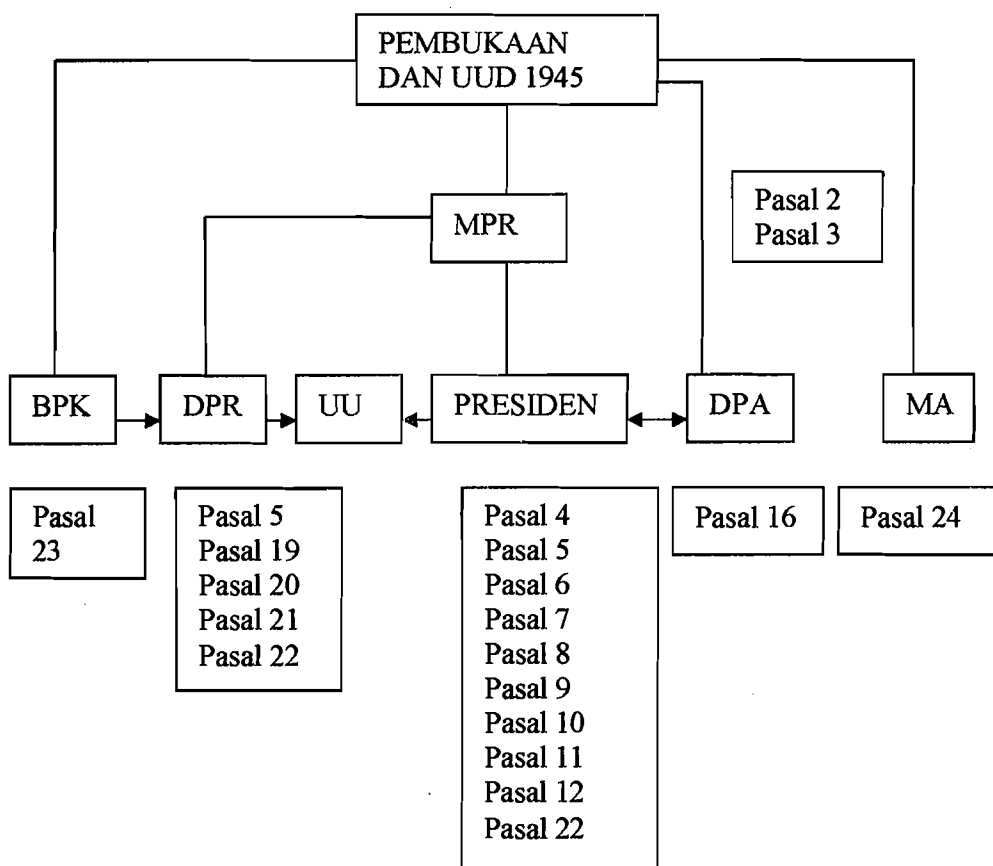
Mahkamah Agung ialah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak, kepada lembaga-lembaga tinggi negara.

Mahkamah Agung juga memberikan nasihat hukum kepada presiden selaku kepala negara untuk pemberian/penolakan grasi. Di samping itu Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan perundangan di bawah undang-undang.

Selanjutnya untuk memperjelas pola hubungan antar lembaga tertinggi dengan atau lembaga-lembaga negara menurut ketetapan MPR

No. III/MPR/1978, maka disini akan dijelaskan pula dalam bentuk bagan sebagaimana berikut:

**BAGAN 4:**  
**HUBUNGAN LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945**



#### Keterangan bagan

- a. Semua lembaga-lembaga negara termasuk MPR, setelah MPR menetapkan UUD terikat dan mematuhi UUD.
- b. UUD 1945 kini menjadi sumber kekuasaan serta pedoman bagi segala penyelenggaraan pemerintahan negara.
- c. Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga-lembaga yang ditetapkan UUD, justru menjamin agar lembaga-lembaga yang ditetapkan UUD, sekaligus agar lembaga-lembaga tersebut tidak dipengaruhi oleh kekuasaan/kekuatan apa pun dalam melaksanakan tugasnya.
- d. DPA sebagai lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD terikat dan bertanggung jawab kepada nasehat dan usulannya yang diterima oleh presiden.
- e. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi di bawah MPR harus mempertanggung jawabkan segala pelaksanaan jalannya pemerintahan negara kepada MPR.
- f. Presiden bersama DPR membuat undang-undang.
- g. DPR sebagai bagian utama dari MPR menjalankan tugas penilaian dan pengawasan terhadap segala pelaksanaan jalannya pemerintahan negara.

### 3. Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia pada Periode 5 Juli 1959- Runtuhnya Orde Baru

Menelaah sistem pemerintahan di Indonesia pada periode ini dapat dicermati ketika mulai diberlakukannya UUD 1945 melalui Dekrit Presiden. Momentum Dekrit Presiden 1959 ini merupakan cikal bakal diterapkannya sistem pemerintahan yang ada pada UUD 1945, meskipun keberadaan dekrit itu sendiri masih menimbulkan perdebatan yang tidak berkesudahan di kalangan pakar hukum maupun politik.<sup>78</sup>

Sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli hukum tata negara masih kontroversi. **Muh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** berpendapat, bahwa jika dilihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17, maka sistem yang dianut UUD adalah Presidensial sebab kedua pasal itu mengatur tentang pola hubungan yang ada pada sistem Presidensial, yaitu; *Pertama*, Presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR; *Kedua*, menteri diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada Presiden,

---

<sup>78</sup> Bonar Simanjuntak mempertanyakan dasar hukum serta rechtround ataupun sifat hukum dari Dekrit Presiden. Bonar Simanjuntak, *Tiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan Sekitar Permasalahannya*, Tarsito, Bandung, 1981, hlm. 174. Lihat Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Airlangga, Jakarta, 1985, hlm. 51-56. Lihat Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1981, hlm. 174. Sudiman Kartohadiprojo menyatakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai perbuatan yang illegal. Lihat Sudiman Kartohadiprojo, *Membina Tata Kehidupan Politik Berdasarkan UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1970, hlm. 4. Usep Ranuwijaya mengemukakan Dekrit Presiden merupakan suatu tindakan penyimpangan dari ketentuan konstitusi dan dilakukan dengan sangat radikal. Lihat Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 44. Meriam Budiardjo mensinyalir adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menjadi pemicu penyelewengan perundang-undangan. Lihat Meriam Budiardjo, *Dasar...Op.,Cit.*, hlm. 71. Martin Hutahuruk menyatakan dari segi hirarki peraturan hal yang unik ialah bahwa sebuah keputusan Presiden dapat membubarkan Konstituante. Lihat Martin Hutahuruk, *Hukum dan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 27. Lebih rinci Lihat Asri Muhammad Saleh, "Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dalam Perspektif Politik Hukum (Suatu Studi Analisis Yuridis Normatif Hukum Kenegaraan)," *Thesis* Pasca Sarjana UII Yogyakarta 1998.

bukan kepada DPR. Tetapi, jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 (bahwa Presiden dipilih oleh MPR) dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, kunci pokok ketiga (bahwa Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR), maka dapat dikatakan, bahwa UUD 1945 menganut sistem parlementer; sebab MPR (menurut penjelasan itu juga) merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,” yang secara esensial sebenarnya merupakan lembaga perwakilan dari seluruh rakyat. Kualifikasi yang cukup proporsional tentang hubungan lembaga yang seperti ini, adalah sistem kuasi Parlementer atau sistem Kuasi Presidensial, artinya sistem pemerintahan tidak murni atau Parlementer Semu.<sup>79</sup> Secara formal adalah Kuasi Presidensial, ketimbang sistem Parlementer. Kendati ciri kedua sistem tersebut (Presidensial dan Parlementer) diakomodasi dalam UUD 1945. Hal ini nampak dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, yang memperhatikan bahwa sistem yang dianut adalah Presidensial, yaitu; *Pertama*, Presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. *Kedua*, Menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada DPR.<sup>80</sup>

Akan tetapi, jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 UUD 1945, bahwa Presiden dipilih oleh MPR, dan Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa presiden bertanggung

---

<sup>79</sup> Muh. Kusnardi dan Harmaely Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 171-180. Pendapat ini didukung juga oleh beberapa ahli hukum tata negara lainnya, seperti Jiml Assiddiqie dan Islamil Suny. Lihat Jimly Assiddiqie, *Pergumulan...Op.,Cit.*, hlm. 91 dan Lihat juga Ismail Suny, *Pergeseran...Op.,Cit.*, hlm. 17.

<sup>80</sup> Sumali, *Reduksi... Op.,Cit.*, hlm. 29.

jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR), maka dapat dikatakan UUD 1945 menganut sistem parlementer. Sebab MPR merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,” yang secara esensial merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat, apalagi semua anggota DPR menjadi anggota MPR. Karakteristik yang demikian ini dapat dikategorikan sebagai sistem Kuasi Parlementer atau sistem Kuasi Presidensial atau sistem Presidensial tidak murni atau Parlementer Semu.<sup>81</sup>

**Moh. Mahfud MD** menyatakan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensial. Untuk memperkuat pendapatnya **Mahfud MD** mengemukakan beberapa alasan sebagai berikut:<sup>82</sup>

- a. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD 1945.
- b. Pasal 17 ayat (1), (2), (3) perubahan I. Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- c. Dalam penjelasan UUD 1945 bagian umum tentang Sistem Pemerintahan Negara yang memuat tujuh pokok sistem pemerintahan, dua di antaranya:

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan...Op.,Cit.*, hlm. 92.

1. Dalam pokok pikiran keempat disebut bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi dan tanggung jawab ada di tangan Presiden.
2. Dalam pokok pikiran keenam disebutkan bahwa Menteri-Menteri negara adalah pembantu Presiden.

Sementara itu, Sri Soemantri menyatakan, bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia memperlihatkan sekaligus segi-segi sistem pemerintahan Presidensial dan sistem pemerintahan Parlementer atau sistem Campuran.<sup>83</sup> Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa Presiden sebagai badan Eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan Legislatif. Apabila badan Eksekutif mendapat pengawasan langsung dari Legislatif, hal itu menunjukkan adanya segi Parlementer.<sup>84</sup> Penjelasan UUD 1945 menyatakan sebagai berikut:

1. Presiden dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Presiden adalah mandataris atau kuasa dari Majelis.
3. Majelis adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi.
4. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis
5. Presiden *untergeordnet* kepada Majelis.

Berikut dikatakannya, Presiden di samping sebagai kepala pemerintahan yang mempunyai kekuasaan riil, dan juga *nominal head of state*. Apabila ciri-ciri tersebut di atas ditambah dengan ciri lain, seperti Presiden mempunyai masa jabatan lima tahun merupakan segi

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Ibrahim, *Sistem . . . Op., Cit.*, hlm. 243.



Presidensial, Presiden dapat juga dijatuhkan oleh MPR, maka masa jabatan Presiden tidak *fixed*, sehingga memiliki ciri Parleментар. <sup>85</sup>

Pendapat berbeda dikemukakan oleh **William Liddle dan Padmo Wahjono**. Menurut **William Liddle** dikatakan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 dan TAP MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Hubungan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara lebih menyerupai sistem pemerintahan Parleментар ketimbang sistem pemerintah Presidensial. <sup>86</sup> Kemudian, **Padmo Wahjono** berpendapat bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat di mana kedaulatan rakyat itu sepenuhnya dilakukan oleh MPR (Pasal 1 ayat 2) UUD 1945). Majelis dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Dengan demikian, UUD 1945 tidak menganut sistem pemerintahan Presidensial dan bukan pula sistem pemerintahan Parleментар, karena pada dasarnya Indonesia di bawah UUD 1945 tidak menganut sistem pemerintahan Presidensial secara murni, dan bukan pula sistem Parleментар secara murni melainkan sistem MPR. <sup>87</sup>

**A. Hamid S. Attamimi** <sup>88</sup> menyatakan, bahwa sistem pemerintahan Presidensial yang murni bukanlah ada di Amerika Serikat saja, melainkan juga di Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika Serikat menganut sistem sendiri atas

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> R. William Liddle, *Tiga Observasi Sederhana*, Kompas, 25 April 2001, hlm. 4.

<sup>87</sup> Padmo Wahyono, dalam Harri Tjan Silalahi, *RI Negara Berkedaulatan Rakyat Menganut Sistem MPR*, Kompas, 25 Mei 2001, hlm. 4.

<sup>88</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan . . . Op., Cit.*, hlm. 126.

dasar prinsip Trias Politika dan Indonesia menganut sistem sendiri atas dasar Presiden memegang pemerintahan menurut UUD.

Pandangan yang beragam seperti yang telah dijelaskan di atas tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 ini antara lain menyebabkan pemaknaan kekuasaan pemerintahan negara sebelum perubahan merupakan masalah yang harus dipecahkan untuk dapat dibenahi dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Seyogyanya hukum tata negara suatu negara adalah berdasarkan kepada, seperti apa bentuk yang diatur oleh UUD atau konstitusi negara yang bersangkutan, tetapi sesuai dengan teori sistem sebagaimana disebutkan oleh **Bintan R. Saragih** dan **M. Kusnardi** yang menyatakan<sup>89</sup>

“Dalam UUD tidak boleh ada dualisme karena dia merupakan suatu kesatuan yang tersusun secara sistematis, tidak boleh ada pertentangan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain atau antara bagian-bagian itu dengan keseluruhannya”.

Pendapat yang tidak jauh berbeda dikemukakan oleh **Abdoerraof** bahwa “seperti suatu sistem, hukum itu merupakan suatu kesatuan yang didalamnya tidak boleh terdapat suatu pertentangan”.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Bintan R. Sragih dan M. Kusnardi, *Susunan . . . Op., Cit.*, hlm. 2.

<sup>90</sup> Abdoerraof, *Al-Qur'an dan Ilmu Hukum A Compaative Study*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970. hlm. 55. Menurut Pj Suwarno untuk membangun sistem pemerintahan dengan tata negara baru yang sungguh-sungguh berjiwa demokrasi, bangsa Indonesia harus mencoba melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 dan mewujudkan ide-ide demokrasi universal yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945. Demikian juga dalam menyusun sistem pemerintahan, jiwa *trias politica* harus diwujudkan baik dalam struktur maupun mekanismenya. Lihat Pj Suwarno, *Tata Negara Baru Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Dan Konstitusional*. Kanisius, Yogyakarta, 1999, hlm 32.

Kini UUD 1945 yang dulu “*disakralkan*” telah mengalami perubahan.<sup>91</sup> Ketukan palu Ketua MPR, **Amien Rais** hari Sabtu tanggal 10 Agustus 2002 pukul 23.15 WIB dalam rapat paripurna keenam di gedung MPR/DPR pertanda selesainya proses perubahan UUD 1945 sebagai langkah reformasi konstitusi, meskipun dalam kenyataannya hal ini masih terdapat kelemahan-kelemahan karena proses perubahan dilakukan secara parsial. Akhirnya, langkah pembentukan Komisi Konstitusi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan tersebut. Idealnya suatu perubahan UUD hendaknya dapat memperbaharui kelemahan-kelemahan dalam sistem ketatanegaraan, terutama kelemahan-kelemahan itu terdapat dalam hal-hal yang sifatnya mendasar.

Dari uraian di atas, diketahui sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 masih menimbulkan perdebatan, dalam artian hal ini belum juga memberikan kepastian atas sistem pemerintahan yang di anut dalam UUD 1945. Perdebatan dan ketidakpastian mengenai sistem pemerintahan ini, sebenarnya tidak terlepas pula dari permasalahan keberlakuan UUD 1945.

Sebagaimana diketahui, keberlakuan UUD 1945 pasca dekrit presiden terjadi dalam kondisi negara yang dianggap tidak normal, sehingga dalam kondisi ini tidaklah terpikirkan untuk mengkaji ulang UUD 1945 (termasuk sistem pemerintahan) secara mendalam dan komprehensif bagi penyelenggaraan pemerintahan ke depannya.

---

<sup>91</sup> Menurut A.S.S. Tambunan yang terjadi sebenarnya adalah MPR telah membuat undang-undang dasar yang sama sekali baru, bukan amandemen. Lihat lebih lanjut A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta, 2002, hlm. 254-255

Bagaimanapun demi terselenggaranya sistem yang tepat sesuai dengan konstitusi, dan ke depan agar sistem pemerintahan tidak lagi bersifat "*debatable*" selayaknyalah masalah ini dapat diakhiri dengan kejelasan.

Sebuah sistem pemerintahan yang sesuai dengan konstitusi dan berjalan tidak parsial (sebagian-sebagian atau campuran) mencerminkan kedewasaan/kemapanan sebuah bangsa dan negara seperti yang ditunjukkan oleh beberapa negara Eropa atau Amerika sendiri. Kedewasaan itu pula yang menjadi modal dasar seluruh komponen bangsa dalam membangun tatanan sosial, politik, hukum, budaya dan lain-lain.

## BAB IV PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN BEBERAPA NEGARA

Studi perbandingan hukum telah menjadi suatu wacana tersendiri dalam kajian ilmu hukum. Menurut G. Suitens – Bourgois seorang dosen ilmu perbandingan hukum di salah satu Universitas Belgia mengatakan, bahwa perbandingan hukum bukanlah cabang dari hukum; dia bukan ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri seperti umpamanya hukum perdata, hukum dagang, hukum tatanegara, hukum internasional, dan lain sebagainya.<sup>1</sup>

Selanjutnya, G. Suitens – Bourgois memberikan penjelasan tentang perbandingan hukum, dinyatakan:<sup>2</sup>

*“Rechtesvergelijking is de vergelijkende methode toegepast op de rechtwetenschap, op de verschillende rechtsvakken. Rechtvergelijking is dus geen wetenschap, maar is slechts een studiemethode, een onderzoeksmethode, een werkwijze nl. de vergelijking. Indien het recht uit een geheel van regels bestaat, dan is het duidelijk dat “comparative law” (vergelijkendrecht) niet bestaat. De methode rechregels uit verschillende systemen te vergelijken heeft niet tot gevolg de formulering van onafhankelijke regels; er bestaat geen vergelijkende rechtsregels.”*

(Perbandingan hukum adalah, satu metode perbandingan yang diterapkan pada ilmu hukum, pada bermacam-macam mata kuliah hukum. Oleh karena itu, perbandingan hukum bukanlah satu ilmu pengetahuan, akan tetapi, dia hanyalah suatu metode kerja yaitu memperbandingkan. Apabila hukum itu terdiri dari seperangkat peraturan adalah jelas kalau *comparative law* itu tidak ada. Metode untuk membanding-bandingkan peraturan hukum dari bermacam-macam sistem hukum tidak membawa akibat terjadinya rumusan peraturan yang berdiri sendiri; dengan demikian, tidak ada apa yang disebut “peraturan hukum perbandingan.”

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar . . . Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Dari pendapat ini sangat jelas, bahwa perbandingan hukum tidak dapat disimpulkan sebagai ilmu pengetahuan. Secara teoritis perbandingan hukum sendiri dapat dibedakan antara:<sup>3</sup>

1. Perbandingan hukum yang menggambarkan, yaitu suatu analisis terhadap perbedaan-perbedaan yang ada dari dua atau lebih sistem hukum. Dengan perbandingan ini si peneliti tidak mempunyai maksud untuk mencari jalan keluar terhadap persoalan tertentu, baik dalam yang abstrak maupun yang praktis. Adapun metode perbandingan dilakukan untuk memperoleh penjelasan atau informasi mengenai hal tertentu.
2. Perbandingan hukum terapan, yaitu, bahwa analisis yang dilakukan kemudian diikuti dengan menyusun satu sintesa dengan tujuan untuk memecahkan satu masalah. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan pembaharuan suatu cabang hukum atau untuk mempersatukan bermacam-macam peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang yang sama.

Melengkapi pembahasan atas sistem pemerintahan, maka sangatlah relevan dikaji pula perbandingan dari sistem pemerintahan. Studi perbandingan ini dimaksudkan untuk memperkaya khasanah penelaahan atas sistem pemerintahan. Di samping itu, tujuan dari perbandingan hukum adalah, untuk memperoleh penjelasan mengenai satu hal tertentu untuk mencari jalan keluar tentang satu hal tertentu.<sup>4</sup> Hal yang harus diakui dan diyakini meskipun setiap negara menerapkan sistem pemerintahan, namun penerapan sistem pemerintahan tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi dan realitas sosiokultural yang mereka punyai.

Dalam hubungannya dengan ini keperluan itu akan dikemukakan beberapa penerapan sistem pemerintahan di empat negara, yakni Amerika Serikat, Inggris,

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

Perancis, dan Sistem Pemerintahan Islam Iran. Pemilihan terhadap empat negara didasarkan kepada beberapa alasan, Amerika Serikat dipilih karena negara ini merupakan negara yang sudah cukup lama dalam menerapkan sistem pemerintahan Presidensial. Kemudian Inggris menerapkan sistem pemerintahan Parlementer, sedangkan Perancis merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem pemerintahan campuran. Adapun sistem Pemerintahan Islam Iran dipilih sebagai sistem pemerintahan yang berbeda dari tiga negara yang disebutkan di awal. Sebagai paparan selengkapnya, akan diuraikan sebagai berikut.

#### **A. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat**

*The United States of America* atau negara Amerika Serikat diproklamasikan tahun 1776. Naskah deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat disusun **Thomas Jefferson** (1743-1826) dan disahkan oleh Konggres Kontinental di Philadelphia pada tanggal 4 Juli 1776, ditandatangani oleh 56 anggota Konggres. Amerika Serikat mempunyai konstitusi setelah sebelas tahun merdeka, yaitu tahun 1787, itupun setelah melalui perdebatan alot dan pengalaman 6 tahun dalam bentuk kesatuan federal yang lama. Undang-Undang Dasar Amerika Serikat<sup>5</sup> setelah konstitusi disahkan, dilanjutkan dengan pemilihan Presiden. Adalah **George Washington** terpilih sebagai Presiden Pertama secara aklamasi. Presiden Amerika Serikat yang pertama **George Washington** telah mewariskan suatu tradisi dua kali masa jabatan (1789-1793 dan 1793-1797) dengan cara menolak dipilih untuk ketiga kalinya. Saat itu, apabila ia mau tidak ada yang dapat menghalanginya dan

---

<sup>5</sup> Sumantri A.R. (terj.). *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional, Deplu Amerika Serikat. Jakarta. 2000. hlm. 6. Mengutip ucapan Archibald Cox, mantan Jaksa Agung Amerika Serikat, UUD yang asli masih melayani kita dengan baik walaupun ada perubahan hebat di setiap bidang kehidupan rakyat Amerika Serikat karena para perancangannya dengan cerdas berkata cukup, jangan terlalu banyak. Saat garis besar rancangan konvensi UUD sukses, negeri itu tumbuh dan menjadi sejahtera baik secara materi dan dalam perwujudan hal-hal ideal maka UUD mendapatkan kehormatan dan otoritas jauh melebihi individu atau lembaga manusia manapun.

dapat dipastikan akan terpilih secara aklamasi, karena merupakan mantan panglima perang kemerdekaan dan salah seorang *the founding fathers* yang sangat kharismatik.<sup>6</sup>

Amerika Serikat, pada saat diproklamasikan terdiri dari tiga belas daerah dan kemudian menjadi Negara Bagian, sekarang telah menjadi lima puluh Negara Bagian. Perang Kemerdekaan yang terjadi pada musim semi tahun 1775 di Concord, Lexington dan Bunder Hill menimbulkan pro dan kontra kalangan tokoh dan masyarakat. Pilihan revolusi sebagai satu-satunya jalan untuk merdeka yang mendukung jalan perang dipelopori oleh **Samuel Adams** dan **John Hancock**. Sedang yang memilih cara damai dengan Inggris adalah **George Washington** (1732-1799) dan **Thomas Jefferson** (1743-1826).<sup>7</sup>

Pada September 1775 diterima kabar, bahwa Raja Inggris telah menolak Dickinson's Olive Branch Petition, dan raja telah memproklamirkan koloni Amerika berada dalam pemberontakan. Oleh karena itu, hubungan dagang dengan koloni tersebut putus. Yang paling parah adalah kabar, bahwa Inggris menyewa tentara Jerman dan Rusia untuk menumpas pemberontakan tersebut. Dengan tersebarnya pamflet dari **Thomas Paine**, *Common Sense* yang menyatakan, bahwa monarki Inggris tidak cocok menjadi pemerintah Amerika; bahwa benua yang sebegitu besar tidak wajar diperintah oleh pulau kecil; bahwa Amerika, bila merdeka bebas berdagang dengan negara-negara Eropa, maka disimpulkan sesuai

---

<sup>6</sup> Ibrahim R, *Sistem . . . Op., Cit., . . . "Disertasi*, hlm. 122.

<sup>7</sup> *Ibid.* Lihat juga *Garis Besar . . . Op., Cit.*, hlm. 6-12.



dengan teori di atas kesadaran yang diperintah: *A government of our own is our natural right.*<sup>8</sup>

Baik desakan kondisi Amerika pada waktu itu, maupun dikenal hampir selama lima puluh tahun teori kontrak sosial, telah mengantar peletak-peletak dasar negara Amerika menghayati keadaan revolusi tersebut sejajar dengan “keadaan alami” sebelum kontrak sosial. Untuk mengungkapkan dari organisasi merupakan *common sense* sebagai kehendak umum **Rousseau**, yang secara rasional merumuskan deklarasi sesuai dengan manusia alami yang bermufakat menyatakan; agar sebagian hak-haknya oleh negara diserahkan, dan sebaliknya mereka akan dilindungi hak-haknya oleh negara dan pemerintah yang akan mereka dirikan. Menurut **Hamilton** dalam *Federalist Papers* No. 1, maka beruntunglah bila pilihan jatuh pada kebenaran-kebenaran yang berkaitan dengan kepentingan umum, sedemikian rupa sehingga misi Amerika dilaksanakan. Misi tersebut ingin membuktikan kepada dunia, bahwa seluruh rakyat di dunia sanggup mendirikan pemerintah yang baik. Dalam deklarasi kemerdekaan, pasal-pasal konfederasi, teks konstitusi Amerika dan naskah-naskah Federalis semuanya berisi pemikiran tentang teori hak-hak asasi manusia, dan teori kontrak sosial, disertai perubahan-perubahan sesuai dengan kondisi Amerika.<sup>9</sup> Namun demikian, keinginan untuk membuktikan, bahwa pemerintah Amerika Serikat baik, tidak saja hanya bergantung pada konstitusi semata, akan tetapi, ditentukan pula oleh sistem tata negaranya.

---

<sup>8</sup> Albertina Baramuli, *Penikiran Rousseau dalam Konstitusi Amerika Serikat*, Yayasan Sumber Agung, Jakarta, 1992, hlm. 55.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Di sinilah, urgensi dibentuknya pemerintahan yang konstitusional. Pemerintahan konstitusional merupakan bagian dari struktur kehidupan Amerika. Undang-Undang Dasar Amerika menjadi hukum yang hidup, karena ditegakkan. Cara yang menonjol adalah, penegakan melalui pengadilan dengan “hak uji materiil” (*judicial review*). Cara ini mengacu pada wewenang pengadilan untuk memutuskan, apakah undang-undang (*laws* dan *acts*) milik cabang pemerintahan lainnya, atau milik pemerintah negara bagian dan lokal, sah atau tidak secara konstitusional, serta mengubah sebuah undang-undang secara maksimal, jika gagal dalam hak uji materiil. Pengadilan lebih dari sekedar pengawal sistem tata negara, tetapi justru pengawal yang kuat dan penting bagi seluruh tatanan. Sebenarnya, bila orang berbicara soal “hukum tata negara” yang biasanya mereka maksud adalah, doktrin dan pemahaman yang telah ditemukan, dikembangkan, dan disebarakan oleh pengadilan.<sup>10</sup>

Singkatnya, Undang-Undang Dasar ditafsirkan oleh hakim seperti yang pernah dinyatakan secara tegas oleh Ketua Mahkamah Agung **Charles Evans Hughes**. Penafsiran berkaitan dengan perkara yang nyata. Perkara yang nyata timbul dari perselisihan yang riil antara para pihak dalam masyarakat. Undang-Undang Dasar selalu menjadi produk pada zamannya, dengan kata lain, Undang-Undang Dasar mencerminkan isu sosial pada masanya. Oleh karena itu, isu sosial inilah yang secara realistis menjadi sumber langsung atau pendorong terciptanya hukum tata negara.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm.249.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Untuk mewujudkan sistem pemerintahan tetap konstitusional, maka diperhatikan pula tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan abad ke XX, khususnya tahun delapan puluh. Misalnya, bagaimana pemimpin-pemimpin pemerintahan memiliki kekuasaan yang cukup untuk melaksanakan tugas-tugas dengan baik, tetapi juga tetap tercegah dari penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan antara cabang-cabang pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) di tingkat Pusat (Federal), dan antara Federal (Pusat), dengan negara-negara bagian, sehingga tersusun *team work* yang baik.<sup>12</sup>

Perumusan konstitusi Amerika Serikat dilakukan oleh ahli hukum, pemerintahan, dan politik, yaitu terdiri 33 ahli dari 55 peserta konvensi. Kalau diperhatikan secara seksama, Amerika Serikat menganut bentuk negara federasi, bentuk pemerintahan republik, dan sistem pemerintahan presidensial.<sup>13</sup>

Struktur dan substansi kekuasaan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat dipengaruhi oleh *model of seperated and division of powers*.<sup>14</sup> Lebih banyak perhatian dicurahkan pada argumentasi mengenai pemisahan kekuasaan antara legislatif-eksekutif dan yudikatif. Argumentasi tentang pembagian kekuasaan dalam negara federal kurang ditonjolkan. Model analisis tersebut melahirkan kesimpulan, bahwa "*Thus, along both dimensions, that federalism as well as that of separation of power, it is institutional interdependence rather than functional independence that bes summarizes the America idea of protecting liberty by*

---

<sup>12</sup> S. Pamudji, *Perbandingan...Op.,Cit.*, hlm. 81.

<sup>13</sup> Ibrahim, *Sistem . . . Op.,Cit.*, hlm.123.

<sup>14</sup> Laurance H. Tribble, *American Government*, Second Edition, The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1988, 18-20.

*fragmenting power*".<sup>15</sup> (dengan demikian, sepanjang kedua dimensi, yaitu federalisme dan juga pemisahan kekuasaan, adalah saling bergantung secara institusi daripada bebas/tidak terikat secara fungsi yang mana ringkasan ide orang Amerika yang paling baik dalam melindungi kebebasan dengan pemenggalan kekuasaan).

Berdasarkan pandangan tersebut, maka konstitusi Amerika Serikat tidak sempurna dalam menerapkan teori trias politica ala Montesquieu, namun justru yang terjadi adalah "*checks and balances*" berbagai lembaga negara. Dalam negara selalu ada kontrol kekuasaan yang dilakukan dengan kekuasaan dan diupayakan adanya keseimbangan di antara ketiga kekuasaan yang ada.

Amerika Serikat, adalah negara yang pertama menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan, namun demikian, hanya dalam hal yang sangat khusus saja dilaksanakannya Sistem Pemisahan Kekuasaan itu. Apabila mencermati konstitusi Amerika, maka di sana dikenal pula kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif-kongres dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif harus tunduk kepada Presiden Amerika Serikat. Kekuasaan tersebut harus menyelenggarakan tugasnya selama empat tahun dan bersama-sama dengan wakil Presiden, yaitu dipilih untuk masa jabatan yang sama, melalui pemilihan (Pasal 2 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat)

Pemilihan yang dimaksudkan dilaksanakan pada tiap-tiap negara bagian, harus menentukan secara langsung, sebagaimana ditentukan oleh Dewan Legislatif yang bersangkutan, sejumlah pemilihan yang sama dengan seluruh

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

jumlah senator dalam anggota Dewan Perwakilan di negara bagian yang diberi hak di dalam kongres, akan tetapi, seorang senator, atau anggota Dewan Perwakilan, atau orang lain yang memegang jabatan kepercayaan, atau keuntungan di Amerika Serikat, tanpa diangkat sebagai pemilih.

Para pemilih harus mengadakan rapat di negara bagian mereka masing-masing, dan memberikan suara melalui kartu suara untuk dua orang, dan paling sedikit satu orang bukan penduduk negara bagian para pemilih. Dan mereka harus membuat daftar semua orang yang memberikan suara dan jumlah suara untuk masing-masing; yang daftarnya harus mereka tanda tangani, dan disahkan, serta diserahkan secara tertutup kepada pemerintah pusat negara Amerika Serikat, yang dialamatkan kepada ketua senat. Ketua senat dihadapan senat dan dewan perwakilan rakyat, membuka semua surat pengesahan dan surat suara kemudian harus dihitung. Orang yang mendapat jumlah suara yang paling besar, akan menjadi presiden, bilamana jumlah demikian itu menjadi mayoritas keseluruhan jumlah pemilih yang ditetapkan; dan bila lebih daripada satu orang yang mempunyai suara mayoritas, yaitu mendapat jumlah suara yang sama, maka Dewan Perwakilan Rakyat haruslah secepatnya memilih secara pemungutan suara salah satu dari mereka untuk menjadi Presiden; dan bila tidak ada yang mendapat suara mayoritas, maka selanjutnya dari lima yang tertinggi pada daftar dewan diharuskan dengan cara yang sama memilih Presiden. Tetapi, dalam memilih Presiden suara harus diambil oleh negara-negara bagian, perwakilan dari tiap-tiap negara bagian mempunyai satu suara, suatu quorum, untuk maksud ini, harus terdiri dari anggota atau para anggota dari dua pertiga dalam negara bagian dan

suatu mayoritas dari semua negara bagian masih diperlukan untuk suatu pemilihan. Dalam setiap masalah, sesudah pemilihan Presiden, orang yang mendapat jumlah suara paling besar dari para pemilih akan menjadi wakil presiden. Tetapi bila ada dua atau lebih orang yang mempunyai suara yang sama, senat harus memilih mereka melalui pemungutan suara untuk wakil Presiden.

Kongres berhak menentukan waktu kepada para pemilih dan hari, tempat mereka harus memberikan suaranya; pada hari itu haruslah sama di seluruh negara Amerika Serikat. Tidak ada seorang pun, kecuali warga negara karena kelahiran asli atau warga negara Amerika Serikat pada waktu pengesahan konstitusi ini, dapat menjadi Presiden; demikian pula tidak ada seorang pun dapat memegang jabatan itu sebelum mencapai umur tiga puluh lima tahun, dan telah empat belas tahun bertempat tinggal di dalam negara Amerika Serikat.

Dalam hal pemecatan presiden dari jabatannya, atau meninggal dunia, meletakkan jabatan, atau tidak mau melaksanakan tugas dan wewenangnya, demikian juga yang menyangkut wakil presiden dan kongres, berdasar hukum berhak, mengambil tindakan dalam masalah pemecahan kematian, peletakan jabatan, atau ketidakmampuan, baik presiden maupun wakil presiden, menentukan jabatan apakah yang kemudian harus bertindak sebagai presiden dan pejabat tersebut harus bertugas sesuai jangka waktu ketidakmampuan itu atau sampai terpilihnya presiden.

Presiden berhak, menurut waktu yang ditentukan, untuk tugasnya menerima suatu kompensasi yang harus tidak dinaikkan ataupun dihilangkan selama waktu untuk mana dia terpilih, dan dalam periode itu ia tidak boleh menerima

pembayaran lainnya dari negara, atau dalam bentuk apapun. Sebelum dia mulai melaksanakan tugasnya, dia harus mengambil sumpah atau menegaskan sebagai berikut: saya bersumpah dengan sungguh-sungguh (atau menegaskan), bahwa saya akan melaksanakan tugas sebagai Presiden negara dengan tepat, dan akan dengan kemampuan saya yang paling baik, mempertahankan, melindungi dan menanggulangi konstitusi negara.

Presiden harus menjadi panglima angkatan darat dan angkatan laut Amerika Serikat, dan dari milisi beberapa negara bagian, bilamana dipanggil untuk tugas yang sebenarnya dari Amerika Serikat; dia bisa meminta pendapat, dalam bentuk tertulis, dari pejabat teras masing-masing departemen eksekutif mengenai masalah apapun yang berhubungan dengan tugas jabatan mereka masing-masing, dan dia harus mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan penangguhan hukuman dan pengampunan bagi pelanggar hukum terhadap Amerika Serikat, kecuali dalam hal penuntutan.

Dia harus mempunyai kekuatan, oleh dan dengan saran serta izin Senat, untuk membuat persekutuan, yang didukung persetujuan dua pertiga Senator yang hadir, dan dia harus menetapkan melalui dan dengan saran serta izin senat, mengangkat duta besar, duta dan konsul, hakim Mahkamah Agung dan semua pejabat negara lainnya, yang penunjukannya tidak diatur dalam konstitusi ini, namun demikian dilakukan terlebih dulu, yang mana harus ditetapkan berdasar hukum; tetapi kongres berhak berdasar hukum memberi kuasa pada pejabat bawahannya, bila dianggap tepat, sebagai presiden sendiri, di dalam pengadilan atau sebagai kepala departemen. Presiden harus mempunyai kekuasaan untuk mengisi semua kekosongan yang bisa terjadi selama reses dari senat dengan

mengesahkan komisi-komisi yang akan habis masa tugasnya pada akhir dari masa sidang mereka berikutnya.

Presiden harus dari waktu ke waktu memberikan informasi kepada kongres tentang keadaan negara bagian dari Amerika Serikat, dan merekomendasi pertimbangan kongres yang merupakan ukuran di mana dia harus menentukan kepentingan dan kebijaksanaan; dia berhak, dalam keadaan yang istimewa, memanggil rapat kedua dewan, atau salah satu darinya, dan dalam hal terjadi ketidaksetujuan di antara mereka yang berkenaan dengan waktu penangguhan, dia berhak menangguhkannya untuk waktu yang dianggap tepat; dia harus menerima duta besar dan duta negara lainnya; ia harus menjaga, bahwa hukum dijalankan dengan baik, dan harus mengangkat semua pejabat negara.

Tugas, kewenangan dan tanggung jawab Presiden Amerika dapat diklasifikasikan atas enam kekuasaan (power) yaitu : 1) *executive*, 2) *judicial*, 3) *military*, 4) *politics*, 5) *foreign affairs*, 6) *political*.<sup>16</sup> Perincian sesuai dengan pengaturan dalam konstitusi, adalah sebagai berikut:

1. Sebagai panglima angkatan darat dan angkatan laut (Pasal 2 ayat (2) angka 1).
2. Mengangkat semua pejabat negara lainnya, atas izin Senat (Pasal 2 ayat (2) angka 2).
3. Mengadakan hubungan luar negeri (diplomatik). Presiden mengangkat duta besar, duta, dan konsul pada negara lain dengan persetujuan/pengesahan Senat. Presiden mengadakan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan Senat. Wewenang mengadakan perjanjian dapat dilimpahkan kepada bawahannya, antara lain Menteri Luar Negeri (Pasal 2 ayat (2) angka

---

<sup>16</sup> Harris G. Warren, Harry d. Leinenweber, Ruth O.M. Anderson, *Our Democracy at Work*, 2<sup>nd</sup> Edition, Prestice-Hall, Inc., Englowood Chiffs, N.J., (U.S.A), 1967, hlm. 317. Dalam konteks ini, power (kekuasaan) diartikan sebagai "*as the authority to do something whereas a "duty" is an obligation to do something*" (sebuah otoritas/kewibawaan untuk melakukan sesuatu sedangkan sebuah tugas adalah kewajiban untuk melakukan sesuatu).



- 2). Presiden juga berhak menerima duta besar, duta dan konsul negara lain (Pasal 2 ayat (2) huruf 3).
4. Berwenang untuk mengatasi segala kekosongan pada saat Senat sedang reses dengan mengesahkan komisi-komisi (Pasal 2 ayat (2) angka 3).
5. Memberikan informasi kepada Konggres tentang keadaan negara bagian dari Amerika Serikat, dan merekomendasikan pertimbangan Konggres yang merupakan ukuran untuk dia harus menentukan kepentingan dan kebijaksanaan (Pasal ayat (2) angka 3).
6. Menjaga hukum agar dijalankan dengan baik (Pasal 2 ayat (2) angka 3).
7. Kekuasaan di bidang kehakiman. Mengangkat hakim Mahkamah Agung termasuk hakim-hakim federal dengan pengesahan Senat (Pasal 2 ayat (2) angka 2), dan memberikan grasi, amnesti dan abolisi (Pasal 2 ayat (2) angka 1).
8. Presiden berhak menolak atau menyetujui rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan mempunyai hak veto (Pasal 1 ayat 7).

Dari kekuasaan Presiden tersebut tampaklah, bahwa konstitusi tidak hanya membatasi kekuasaan Presiden, tetapi juga memberikan kemampuan untuk melakukan hal-hal tertentu, yaitu kepala eksekutif dari pemerintah federal. Sebagai kepala eksekutif, Presiden ditentukan oleh konstitusi untuk “melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh Konggres.”<sup>17</sup> Oleh karena itu,

---

<sup>17</sup> Peter Woll & Sidney E. Zimmerman, *American Government*, Random House, New York, 1989, hlm. 151.

eksekutif yang dimaksudkan dalam konstitusi Amerika Serikat adalah “. . . a person who carries out or ‘executes’ decision”.<sup>18</sup>

Dalam hal kekuasaan legislatif dinyatakan, bahwa semua kekuasaan legislatif di dalam konstitusi ini harus mendapat penetapan di dalam kongres Amerika Serikat, yang harus terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan perwakilan rakyat harus terdiri dari para anggota yang dipilih setiap dua tahun oleh rakyat dari beberapa negara bagian, dan pemilih di dalam masing-masing negara bagian harus mempunyai kualifikasi persyaratan untuk pemilih dari berbagai kebanyakan cabang dalam Dewan Legislatif negara bagian.

Bilamana terjadi kekosongan di dalam perwakilan dari sembarang negara bagian, kekuasaan eksekutif negara bagian yang bersangkutan harus mengeluarkan surat perintah pemilih untuk mengisi kekosongan tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat harus memilih ketua mereka dan pejabat lainnya, dan harus mempunyai kekuasaan tunggal untuk penuntutan.

Senat Amerika Serikat harus terdiri dari dua senator untuk masing-masing negara bagian, yang dipilih oleh Dewan Legislatif yang bersangkutan, untuk enam tahun, dan masing-masing senator harus mempunyai satu suara. Segera sesudah mereka dilantik setelah pemilihan pertama, mereka harus dibagi secara sama dalam tiga kelas. Kedudukan senator dari kelas pertama harus dikosongkan pada akhir tahun kedua, dari kelas kedua pada akhir tahun keempat, dan dari kelas ketiga pada akhir tahun keenam, sehingga sepertiga bisa dipilih setiap tahun kedua; dan bila terjadi kekosongan karena berhenti atau sebab lainnya, selama

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

reses Dewan Legislatif dari negara bagian yang mana pun, eksekutif dari padanya bisa membuat penunjukan sementara sampai pertemuan Dewan Legislatif berikutnya, yang kemudian harus mengisi kekosongan seperti itu.

Tidak seorang pun bisa menjadi senator sebelum mencapai umur 30 tahun, dan menjadi warga negara Amerika selama 9 tahun, dan yang harus tidak, ketika dipilih menjadi penduduk negara bagian itu di mana dia harus dipilih. Wakil Presiden Amerika harus menjadi ketua senat, tetapi tidak mempunyai suara, kecuali mereka dibagi secara sama. Senat harus memilih pejabat-pejabat mereka yang lain, dan ketua sementara bilamana wakil presiden tidak ada atau bilamana dia harus bertugas di kantor presiden Amerika Serikat.

Senat harus mempunyai kekuasaan tunggal untuk mencoba semua tuntutan. Dalam hal kedudukan tersebut, mereka harus disumpah atau disahkan. Bilamana Presiden Amerika Serikat diuji, ketua Mahkamah Agung harus mengetahui dan tidak seorang pun dihukum tanpa persetujuan dua pertiga anggota yang hadir. Keputusan dalam kasus penuntutan tidak boleh meluas melebihi daripada pemberhentian dari jabatan dan diskualifikasi untuk memegang dan menikmati sembarang jabatan kehormatan, kepercayaan atau keuntungan di bawah Amerika Serikat. Tetapi sekalipun demikian, kelompok yang bertanggung jawab dan sebagai pribadi yang dituntut harus disidangkan, diadili, dan diputus, sesuai dengan hukum.

Setiap Dewan Perwakilan harus menjadi hakim dalam pemilihan hasil pemungutan suara dan kualifikasi dari para pemungut suara dan kualifikasi dari para anggotanya sendiri, dan mayoritas dari masing-masing harus menentukan

quorum untuk mengerjakan tugas; tetapi sejumlah kecil/anggota berhak menanggungkan dari hari ke hari, dan boleh diberi kekuasaan untuk memaksa kehadiran dari anggota yang tidak hadir. Dalam cara dan sanksi yang boleh disusun oleh Dewan Perwakilan.

Tiap Dewan Perwakilan berhak menentukan peraturan pelaksanaannya, menghukum anggotanya karena perilakunya yang tidak baik, dan dengan persetujuan dua pertiga bisa memecat seorang anggota. Setiap Dewan Perwakilan harus membuat jurnal setiap pelaksanaan, dari waktu ke waktu menerbitkan jurnal-jurnal tersebut, pengecualian terhadap bagian-bagian tersebut, adalah untuk keputusan yang memerlukan kerahasiaan; dan suara menolak dan setuju dari anggota Dewan Perwakilan mana pun untuk pertanyaan apa pun harus dijawab, bila merupakan keinginan seperlima dari yang hadir, dicatat pada jurnal. Tidak ada satu pun Dewan Perwakilan, selama masa kongres, wajib tanpa izin yang lain menanggungkan lebih daripada tiga hari, maupun tempat selain yang ditentukan di mana dua Dewan Perwakilan itu harus bersidang.

Dalam hal kekuasaan yudikatif, konstitusi Amerika Serikat menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman harus berada di tangan Mahkamah Agung, dan pada pengadilan-pengadilan dibawahnya yang mana kongres berhak dari waktu ke waktu mengangkat dan menetapkan hakim, baik hakim agung, maupun hakim-hakim pengadilan di bawahnya, keduanya harus memegang jabatannya dengan tindakan yang baik, dan harus, pada waktu yang telah ditentukan, menerima kompensasi atas pelayanan mereka, yang harus tidak dihentikan selama mereka menduduki jabatan.

Kekuasaan kehakiman harus meliputi semua masalah, dalam hukum dan kesebandingan yang muncul di bawah konstitusi ini, hukum Amerika Serikat, dan perjanjian yang dibuat atau yang harus dibuat, di bawah kekuasaannya; untuk semua masalah yang berkenaan dengan duta besar, duta lainnya dan konsul; untuk semua masalah laksana dan yuridiksi maritim; persengketaan dalam mana Amerika Serikat terlibat, antara dua atau lebih negara bagian, antara negara bagian dengan warga negara dari negara bagian yang lain; antarwarga negara dari negara bagian yang berbeda; antarwarga negara bagian dari negara bagian yang sama yang menuntut tanah di bawah kekuasaan negara bagian lain, dan antara negara bagian, warga negara, atau perseorangan.

Dalam semua masalah yang berkenaan dengan duta besar, duta lainnya, dan konsul dan di mana Amerika Serikat terlibat, Mahkamah Agung harus memiliki yuridiksi penuh. Dalam semua masalah lain sebelum disebutkan, Mahkamah Agung harus mempunyai wewenang untuk meninjau kembali putusan, baik mengenai hukum dan fakta, dengan pengecualian dan di bawah peraturan yang harus dibuat oleh kongres. Peradilan dari semua peristiwa pidana, kecuali dalam hal tuntutan, haruslah oleh juri, dan peradilan demikian harus dilaksanakan di negara bagian di mana peristiwa pidana yang bersangkutan telah terjadi; tetapi bila berlangsung tidak di dalam negara bagian yang mana pun, peradilan harus di tempat atau tempat-tempat yang berdasarkan hukum yang ditentukan kongres.

Setelah diuraikan tiga kekuasaan negara yang ada di Amerika Serikat, maka Amerika Serikat nampaknya tidak menganut secara penuh konsep dari *trias*

*politica*. Meskipun demikian, sistem pemerintahan yang dijalankannya selama ini dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang demokratis.

Sistem pemerintahan yang demokratis adalah, tetap menghormati hak-hak individual, dengan memelihara suatu keseimbangan antara kebebasan dan ketertiban, antara uniformitas dengan diversitas dan antara hak-hak individu dengan kebutuhan-kebutuhan kolektif. Partai-partai politik, kelompok-kelompok penekan, pemilihan umum dijaga agar tetap merupakan pancaran (refleksi) dari cita-cita dan kebutuhan-kebutuhan rakyat. Akhirnya, sistem pemerintahan diusahakan tetap merupakan *responsible government* yaitu suatu pemerintahan yang bertanggung jawab, tempat para penguasa memiliki kewenangan-kewenangan pemerintahan yang cukup untuk memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapinya dewasa ini, dengan tetap pertanggung jawaban kewenangan itu kepada rakyat.<sup>19</sup>

Dengan karakteristik pemerintahan Amerika Serikat yang diletakkan pada pertanggung jawaban pemerintah, dapat dikemukakan beberapa ciri penting yang terkait dengan sistem pemerintahan Amerika Serikat.<sup>20</sup>

1. Amerika Serikat adalah, suatu negara Republik Federal yang demokratis; tekanannya pada republik, jadi bukan kerajaan (monarki), dengan demikian, pada prinsipnya semua warga negara dapat menjadi kepala negara; federasi karena terdiri dari negara-negara bagian, yang berbagi kekuasaan konstitusional dengan negara federalnya, di mana negara-negara bagian tersebut terjamin bentuknya sebagai republik, yang dikepalai oleh Gubernur,

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

demokrasi yang berarti bukan kediktatoran, di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat.

2. Sebagai federasi, maka terdapat pembagian kekuasaan konstitusional antara pemerintah federal (Serikat) dan pemerintah negara-negara bagian atau *state* seperti dikemukakan oleh ahli konstitusi Amerika yang menyatakan "*the formal constitutional frame work or our federal system may be stated simply; the national government has only those powers, with one important exception, delegated to it by constitution; the states have all the powers not delegated to the central government except those denied to them by the constitution; but within the scope of its operations, the national government is supreme.*" Artinya, rangka dasar konstitusional formal sistem federal Amerika cukup dinyatakan: Pemerintah nasional hanya memiliki kekuasaan-kekuasaan yang diserahkan kepadanya oleh konstitusi dengan satu pengecualian penting; negara-negara bagian (*states*) memiliki semua kekuasaan yang tidak didelegasikan kepada pemerintah pusat kecuali kekuasaan-kekuasaan tersebut diingkari masuk padanya oleh konstitusi; tetapi dalam ruang lingkup operasi-operasinya pemerintah nasional berdaulat. Menurut ketentuan konstitusi ada kekuasaan-kekuasaan yang jelas-jelas diserahkan kepada pemerintah federal; ini tidak masuk lingkup kekuasaan pemerintah negara bagian; ada kekuasaan-kekuasaan yang menjadi ruang lingkup negara bagian, kecuali yang diingkari oleh konstitusi. Dengan demikian, ada kekuasaan-kekuasaan tertentu yang tidak didelegasikan ke pemerintah pusat, tetapi diingkari menjadi kekuasaan negara bagian. Kekuasaan demikian ini, tetap ditangan rakyat. Amandment 10

Konstitusi menyatakan: "*The powers not delegated to the united states by the constitution, not prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or the people.*"

3. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), kedaulatan ada di tangan rakyat yang dinyatakan melalui pemilihan umum. Dikenal berbagai macam pemilihan umum di tingkat federal: Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 4 tahun sekali, pemilihan senat untuk mewakili negara bagian, 6 tahun sekali, pemilihan anggota badan perwakilan (*house of representative*), 2 tahun sekali pada tingkat negara bagian; pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan senat yang mewakili wilayah-wilayah yang lebih rendah dari *state* (negara bagian) dan pemilihan anggota-anggota badan perwakilan rakyat negara bagian. Sistem pemerintahan diramaikan pula dengan pemilihan-pemilihan walikota/dewan kota dan di sementara tempat juga pemilihan pejabat-pejabat setempat seperti *Tex Assesor*, *Dog Catcher* dan sebagainya. Dengan demikian tergambarlah *democracy on the grass root*.
4. Pemisahan kekuasaan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif baik mengenai organ pelaksana maupun mengenai fungsi-fungsi kekuasaan-kekuasaan tersebut saling membatasi satu dengan yang lain, dengan *checks and balances* sehingga tidak ada yang terlalu menonjol, sehingga yang satu mendominasi yang lain. Selalu diusahakan adanya keseimbangan. Jadi berlangsunglah *checking power with power*.
5. Negara-negara bagian mempunyai hak yang sama, sama derajat dan tidak boleh diberi hak-hak istimewa oleh Pemerintah Pusat. Mereka mempunyai



UUDnya sendiri, dapat membuat undang-undangnya sendiri, dan harus diakui serta dihargai oleh negara-negara bagian lainnya.

6. Keadilan ditegakkan melalui badan yudikatif, yaitu Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang bebas dari pengaruh kedua badan lainnya (legislatif dan eksekutif). Ia menjamin hak-hak kebebasan dan kemerdekaan individu serta menjamin tegaknya hukum (*rule of law*).

Konstitusi memberikan wewenang kepada konggres untuk membuat "law" tanpa pengesahan dari Presiden, dalam hal veto Presiden terhadap Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan persetujuan kongres, tidak mendapatkan dukungan dari kongres.<sup>21</sup>

Presiden Amerika Serikat dipilih oleh Dewan *electorat* untuk masa jabatan 4 tahun. Pembatasan masa jabatan 2 kali tercantum dalam amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat.<sup>22</sup> Selama memegang jabatannya Presiden dapat dikenakan "*impeachment*", apabila terdapat dugaan menjalankan tidak pidana yang berarti. Lembaga "*impeachment*" merupakan lembaga yang timbul dalam perbuatan pidana, tetapi dapat berlanjut pada evaluasi di bidang politik.<sup>23</sup>

Lembaga "*impeachment*" tersebut dapat dianggap sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban pidana (*Criminal Responsibility*), karena Presiden, Wakil

<sup>21</sup> Soewoto, *Kekuasaan . . . Op., Cit.*, hlm. 66.

<sup>22</sup> Sebelumnya konstitusi Amerika Serikat tidak dibatasi berapa kali seseorang boleh di pilih menjadi Presiden. Oleh karenanya seseorang dapat dipilih menjadi Presiden terus-menerus, akan tetapi teladan yang telah diberikan oleh George Washington untuk tidak mengajukan diri sebagai Presiden ketiga kalinya menjadi suatu tradisi yang dihormati, kecuali pada waktu Franklin Roosevelt menjadi Presiden, dimana yang terakhir ini karena daya pribadinya memegang jabatannya selama empat kali berturut-turut.

<sup>23</sup> Dalam hal *impeachment* pejabat negara, dewan punya hak tunggal untuk mengajukan tuduhan mengenai penyelewengan yang bisa menyebabkan terjadinya persidangan *impeachment*. Senat mempunyai wewenang tunggal untuk mengadili kasus *impeachment* dan menentukan apakah pejabat yang bersangkutan bersalah atau tidak. Jika terbukti bersalah, pejabat tersebut di pejat dari jabatannya. Lihat *Garis Besar Pemerintahan . . . Op., Cit.*, hlm. 83.

Presiden dan pejabat sipil lainnya diadili oleh senat federal dengan ketua *Supreme Court* (MA) sebagai ketua sidang. “*impeachment*” meminta pertanggungjawaban dan membuat penilaian terhadap Presiden, Wakil Presiden dan pejabat sipil lainnya atas tuduhan tindakan pidana yang dilakukannya. Sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat menunjukkan, bahwa belum pernah seorang Presiden dipecat dengan cara “*impeachment*”. Presiden **Andrew Johnson** dan Presiden **Bill Clinton** pernah mengalami pengadilan “*impeachment*” tanpa pemecatan. **Andrew Johnson** dituduh dan diadili senat pada tahun 1868, karena memecat Menteri Peperangan (**Edwin Stanton**) berkaitan dengan *Civil War Reconstruction* oleh musuh-musuhnya, dituduh melanggar “*Time Office Act*” (Undang-Undang Masa Jabatan). Sedangkan Presiden **Bill Clinton** dituduh dan diadili senat (1999) dengan tuduhan membuat keterangan palsu setelah disumpah untuk menyatakan kebenaran (*perjury*) dan menghalangi peradilan (*Obstruction of Justice*) dalam pemeriksaan kasus perselingkuhannya dengan pegawai magang gedung putih, **Monica Lewinsky**.

Kendatipun kedua Presiden tersebut tidak sempat dipecat lewat “*impeachment*” yang sempat digelar oleh senat, namun kehadiran lembaga tersebut memberikan jaminan konstitusional mengenai pertanggungjawaban pidana dari Presiden sebagai kepala eksekutif di Amerika Serikat.

## **B. Sistem Pemerintahan Inggris**

Inggris telah banyak memberikan sumbangan kepada peradaban dunia, dan yang paling besar, barangkali, sumbangannya terhadap lembaga-lembaga

demokrasi. Inggris dikenal dijuluki sebagai “induk parlementaria” (*Mother of Parliaments*) karena di dunia Barat setelah runtuhnya Kerajaan Romawi, Inggrislah yang pertama kali menciptakan suatu parlemen yang *workable*, yaitu sebuah dewan perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan problem-problem sosial dan ekonomi melalui perdebatan yang bebas dan mengarah pada pembuatan undang-undang. Dengan demikian, Inggris telah berhasil mengganti *civil war* dengan *civil code*.<sup>24</sup>

Untuk itu, telah banyak pemimpin dan orang kebanyakan yang melakukan usaha-usaha besar, bahkan dengan korban harta benda dan jiwa dalam pertempuran, dalam penjara dan dalam pengasingan. Atas dasar itu, Amerika, Perancis, Jerman, dan negara-negara *Commonwealth* banyak belajar dari *mother of parliaments* itu. Mereka mengikuti cara *self government* yang bebas dengan sarana badan legislatif yang merdeka dan eksekutif yang bertanggung jawab. Tidak hanya itu, sistem dan moral parlementaria Inggris telah dipergunakan untuk mengatasi konflik-konflik sosial. Yang paling serius dari konflik-konflik sosial ini pada abad 19 di dunia Barat timbul karena ketidaksamaan ekonomis, dan pertentangan kelas sosial. Pertentangan kelas ini di Inggris, justru lebih besar dibandingkan dengan di Amerika yang dikaruniai sumber-sumber alam berlimpah. Singkatnya, pertentangan kelas sosial tadi di negara Inggris lebih hebat. Adalah merupakan hasil-hasil yang sangat mengesankan ketika Inggris dapat mengatasi konflik-konflik sosial tadi dengan cara-cara demokratis, dan melalui prosedur-prosedur parlementaria. Hal-hal tersebut selanjutnya, menjadi obat bagi penyelesaian masalah-masalah sosial dan kemiskinan alamiah, untuk meningkatkan

---

<sup>24</sup> S. Pamudji, *Perbandingan... Op., Cit.*, hlm.41.

taraf hidup, dan berbagai kesempatan ekonomis, serta pendidikan. Kesemua ini, mengarah pada terbentuknya *welfare state* yang demokratis dan terkontrolnya *welfare state* tersebut secara demokratis pula.<sup>25</sup>

Secara konseptual menurut **SL. Witman** dan **JJ. Wuest** ada delapan prinsip yang mendasari pemerintahan kerajaan Inggris dan berkaitan dengan sistem pemerintahan parlementernya, sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. *The spirit of constitutionalism.*
2. *The limited constitutional monarchi; the sovereign queen reigns, but she does not rule.*
3. *The legal supremacy of the parliament, with no judicial determination of constitutionality of legislation.*
4. *The individual and collective responsibility of cabinet ministers.*
5. *The rule of law and the protection of private right.*
6. *The operation of government in accordance with the will of the people and the nation.*
7. *The unitary system of government, but respect for local autonomy and tradition.*
8. *The slow, gradual, evolutionary change in the institution and practices of government.*

Menurut **Amos J. Peaslee** ketentuan tertulis yang dianggap sebagai bagian dari konstitusi Inggris, seperti:

1. *Magna Charter 1215.*
2. *The Great Charter of the Liberties of England and of the Liberties of Forest 1297.*
3. *Confirmation of the Charters 1297.*

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan . . .*, hlm. 22.

4. *Statute Concerning Tallage 1297.*
5. *The Petition of Right 1627.*
6. *The Habeas Corpus Act 1640.*
7. *Bill of Rights 1689.*
8. *The Act of Settlement 1700.*
9. *The Union with Scotland Act 1706.*
10. *The Union with Scotland Amendment Act 1707.*
11. *The Union with Ireland Act 1800.*
12. *The Parliament Act 1911.*
13. *The Statute of Westminster.*

Dilihat dari ketentuan tersebut, Inggris adalah negara yang diatur oleh konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan negara. Kekuasaan pemerintah tidak berasal dari perjanjian antar warga negara, seperti Amerika Serikat yang ditetapkan dan dibentuk oleh tindakan-tindakan rakyat. Tetapi, kekuasaan pemerintah tergantung pada raja. Hal ini tidak berarti, raja memerintah secara pribadi. Raja berperan sebagai simbol kolektif bagi lembaga pemerintah.<sup>27</sup>

Sistem pemerintahan Inggris yang dijumpai sekarang, timbul dari negara feodal yang dikembangkan berdasarkan Magna Charta 1215 sebagai haluan untuk ke depan.<sup>28</sup> Bangun pemerintahan Inggris dikategorikan dalam tiga kategori; Mahkota, Kabinet, dan Parlemen, sedangkan pengadilan sebagai kekuasaan tersendiri. Mahkota (raja) masing-masing memegang hak-hak istimewa, raja mengangkat para petinggi negara, militer, sipil, gereja, memberi pangkat, tanda kehormatan, menganugerahkan pangkat *lord*, pangkat yang memberi hak untuk duduk dalam *House of Lords*. Tetapi, hak-hak itu terbatas, karena harus diresmikan dan masuk dalam kebijaksanaan kabinet. Secara resmi, raja

<sup>27</sup> Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews (editor), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 141.

<sup>28</sup> *The British Parliament has been in existence since 1215, when King John signed the Magna Charta, and is one of the oldest in the world.* Lihat The "British Parliamentary System," <http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A591383>, diakses 8 Agustus 2004.

mengangkat anggota kabinet dan secara otomatis Perdana Menteri adalah pimpinan partai terkuat dan anggota kabinet selaras dengan kehendak dewan pimpinan partai. Posisi raja tidak dapat diganggu gugat, sebab raja tidak berbuat salah, maka menteri lah yang bertanggung jawab kepada parlemen, sehingga kekuasaan terletak pada menteri, tidak pada raja.<sup>29</sup>

Di Inggris, pemerintah terdiri dari tiga unsur, yakni; *Pertama*, Perdana Menteri, bukan sebagai anggota kabinet, tetapi sebagai pemimpin kabinet; *Kedua*, Kabinet, yang bersangkutan menteri-menteri yang diangkat oleh *monarch* atas usul Perdana Menteri; *Ketiga*, ada menteri yang berfungsi sebagai pejabat administrasi dan tidak duduk dalam kabinet.

Organ yang fundamental dalam sistem Inggris, ada pada kabinet. Kabinet berbeda dengan para menteri, anggota kabinet adalah pejabat portofolio yang inti saja. Jumlah anggota kabinet setengahnya dari jumlah seluruh menteri yang ada, yaitu sekitar 40 menteri. Kabinet memegang kekuasaan terbesar, kabinet memimpin, parlemen mengawasi. Dengan kata lain, dalam mesin politik British, kabinet adalah motor penggeraknya, sedangkan dua dewan merupakan remnya. Unsur pokok dalam sistem pemerintahan Inggris adalah, keseimbangan, kabinet dan parlemen mempunyai hak-hak yang setingkat dan mampu saling kontrol, terlihat pada mekanisme perimbangan antara tanggung jawab politik para menteri pada satu pihak, dan hak pembubaran dewan di lain pihak yang merupakan persamaan derajat antara eksekutif dengan legislatif. Untuk persamaan dalam hal waktu, ada arbitrase, seperti kalau kabinet minoritas atau terancam menjadi minoritas, ia tidak dibubarkan sekonyong-konyong secara *ex abrupto*, melainkan

---

<sup>29</sup> Ibrahim R., *Sistem Pengawasan ... Op., Cit*, hlm. 195.

dinyatakan pembubaran dewan, sehingga apa yang menjadi persoalan dalam dewan diajukan kepada pemilih. Kalau dalam pemilihan memberikan suara terbanyak kepada dewan, maka para menteri mengikuti dan tunduk kepada penetapan rakyat dan mengundurkan diri. Kalau sebaliknya, hasil pemilihan membenarkan tindakan kabinet, adalah giliran dewan untuk tunduk kepada daulat rakyat.<sup>30</sup>

Untuk kekuasaan legislatif<sup>31</sup>, walaupun merupakan sebuah negara yang berbentuk monarki, namun dalam kehidupan demokrasi di Inggris dikenal adanya parlemen dua kamar yang terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lords*. Sebagai majelis rendah (*lower chamber*), *House of Commons* berisikan anggota yang dipilih melalui pemilihan umum dan memiliki wewenang legislasi dan kontrol terhadap pemerintah, yang cenderung lebih luas daripada *House of Lords*. *House of commons* merupakan kamar di parlemen yang mencerminkan perwakilan bangsa, yaitu jumlah penduduk yang tinggal dalam teritori Inggris, sedangkan *House of Lords* terdiri dari anggota yang tidak dipilih melalui pemilu dan juga tidak menerima kompensasi finansial dari jabatannya. Selain terdiri dari keturunan golongan bangsawan (*hereditary peers*), keanggotaan *House of Lords* juga berisikan para pangeran kerajaan, para pemuka gereja, perwakilan masyarakat Irlandia dan Skotlandia, serta 12 orang hakim dan praktisi hukum terkemuka lainnya yang melaksanakan fungsi yudisial dari *House of Lords*. Majelis tinggi ini memang sekaligus berperan sebagai Mahkamah tingkat akhir

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> J. Harvey dan L. Bather menyatakan bahwa parlemen Inggris terdiri dari Majelis Tinggi (*House of Lords*) adalah wakil bangsawan, Majelis Rendah (*House of Commons*) adalah wakil rakyat, dan Raja (Ratu). Artinya Raja, wakil bangsawan, dan wakil rakyat berada dalam satu wadah yaitu Parlemen. Dalam sistem Inggris memberikan kekuasaan yang besar kepada *House of Commons* untuk membentuk undang-undang (*Act of Parliament*). Raja (Ratu) yang merupakan bagian dari parlemen hanya memiliki fungsi formal, artinya setiap undang-undang wajib diajukan kepada Raja (Ratu) untuk ditandatangani. Lihat J. Harvey dan L. Bather, *The British Constitutions and the Politics*, Macmillan Education Ltd, London and Basingstoke, 1984, hlm.9.

bagi seluruh perkara pidana atau perdata yang diajukan ke peradilan Inggris. Sebuah Mahkamah Agung yang disebut *Law Lords*.<sup>32</sup>

*House of Commons* merupakan kamar di parlemen yang mencerminkan perwakilan bangsa, yaitu jumlah penduduk yang tinggal dalam teritori Inggris. Sedangkan *House of Lords* terdiri dari anggota yang tidak dipilih melalui pemilu dan juga tidak menerima kompensasi finansial dari jabatannya. Selain, terdiri dari keturunan golongan bangsawan (*hereditary peers*), keanggotaan *House of Lords* juga berisikan para pangeran kerajaan, para pemuka gereja, perwakilan masyarakat Irlandia dan Skotlandia, serta 12 orang hakim dan praktisi hukum terkemuka lainnya yang melaksanakan fungsi yudisial dari *House of Lords*. Majelis tinggi ini memang sekaligus berperan sebagai Mahkamah Tinggi akhir bagi seluruh perkara pidana atau perdata yang diajukan ke peradilan Inggris. Sebuah Mahkamah Agung yang disebut *Law Lords*.<sup>33</sup>

Kekuasaan *House of Commons* dan *House of Lords* dibatasi oleh beberapa ketentuan undang-undang (*acts*) dan konvensi ketatanegaraan (*convention*). Seperti misalnya, *the Parliament Act 1911* dan 1949 yang menentukan kekuasaan kamar-kamar tersebut bagi perumusan suatu rancangan undang-undang (*bills*). Dalam *Parliament Acts* diatur mengenai hubungan antara masing-masing kamar di parlemen Inggris ketika menjalankan kekuasaan legislasinya. Misalnya, ditentukan, bahwa suatu rancangan undang-undang yang memuat masalah keuangan harus berasal dari *Commons* dan sudah harus mendapatkan persetujuan kerajaan (*Royal Assent*) paling lama satu bulan setelah rancangan undang-undang tersebut diajukan ke *Lords*, sekalipun tidak mendapatkan persetujuan dari *Lords*.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Bivitri dkk, *Semua Harus Terwakili*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. Reposisi, MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan, Jakarta, 2000, hlm. 72.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*



Dengan adanya kekuasaan seperti ini, maka nampak, bahwa parlemen mempunyai peran yang sangat aktif dalam menjalankan pemerintahan.

Sementara itu, kedudukan dan kekuasaan yudikatif (Pengadilan) dalam sistem pemerintahan Inggris, kekuasaannya tidak tersusun dalam satu kesatuan berjenjang, karena kesatuan yang lebih kecil memiliki susunan kekuasaan tersendiri, seperti England, Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara. Corak kekuasaan kehakiman Inggris, seperti Majelis Tinggi (*House of Lords*) sebagai salah satu kamar parlemen (badan legislatif) merupakan pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi yang memeriksa perkara banding, perkara pidana, dan perdata, untuk lingkungan kekuasaan kehakiman England, Irlandia Utara, dan Skotlandia.<sup>35</sup>

Dalam praktik, tidak semua anggota *House of Lords* melakukan tugas yustisial, pemeriksaan yustisial pada *House of Lords* hanya dilakukan oleh kelompok anggota tertentu dari *Lords of Appeal* yang terdiri dari *Lord Chancellor*, *Lords of Appeal* biasa, dan anggota lain yang ahli dan berpengalaman dalam praktik. Kekuasaan kehakiman ada juga pada *Privy Council* yang dijalankan oleh komisi kehakiman yang berfungsi melakukan pemeriksaan banding atas putusan badan peradilan tertinggi daerah jajahan, juga anggota *commonwealth* sepanjang masih memelihara hubungan kekuasaan kehakiman Inggris tidak membedakan forum peradilan bagi rakyat biasa dan pejabat negara dan tidak boleh undang-undang diuji oleh badan kehakiman, karena undang-undang tidak dapat diganggu gugat.<sup>36</sup>

*House of Lords* merupakan lembaga peradilan tertinggi untuk kerajaan Inggris, menurut konvensi hanya yuris-yuris yang terbaik yang boleh duduk dalam peradilan tertinggi ini. *House of Lords* sekarang memiliki yuris sebelas orang dan diangkat untuk seumur hidup. Setiap sidang baru dapat dilakukan dengan quorum minimal tiga orang dan biasanya dihadiri oleh lima orang atau

---

<sup>35</sup> Ibrahim, "Sistem Pengawas... *Op., Cit.*, hlm. 204.

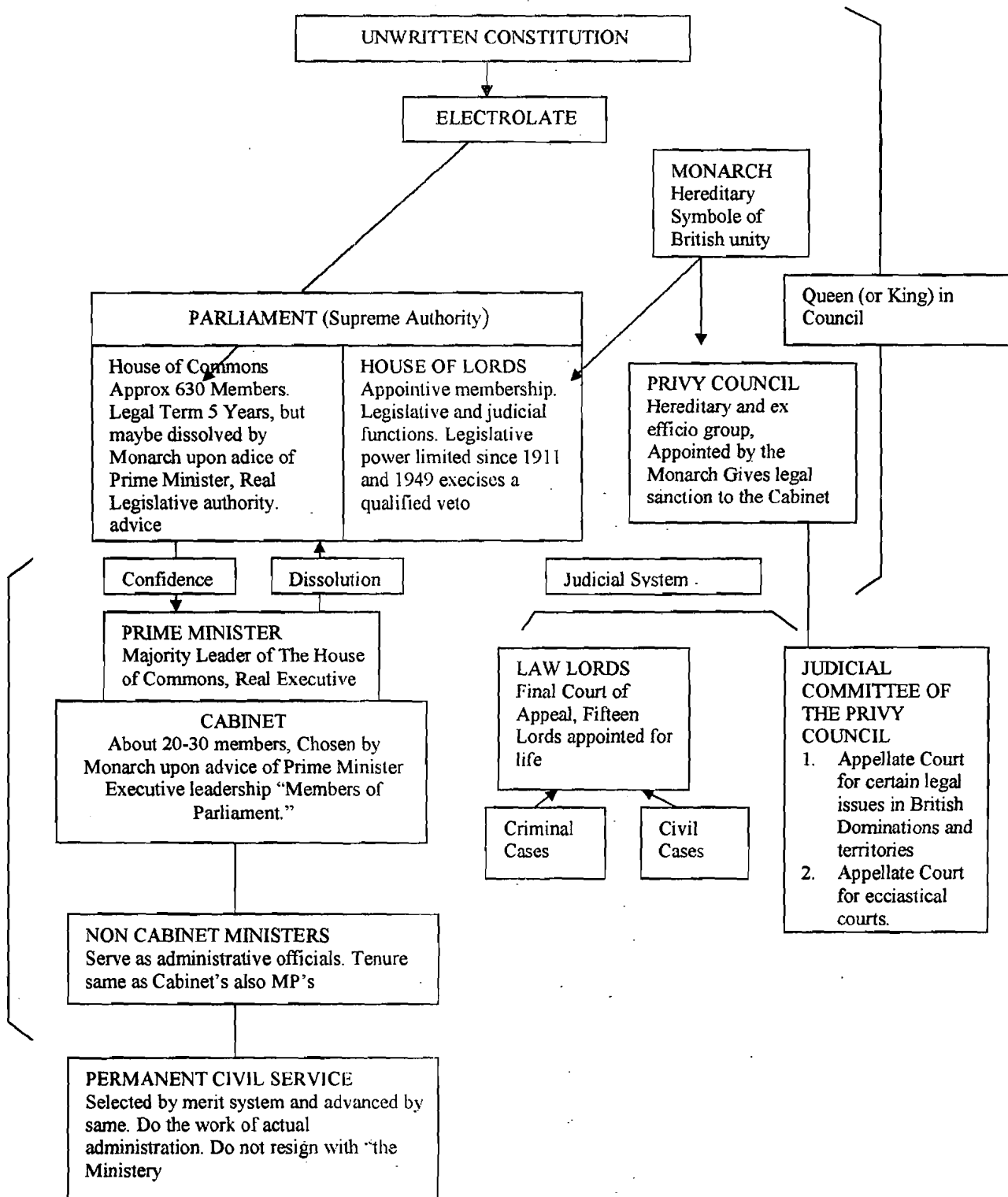
<sup>36</sup> *Ibid.*

tujuh orang. Pemeriksaan perkara tidak dilakukan dalam sidang *House of Lords* dan tidak oleh *house* sendiri, sejak tahun 1948 dibentuk suatu *Appelate Committee* yang menerima permohonan banding. *Judicial Committee of the Privy Council*, peradilan ini merupakan suatu hal yang penting yang memiliki yurisdiksi seluruh dunia pada puncak kejayaan imperium Inggris, sekarang hanya menerima permohonan banding dari channel Island, Pulau Mann, dan beberapa negara *Commonwealth*. Berdasarkan konvensi semua *Law Lords* dari *House of Lords* diangkat menjadi hakim dari *Judicial Committee of the Privy Council*. *Parliamentary Commissioner fo Administration*, kegiatan baru dapat dimulai atas permintaan seorang anggota parlemen, untuk menyelidiki dan memeriksa pengaduan yang disampaikan kepadanya oleh seorang anggota *House of Commons* mengenai tingkah laku yang tidak baik dari pemerintah pusat. *Parliamentary Commissioner for Administration* secara *ex officio* adalah anggota *Council on Tribunals*, di samping itu *Parliamentary Commissioner for Administration* juga menjalankan fungsi *Helath Services Commissioner* untuk England-Wales, Scotland dan Northern Ireland.<sup>37</sup> Berdasarkan pada uraian di atas, secara skematis sistem pemerintahan di Inggris dapat digambarkan seperti di bawah ini:

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

**BAGAN 5  
STRUKTUR PEMERINTAHAN INGGRIS**



Sumber Bagan: John J Wuest dan Shepherd I. Witman

### C. Sistem Pemerintahan Perancis.

Republik Perancis terbentuk atas dorongan tradisi revolusi Perancis tahun 1789, yaitu adanya kesadaran masyarakat Perancis akan kemerdekaan, persamaan, dan persaudaraan, sebagaimana dikemas dalam semboyan *Liberte, Egalite, et Fraternite*. Prinsip-prinsip tersebut merupakan landasan perombakan pemerintahan Monarkhi menjadi pemerintahan Republik. Oleh karenanya, Republik ini didasarkan pada kedaulatan rakyat dan martabat individu. Kedaulatan adalah milik rakyat dan dijalankan oleh perwakilannya (Title 1 Article 3 Konstitusi Perancis 1958), yaitu Parlemen (*Parliament*) yang terdiri dari *National Assembly* dan Senat.<sup>38</sup>

Konstitusi Perancis yang kini berlaku adalah Konstitusi 1958 dari Republik kelima atau disebut juga Konstitusi *Gaulle*, menggantikan Konstitusi sebelumnya dari Republik keempat.<sup>39</sup> Konstitusi 1958 meletakkan *parliamentary sovereignty* sebagai prinsip dasar dari Republik Perancis 1958.<sup>40</sup> Kedaulatan parlementer muncul pada era revolusi yang dimulai dari Penjara Bastille 1789, dengan mengeksekusi **Raja Louis XVI** yang terjadi 3,5 tahun kemudian. Semboyan dari aturan lama tahta dan altar menandakan kesakralan dari kekuasaan yang melekat

<sup>38</sup> Kotan Y. Stefanus, "Makna..." *Op.Cit.*, hlm.147.

<sup>39</sup> Adapun tahapan perkembangan dari republik di perancis adalah: Republik Pertama, meliputi 1789-1793 masa *Constituent Assembly* (1791) menjadi *Legislative Assembly*; 1792-1795 masa *Convention*; 1795-1799 masa *Directory*; 1799-1804 masa *Consulate*; 1804-1830 masa Restorasi, Louis XVIII sampai 1824 dan dilanjutkan oleh Charles X, 1830-1848 masa monarki raja Louis Philipe. Republik Kedua, meliputi; Louis Napoleon sebagai Presiden; 1852-1870 masa kekaisaran kedua, Louis Napoleon sebagai kaisar dengan gelar Napoleon III, Republik Ketiga, meliputi pemerintahan terpanjang selama 70 tahun dan 1940-1944 masa rezim Marsekal Petain sebagai Presiden. Republik Keempat, yang meliputi keadaan darurat 1944-1946. Republik Kelima, mulai 1958 sampai sekarang. Lebih rinci dapat dilihat Jerome Samuel dan Sidney Peyroles, *Dua Abad Perkembangan Dasar Perancis*, Duta Wacana University Press, Yogyakarta, 1991. Menurut Herman Finer Konstitusi Republik Kelima tidak membuat perubahan-perubahan mendasar pada sistem administratif dan yudisial dari Republik Ketiga dan Keempat. Kepedulian utamanya adalah pada hubungan badan pembentuk undang-undang (Legislatif dan Badan Eksekutif). Konstitusi 1958 membuat pemisahan yang parsial antara kekuasaan Eksekutif dan Legislatif. Lihat Herman Finer, *The Major Government of Modern Europe*, Harper dan Row, Publisher, New York, Evanstone and London, 1962, hlm. 202.

<sup>40</sup> John A Rohr, *Founding Republic in France and America: A Study in Constitutional Governance*, University Press, University of Kansas, 1995, hlm. 10.

pada raja, yaitu kekuasaan itu bersumber dari Tuhan dan bertindak atas namanya. Perubahan Monarki membawa perubahan juga pada landasan otoritas politik. Gelombang yang mengalir ke bawah dari Tuhan kepada Raja, juga menerapkan rakyat itu sendiri, yang menganugerahkan otoritas yang sah kepada perwakilan mereka sesungguhnya yang dipilih dalam parlemen. Hukum dan bangsa menempatkan kembali tahta dan altar sebagai semboyan dari aturan baru. Perwakilan rakyat adalah mewakili waktu yang kedua dalam parlemen yang dipilihnya untuk menjalankan tugas dan kedaulatan rakyat melalui hukum.<sup>41</sup>

Menurut S.L Witman & J.J. Wuest prinsip-prinsip dasar dari pemerintahan (*fundamental principles of government*) sebagaimana diatur dalam Konstitusi Perancis 1958 adalah.<sup>42</sup>

1. Perancis adalah sebuah negara yang tidak dibagi-bagi, sekuler, demokrasi dan republik sosial.
2. Kedaulatan rakyat dinyatakan melalui pemilihan demokratis dan badan perwakilan legislatif.
3. Berlakunya sistem multipartai dengan perwakilan dari beberapa partai membentuk sebuah parlemen "oposisi" atau sebuah pemerintahan koalisi.
4. Pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif dengan pembagian yang lebih lanjut antara seorang Presiden dan sebuah Perdana Menteri yang bertanggung jawab semata-mata kepada Parlemen.
5. Keberadaan sebuah organisasi kehakiman yang tetap, sebuah sistem pemisahan dari peradilan administrasi, dan sebuah Dewan Konstitusi yang melindungi kepentingan nasional dan hak-hak rakyat.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> John J. Wuest & Shepherd L. Witman, *Outline of Modern European Governments (visualized)*, New Jersey: Littlefield Adams & Co, 1964, 37-38.

6. Kekuasaan pemerintah tersentralisasi, tetapi unit-unit wilayah adalah bebas untuk memimpin wilayahnya sendiri melalui Dewan Pemilihan dan kondisi-kondisi lain dari otonomi daerah.
7. Memberikan perhatian besar pada penempatan "martabat dan kebebasan individu" sebagai landasan utama "*declarations of the rights of man and citizen, 1989.*"

Prinsip-prinsip tersebut di atas, memberikan landasan bagi penataan sistem ketatanegaraan Republik Perancis, sebagaimana terjelma dalam susunan lembaga-lembaga negara yang terdiri dari 6 lembaga, yaitu parlemen yang terdiri dari *The National Assembly* (Dewan Nasional) dan Senat, Presiden Republik, Dewan Menteri (*Government*) yang dipimpin oleh Perdana Menteri, Mahkamah Agung (*Court of Cassation*), Dewan Konstitusi (*The Constitutional Council*) dan Dewan Sosial dan Ekonomi.<sup>43</sup>

Di sini dapat dikemukakan, bahwa ciri pokok dari Konstitusi baru (Konstitusi **Gaule**) adalah memperkuat kedudukan eksekutif, meningkatkan ketidaktergantungan kekuasaan kepemimpinannya, dan dengan sendirinya membatasi perilaku yang berlebih-lebihan dari partai-partai politik dalam badan legislatif.<sup>44</sup> Dalam arti yang lebih konkret lagi, Konstitusi baru ini mendudukan Presiden sangat kuat, Menurut **Henry W Ehrmann**, bahwa Presiden Republik Perancis adalah pusat kekuasaan,<sup>45</sup> walaupun Dewan Menteri memiliki Perdana

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> S.Pamudji, *Perbandingan... Op.,Cit.*, hlm. 64.

<sup>45</sup> Henry W Ehrmann, *Politics in France*, Fourth Edition, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1983, hlm. 262. Kekuasaan Presiden Republik terbesar adalah membubarkan Dewan Nasional (*National Assembly*) kekuasaan ini tidak membutuhkan persetujuan tertentu atau veto oleh siapa pun, namun disaratkan untuk lebih dulu berkonsultasi dengan Perdana Menteri dan Ketua Dewan Nasional. Setelah Dewan Nasional dibubarkan pemilihan umum harus dilakukan tidak kurang dari dua puluh hari atau tidak lebih dari 40 hari (Pasal 12).

Menteri, tetapi Presiden yang mengangkat Perdana Menteri, Presiden yang mengetuai sidang Kabinet, Presiden juga kuat, karena dapat menjatuhkan Perdana Menteri, tetapi tidak dapat menjatuhkan Presiden, bahkan sebaliknya Presiden dapat membubarkan *Assemble National*. Presiden merupakan pelindung konstitusi dan pendamai dalam setiap persoalan yang timbul antara lembaga-lembaga pemerintah, sehingga peranan parlemen makin berkurang, dan pemberian wewenang makin besar kepada Presiden yang lalu dikenal dengan sistem pemerintahan semi presidensial (*ni-parlementaire* atau *ni-presidentiel*).<sup>46</sup>

Dengan sistem semi presidensial di Perancis, maka kedudukan dan kekuasaan legislatif berada ditangan parlemen yang terdiri dari *Assemble National* dan *Senate*. *Assemble National* beranggotakan 490 wakil rakyat yang terpilih untuk lima tahun, sedangkan Senat beranggotakan 283 senator dipilih untuk masa jabatan sembilan tahun, tetapi sepertiga anggotanya diganti setiap tiga tahun sekali. Kedudukan legislatif sendiri adalah, sebagai pelaksana kedaulatan nasional yang sepenuhnya berada ditangan rakyat. Dalam hal kekuasaan, parlemen dapat mengajukan rancangan undang-undang, mengadakan sidang istimewa atas permintaan Perdana Menteri atau mayoritas anggota Dewan Nasional.<sup>47</sup>

Kedudukan dan kekuasaan eksekutif dilakukan oleh Presiden dan Perdana Menteri. Presiden sebagai kepala negara dan termasuk eksekutif dan bertindak sebagai pemimpin eksekutif, pada tingkat pertama kebijakan pemerintah dilakukan oleh Presiden, sedangkan Perdana Menteri merupakan pelaksana.

---

<sup>46</sup> Ibrahim R, "Sistem Pengawasan... *Op., Cit.*, hlm. 220.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Pembentuk Republik Perancis Lima menempatkan Perdana Menteri sebagai Kepala Eksekutif dan Kepala Negara.<sup>48</sup> Dalam statusnya, Presiden sebagai Kepala Negara, Presiden memiliki kekuasaan, yang terpenting adalah:<sup>49</sup> 1). Status umum; 2) kekuasaan untuk menunjuk Perdana Menteri dan Menterinya, membuat pemeritahan; 3). Kekuasaan membubarkan Dewan National (*National Assembly*)

Berdasarkan Konstitusi 1958 Perancis memberikan cara agar kekuasaan eksekutif lebih kuat dan stabil, yakni:<sup>50</sup>

1. Presiden bertugas untuk mengawasi kepatuhan terhadap undang-undang dasar (UUD), sebagai arbiter, menjamin kelancaran lembaga dan kelangsungan negara, menjamin kemerdekaan nasional, keutuhan wilayah, dan ketaatan kepada kesepakatan masyarakat, serta perjanjian (Pasal 5 UUD 1958).
2. Presiden dipilih oleh badan pemilih untuk masa jabatan tujuh tahun, tetapi sejak tahun 1962 Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6 UUD 1958).
3. Presiden dipilih langsung berdasarkan jumlah suara mayoritas mutlak, apabila tidak tercapai, dipilih pada putaran kedua bersama dua calon yang mendapatkan suara terbanyak pertama dan kedua (Pasal 7 UUD 1958).
4. Presiden mengangkat Perdana Menteri dan memberhentikan apabila mengundurkan diri, mengangkat, dan memberhentikan anggota kabinet (Pasal 8 UUD 1958).
5. Presiden mengetuai rapat kabinet (Pasal 9 UUD 1958)

---

<sup>48</sup> John A Rohr, *Founding...Op.,Cit.*, hlm. 71

<sup>49</sup> Herman Finer, *The Major...Op.,Cit.*, hlm. 38.

<sup>50</sup> *Ibid.*



6. Setelah undang-undang disahkan, diserahkan kepada kabinet, dan Presiden mengundang dalam jangka waktu 15 hari, Presiden dapat meminta kepada parlemen agar undang-undang atau pasal-pasal tertentu ditinjau kembali sebelum batas waktu berakhir (Pasal 10 UUD 1958).
7. Atas usul kabinet selama sidang kedua dewan atau atas usul bersama yang diajukan oleh kedua dewan dan dimuat dalam *journal officiel*, Presiden dapat mengajukan referendum terhadap rancangan undang-undang yang berisikan tata cara lembaga, ratifikasi suatu perjanjian, dan apabila disetujui dalam referendum presiden mengumumkan dalam jangka waktu yang telah ditentukan (Pasal 11 UUD 1958).
8. Setelah konsultasi dengan Perdana Menteri dan ketua kedua Dewan, Presiden dapat membubarkan Dewan Nasional, tetapi Dewan Nasional tidak dapat dibubarkan sebelum satu tahun masa jabatan (Pasal 12 UUD 1958).
9. Presiden menandatangani *ordonansi* dan dekrit yang dimusyawarahkan dalam rapat kabinet, mengangkat pejabat sipil dan militer (Pasal 13 UUD 1958).
10. Presiden memberikan kepercayaan kepada duta besar dan utusan istimewa yang ditugaskan di luar negeri (Pasal 14 UUD 1958)
11. Presiden pemimpin angkatan bersenjata, mengetuai dewan-dewan dan komite-komite tinggi pertahanan nasional (Pasal 15 UUD 1945)
12. Apabila negara dalam keadaan bahaya Presiden dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu, setelah konsultasi secara resmi dengan Perdana Menteri, ketua Dewan, dan Dewan Konstitusi, Dewan Nasional tidak boleh dibubarkan selama negara dalam keadaan darurat (Pasal 16 UUD 1945).

13. Kabinet menentukan dan menjalankan kebijakan pemerintah, dapat menggunakan administrasi dan angkatan bersenjata, kabinet bertanggung jawab kepada parlemen (Pasal 20 UUD 1958).
14. Perdana Menteri memimpin keinginan kabinet dan bertanggung jawab atas pertahanan nasional dan menjamin pelaksanaan undang-undang sesuai dengan syarat yang ditentukan. Apabila perlu, perdana menteri dapat menggantikan presiden sebagai ketua dewan dan ketua komite yang dimaksud dalam Pasal 15, sebagai pengecualian Perdana Menteri dapat menggantikan Presiden untuk mengetuai rapat kabinet berdasarkan surat pelimpahan khusus untuk daftar acara yang telah ditentukan (Pasal 21 UUD 1958).
15. Jabatan anggota kabinet tidak dapat dirangkap dengan mandat anggota parlemen, jabatan pimpinan lembaga profesional tingkat nasional, pegawai negeri, dan setiap kegiatan profesional (Pasal 23 UUD 1958).

Dalam hal kekuasaan yudisial, dalam sistem ketatanegaraan Perancis terdapat dua badan puncak kekuasaan kehakiman, untuk perkara tata usaha negara ada pada *Counseil d'Etat* dan perkara lainnya pada *Cour de Cassation* menganut sistem *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (*Counseil Constitutionnel*), bukan dilakukan oleh badan kehakiman, karena menganut sistem undang-undang tidak dapat diganggu gugat.<sup>51</sup>

Sampai tahun 1958, Perancis menjalankan sistem pemerintahan parlementer. Baru pada masa Republik Kelima yang dikenal dengan sebutan

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

Konstitusi **de Gaulle** tahun 1958, Perancis mengembangkan satu model tersendiri yang dalam kepustakaan disebut semi presidensial atau campuran.<sup>52</sup>

Jika dicermati pola hubungan Eksekutif dan Legislatif, maka sistem pemerintahan Perancis mengandung ciri sistem pemerintahan Parlementer dan juga ciri Presidensial. Ciri Parlementer terlihat dalam hal Eksekutif (dalam hal ini Perdana Menteri dan Kabinet) bertanggung jawab kepada Parlemen (Pasal 49 dan 50). Kepala Negara (Presiden Republik Perancis hanya memiliki kekuasaan nominal saja (Pasal 5) serta badan-badan Legislatif terdiri dari dua kamar terdiri dari Dewan Nasional dan Senat (Pasal 24). Dewan Nasional dipilih secara langsung dalam pemilu, sedangkan Senat dipilih tidak secara langsung yang terdiri dari Wakil-Wakil Daerah.

Ciri sistem pemerintahan Presidensial juga terlihat pada sistem pemerintahan Perancis, yaitu; Presiden Republik Perancis tidak dipilih oleh Legislatif, tetapi dipilih oleh Dewan Pemilih (Pasal 6, 7). Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga Legislatif (Pasal 34,37). Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Badan Legislatif kecuali melalui dakwaan.

Di bawah ini disajikan ciri-ciri penting dari pemerintahan Republik Perancis, yakni:

1. Perancis adalah negara kesatuan, seperti Inggris dan Indonesia; demikian pula pada zaman republik keempat.
2. Konstitusinya adalah tertulis, seperti Indonesia, Amerika, Rusia dan Jerman ; dibandingkan dengan Inggris, konstitusi Perancis lebih kaku (*rigid*).

---

<sup>52</sup> Bagir Manan, *Lembaga . . . Op., Cit.*, hlm. 51.

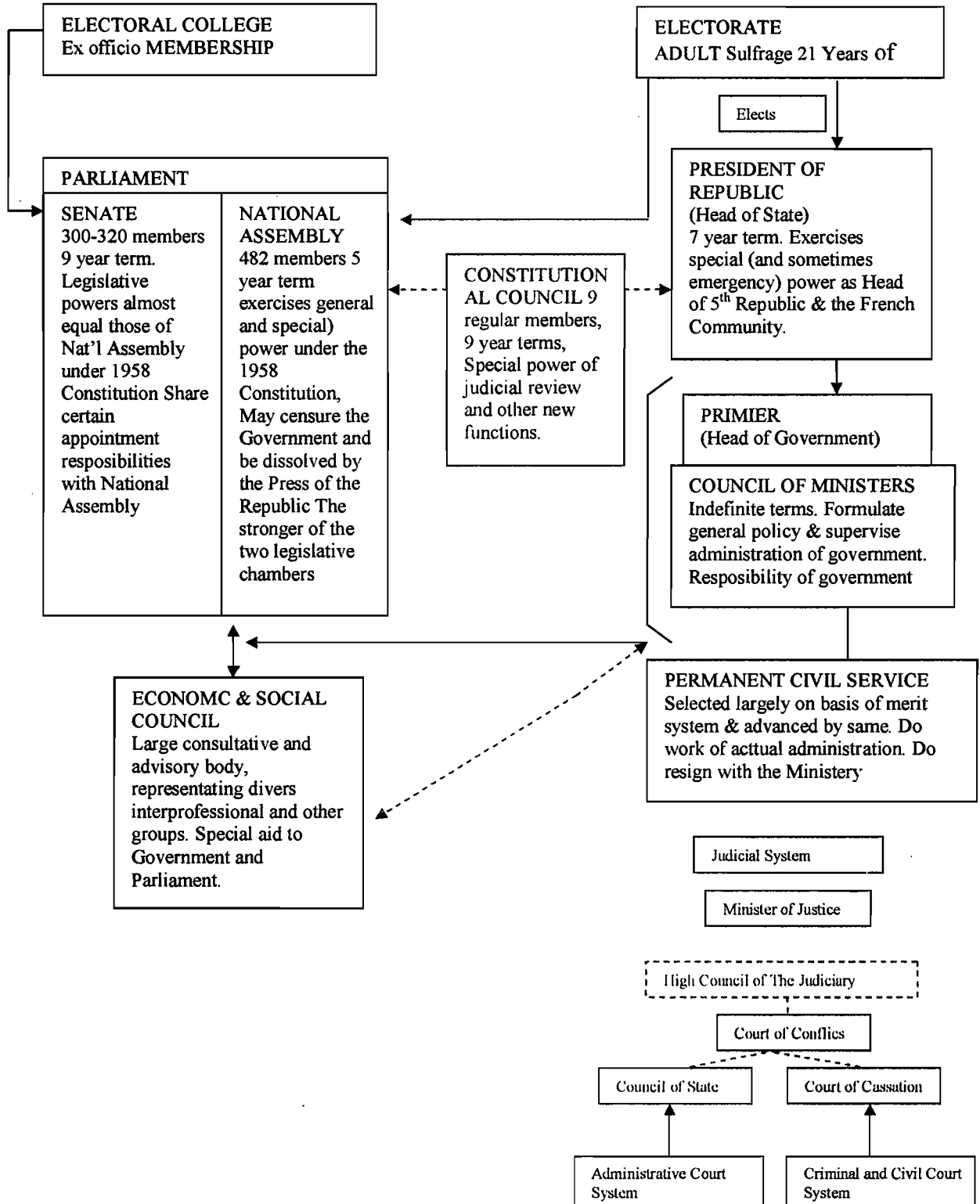
3. Pemisahan kekuasaan nampak agak jelas, legislatif di tangan Parlemen, eksekutif di tangan Presiden, dan yudicial ditangan badan kehakiman. Agak mengherankan, bahwa *separation de pouvoir* buah pikiran bangsa Perancis itu (**Montesquieu**) tidak pernah dilaksanakan di Perancis sendiri sampai tahun 1958.
4. Parlemen adalah bikameral, terdiri dari sidang nasional (*national assembly*) yang beranggotakan 490 wakil-wakil rakyat yang dipilih untuk masa 5 tahun, dan Senat yang terdiri dari 283 senator-senator untuk masa 9 tahun, tetapi 1/3 daripadanya diganti tiap tiga tahun sekali. Pada masa Republik ke Empat Senat ini bernama Dewan Republik (*The Council of the Republic*).
5. Tidak terdapat *Parliament Soverignty*, Presiden kepala eksekutif tidak dipilih oleh Parlemen, tetapi oleh *electoral college* yang terdiri dari wakil municipal (daerah-daerah/kota-kota) untuk masa jabatan 7 tahu. Ketentuan ini berubah setelah amandemen konstitusi tahun 1962, Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Presiden selanjutnya dinyatakan sebagai pelindung konstitusi, menunjuk dan mengangkat Perdana Menteri dan akhirnya Presiden dapat membubarkan Sidang Nasional dengan berkonsultasi pada ketua sidang dan ketua senat. Pada republik keempat terdapat *parliament sovereignty* seperti di Inggris, karena pemerintah sangat tergantung pada dukungan mayoritas dalam parlemen.
6. Kabinet, terdiri dari Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Tetapi kekuasaan Perdana Menteri di Perancis dan juga tidak sama dengan kekuasaan Perdana Menteri dalam Republik keempat. Di atas Perdana Menteri

masih ada Presiden yang menjadi kepala eksekutif. Tugas Perdana Menteri adalah memimpin langsung operasi-operasi Pemerintah sehari-hari. Kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.

7. Dewan konstitusi, yaitu suatu dewan yang beranggotakan 9 orang yang diangkat secara sama oleh Presiden, ketua *Assemblée* dan ketua senat. Tugas utamanya ialah:
8. *Civil services*, terdiri dari 915.000 pegawai-pegawai karir yang menerjemahkan kehendak parlemen ke dalam hak-hak kehidupan dan memaksakan kewajiban kepada orang-orang Perancis. *Civil services* ini bertambah penting peranannya karena sampai tahun 1958 kabinet-kabinet Perancis mempunyai umur yang pendek, dan demi kontinuitas pemerintah, maka *civil service* melaksanakan tugas-tugas rutin, tanpa terpengaruh oleh pergantian kabinet.
9. Pemerintah Daerah, dilaksanakan dengan sistem dekonsentrasi bersamaan dengan desentralisasi hal mana berbeda dengan sistem yang berlaku di Inggris dan Amerika. Sistem pemerintahan daerah di Perancis mirip dengan sistem di Indonesia, yaitu di samping adanya daerah-daerah administratif terdapat juga daerah otonom seperti departemen dan *commune*.
10. Kekuasaan peradilan, berada ditangan para hakim yang diangkat oleh eksekutif. Badan peradilan terbagi dalam 2 hirarki; pertama peradilan-peradilan hukum biasa (*common law*) dan meningkat ke atas, yaitu peradilan kasasi (*court of Cassation*); yang kedua adalah peradilan hukum administrasi dan meningkat ke *Council d'Etat*.

Untuk lebih lengkapnya atas pemahaman sistem pemerintahan di Perancis dapat dilihat pada skema di bawah ini:

**BAGAN 6: STRUKTUR PEMERINTAHAN KONSTITUSI PERANCIS**



#### D. Sistem Pemerintahan Republik Islam Iran

Mengkaji sistem pemerintahan Islam tidak akan dapat dilepaskan terhadap konsep negara Islam secara keseluruhan. Beberapa kalangan pemikiran Islam telah mengemukakan pendapatnya tentang konsep negara Islam. Konsep negara Islam ini tidak terlepas dari pembicaraan antara hubungan negara dan agama. Perbincangan hubungan antara negara dan agama telah melahirkan perdebatan yang panjang.

Beberapa pemikir Islam yang pernah mengemukakan pendapatnya tentang negara, di antaranya; **Ibnu Taimiyah** (1263-1328) mengemukakan pendapatnya tentang negara dengan mendasarkan diri kepada akal dan hadis. Konsep **Ibnu Taimiyah** mengenai kebutuhan manusia akan negara didasarkan pada akal dan hadis. Argumen rasionalnya terletak pada kebutuhan universal semua manusia untuk bergabung, bekerjasama, dan menikmati berbagai manfaat kepemimpinan tanpa peduli, apakah mereka menganut suatu agama apa tidak. Argumen rasional itu diperkuat dengan landasan Sunnah Nabi (Hadis). Ia mengajukan sejumlah Sunnah atau Hadis Nabi yang menekankan perlunya kepemimpinan dan pemerintahan, contohnya adalah, sabda berikut: "*bila ada tiga orang melakukan perjalanan, maka salah seorang di antara mereka menjadi pimpinan*" dan "*enampuluh tahun berada di bawah tirani lebih baik daripada satu malam tanpa pemerintahan.*"<sup>53</sup>

Pemikir Islam lainnya yang mengemukakan konsep negara adalah **Imam Al Mawardi**. Ia menyatakan, bahwa pengangkatan Imam (Khalifah)

---

<sup>53</sup> Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah Al-Shari'iyah*, Dar-al-kitab al-Arabia, Kairo, hlm. 174.

hukumnya wajib berdasarkan akal, sebab watak orang-orang berakal mempunyai kecenderungan untuk tunduk kepada Imam yang melindungi mereka dari segala bentuk ketidakadilan. Tanpa Imam manusia berada dalam keadaan *chaos*. Di samping itu, pengangkatan Imam juga menurutnya lagi diwajibkan menurut syariat. Hal ini didasarkan pada firman Allah SWT yaitu: “*Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul dan Ulii Amri di antara kalian.*” (An-Nisa: 59).<sup>54</sup>

Selanjutnya pemikir Islam yang sangat kritis dalam mengkaji negara Islam adalah **Abul A’la Al Maududi**. Ia juga memberikan pendapatnya tentang konsep negara Islam. Menurutya keberadaan negara Islam didasarkan pada suatu kenyataan, bahwa jika umat Islam ingin menegakkan agama Allah hal itu tidak dapat dicapai hanya dengan mendirikan salat, zakat, puasa dan haji. Mereka harus menegakkan hukum Tuhan dan menjadikannya hukum negara. **Al Maududi** berprinsip, jika hal terakhir tidak dapat diwujudkan, maka berarti agama belum ditegakkan, dengan kata lain agama belum dilaksanakan secara keseluruhan (*kaffah*) masih parsial dan bersifat *ad hoc*.<sup>55</sup>

Dewasa ini ada dua penyebab yang menimbulkan perdebatan di kalangan umat Islam mengenai agama dan negara. *Pertama*, ada pendapat yang menyatakan, bahwa Islam tidak membahas masalah kenegaraan. Karena itu, tidak pada tempatnya untuk mengatakan, bahwa konsep negara ditemui

---

<sup>54</sup> Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sultaniyah Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Darul Falah, Jakarta, 2000, hlm. 1-2.

<sup>55</sup> Abul Ala Al Maududi, *Islamic Law and Constitution* (diterjemahkan edisi Inggris oleh Khursid Ahmad), Lahore, Islamic Publication 1975. Lihat Abul Ala Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan Evaluasi Kritis Atas Sejarah Pemerintahan Islam*, Mizan, Bandung, 1998.



dalam Islam. *Kedua*, Islam mempunyai perangkat kenegaraan dan karenanya tidak ada alasan untuk memisahkan antara keduanya.<sup>56</sup>

Meskipun demikian, realitasnya perdebatan tentang hubungan agama dan negara ini terus bergulir. **Muhammad Asad** sebagaimana dikutip oleh **Syafii Maarif** berpandangan, bahwa Al-Qur'an tidak memberikan suatu pola teori kenegaraan yang pasti dan sering yang harus diikuti oleh umat Islam di berbagai negeri. Alasan ini tidak sulit untuk dicari. *Pertama*, al-Qur'an pada prinsipnya adalah, petunjuk etik bagi manusia; ia bukanlah sebuah kitab ilmu politik; *Kedua*, sudah merupakan suatu kenyataan, bahwa institusi-institusi sosio-politik dan organisasi manusia selalu berubah dari masa ke masa. Atau dengan memakai ungkapan lain, diamnya al-Qur'an dalam masalah ini "berarti memberikan suatu jaminan yang sangat esensial dan sengaja terhadap kekakuan hukum dan sosial."<sup>57</sup>

Pandangan dari **Muhammad Asad** ini, hanya sebagian kecil dari pendapat yang berkembang. Pada kenyataannya ada tiga kelompok besar yang mengemukakan konsep negara Islam. Tiga kelompok besar itu, yakni.<sup>58</sup>

Pendapat *pertama* menyatakan, bahwa Islam adalah agama yang sempurna dan lengkap dengan pengaturan bagi segala aspek kehidupan manusia termasuk kehidupan berpolitik dan bernegara. Golongan ini menyatakan, bahwa dalam bernegara, umat Islam tidak perlu meniru sistem

---

<sup>56</sup> Kamaruzzaman, *Relasi Islam dan Negara Perspektif Modernis dan Fundamentalis*, Indonesia Tera, Magelang, 2001, hlm. 1.

<sup>57</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985, hlm. 16.

<sup>58</sup> M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 1-2.

ketatanegaraan Barat, tetapi sebaliknya, hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam. Lebih konkret lagi sistem ketatanegaraan yang dijadikan sebagai acuan adalah sistem negara yang dilaksanakan oleh Nabi **Muhammad** dan empat Khulafa al-Rasyidin dimasa awal perkembangan Islam.

Golongan *kedua*, berpendirian, bahwa Islam adalah sebagai suatu agama, sama sekali tidak ada hubungannya dengan masalah politik dan kenegaraan. Menurut aliran ini nabi **Muhammad**, hanyalah seorang rasul biasa seperti halnya rasul-rasul sebelumnya, dengan tugas hanya untuk mengajarkan manusia kembali kepada kehidupan mulai dari budi pekerti yang baik, nabi **Muhammad**, menurut pendapat golongan ini, tidak pernah bertugas dan atau bermaksud untuk mendirikan dan mengepalai suatu negara.

Golongan *ketiga*, tidak sependapat, bahwa Islam merupakan suatu agama yang serba lengkap yang di dalamnya juga mengatur suatu sistem kenegaraan yang lebih lengkap pula. Namun, aliran ini tidak sependapat pula bila Islam sama sekali tidak ada hubungan dengan masalah politik dan ketatanegaraan. Menurut mereka Islam merupakan ajaran totalitas tetapi dalam bentuk petunjuk-petunjuk pokok saja. Karena itu, menurut mereka, kendatipun dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan dalam artian teori lengkap, namun di sana terdapat sejumlah tata nilai dan etika bagi kehidupan bernegara.

Berdasarkan tiga pandangan di atas, terdapat dua pendapat yang secara tidak langsung mengakui, bahwa ajaran Islam itu universal. Islam diturunkan dan di bawa oleh Nabi dan Rasul bukan hanya untuk golongan manusia, tetapi untuk rahmat sekalian alam. Sedangkan pendapat yang satunya hanya

mengakui, bahwa ajaran Islam itu hanya satu, yaitu khusus mengatur hubungan manusia dengan Tuhan sebagai pencipta. Mereka berpendirian, bahwa masalah politik harus terpisah dari agama. Pendapat terakhir ini mengabaikan, bahwa Islam adalah multi interpretatif, yang membuka peluang kepada banyak penafsiran mengenainya atau *poly interpretable religius*, meski pada tingkat yang umum hanya ada satu Islam, bentuk dan ekspresinya pun berbeda dari satu individu muslim dengan individu muslim lainnya.<sup>59</sup>

Banyaknya penafsiran terhadap Islam, ditandai dengan munculnya berbagai mazhab fikih, teologi dan filsafat Islam oleh umat Islam sendiri, ini semua menunjukkan, bahwa ajaran Islam itu benar-benar *multi interpretatif*. Watak *multi interpretatif* ini telah berperan sebagai kelenturan Islam dalam sejarah. Hal demikian, juga mengisyaratkan pluralisme dalam tradisi Islam. Oleh karenanya, Islam tidak dapat dan tidak seharusnya dilihat secara monolitik.<sup>60</sup>

Dalam konteks sekarang ini, dunia Islam kontemporer menyaksikan sebagian kaum muslim ingin mendasarkan seluruh kerangka kehidupan sosial, ekonomi, politik, hukum, dan lainnya pada ajaran Islam secara eksklusif, tanpa menyadari keterbatasan dan kendala-kendala yang bakal muncul dalam praktiknya, ekspresinya dapat ditemukan dalam istilah-istilah simbolik yang dewasa ini populer seperti *revivalisme* Islam, kebangkitan Islam, *revolusi* atau *fundamentalis* Islam.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transportasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*. Alih Bahasa Ali Fauzi, Cet. Pertama, Paramadina, Jakarta, 1998, hlm. 5.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

Penggunaan istilah ini menurut Yusuf al Qordhawy tidak dapat diterima, karena merupakan penerapan temporal yang sengaja diletakkan oleh musuh-musuh Islam untuk memilah-milah Islam menjadi beberapa bagian yang saling berbeda, bukan merupakan Islam yang satu sebagaimana diturunkan Allah dan seperti yang dipeluk kaum muslimin, tetapi itu merupakan Islam-Islam yang beragam dan berbeda-beda, seperti yang dikehendaki musuh-musuh Islam.<sup>62</sup> Akibatnya dewasa ini, secara garis besar ada dua spektrum pemikiran Islam yang berbeda. Keduanya sama-sama mengakui betapa pentingnya prinsip Islam dalam segala aspek kehidupan, tetapi mereka mempunyai penafsiran yang jauh berbeda atas ajaran Islam dan kesesuaiannya dengan kehidupan modern.

Spektrum *pertama*, beberapa kaum muslim beranggapan, bahwa Islam harus menjadi dasar negara, syariah Islam harus menjadi konstitusi negara, kedaulatan berada ditangan Tuhan. Gagasan negara bangsa (*nation state*) bertentangan dengan konsep ummah (komunitas Islam) yang tidak mengenal batas. Mereka juga mengakui prinsip musyawarah, tetapi aplikasinya berbeda dengan demokrasi yang dikenal dalam diskursus politik modern sekarang ini.

Spektrum *kedua*, kalangan muslim lainnya berpendapat, bahwa Islam tidak meletakkan suatu pola baku tentang teori negara atau sistem politik yang harus dijalankan oleh ummah, tergantung kepada masyarakat suatu negara itu sendiri. Menurut mereka istilah negara (*daulah*), tidak ditemukan dalam al-Qur'an dan Sunnah yang menunjukkan kepada kekuasaan politik dan otoritas, akan tetapi, ungkapan ini hanya bersifat insidental dan tidak ada pengaruhnya

---

<sup>62</sup> Yusuf Al-Qardhawy, *Min Fiqih Daulah Fil Islam*, Alih Bahasa Katsur Suhardi, Cetakan Ketiga, Pustaka al Kausar, Jakarta, 1998, hlm. 52.

bagi teori politik. Namun perlu diingat, bahwa mereka yang berpendapat seperti ini juga mengakui, bahwa al-Qur'an mengandung nilai-nilai, ajaran yang bersifat etis mengenai aktivitas sosial dan politik umat manusia. Untuk itu mereka yang berpendapat, segala negara berpegang teguh kepada prinsip-prinsip seperti ini, maka mekanisme yang ditetapkan adalah sesuai dengan ajaran Islam.

Model teoritis Islam yang *pertama*, merefleksikan adanya kecenderungan untuk menekankan aspek legal formal idealisme politik Islam. Kecenderungan seperti ini ditandai dengan keinginan sekelompok orang untuk menerapkan syari'ah secara langsung sebagai konstitusi negara, dalam konteks negara bangsa sekarang ini seperti Sudan, Maroko, Aljazair dan Pakistan yang diperjuangkan oleh **Abul A'la Al Maududi**, **Ali Jinnah** dan tokoh muslim lainnya. Termasuk juga Indonesia yang dulunya diperjuangkan oleh golongan nasionalis Islam, sewaktu pembentukan dan menentukan ideologi dan falsafah negara (Pancasila). Model formal ini mempunyai potensi untuk berbenturan dengan sistem politik modern.

Sebaliknya, aliran dan model pemikiran yang *kedua* lebih menekankan pada substansi dari pada bentuk negara yang legal formal, yaitu dengan menanamkan nilai-nilai keadilan, persamaan, musyawarah dan partisipasi yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam. Kecenderungan ini mempunyai potensi untuk berperan sebagai pendekatan yang dapat menghubungkan Islam dengan sistem politik modern, di mana negara bangsa merupakan salah satu unsur utama.

Dengan dua pemikiran di atas, ternyata membawa dampak juga pada konsepsi ketatanegaraan dalam Islam. Salah satu yang menarik untuk dicermati di sini adalah, dalam konteks sistem pemerintahan Islam. Sistem pemerintahan Islam adalah sebuah sistem yang berbeda sama sekali dengan sistem-sistem pemerintahan yang ada di dunia. Baik dari aspek asas yang menjadi landasan berdirinya, pemikiran, konsep, standar, serta hukum-hukum yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umat, maupun dari aspek undang-undang dasar serta undang-undang yang diberlakukannya atau pun dari aspek bentuk yang menggambarkan wujud negara Islam.<sup>63</sup>

Menurut Abdul Qadim Zallum, sistem pemerintahan Islam pada dasarnya bukan merupakan sistem pemerintahan yang berbentuk monarki, republik, kekaisaran, dan federasi. Sistem pemerintahan Islam justru adalah sistem pemerintahan yang didasarkan pada sistem *baiat* dari umat kepada khalifah atau imam, dengan penuh ridha dan kebebasan memilih. Kemudian sistem pemerintahan Islam melahirkan sistem Khilafah. Di dalam sistem Khilafah tidak terdapat masa jabatan tertentu. Namun, batasannya hanyalah apakah masih menerapkan hukum syara' ataukah tidak. Karena itu, selama Khalifah masih melaksanakan hukum syara', dengan cara menerapkan hukum-hukum tersebut kepada seluruh manusia di dalam pemerintahannya, yang

---

<sup>63</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Al-Izzah, Bangil, 2002, hlm. 25. Menurut Ahmad Sukarja, hukum Tuhan menjadi hukum tertinggi negara, dengan demikian Kedaulatan berada pada Tuhan. Muhammad SAW adalah wakil Tuhan negara Madinah sehingga disimpulkan negara yang terbentuk pada masa Nabi Muhammad adalah negara teokrasi, yakni Teokrasi Islam. Lihat Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan UUD 1945. Kajian Perbandingan Tentang Dasar-Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 93. Sedangkan Muhammad Tahir Azhary dari hasil penelitiannya, predikat yang tepat untuk konsep negara dalam Islam ialah *Nomokrasi* (Islam) dan bukan Teokrasi. Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum . . . Op. Cit.*

diambil dari Kitabullah serta Sunah Rasul-Nya, maka dia tetap menjadi Khalifah, sekalipun masa jabatannya amat panjang dan lama. Dan apabila dia telah meninggalkan hukum syara' serta menjauhkan penerapan hukum-hukum tersebut, maka berakhirilah masa jabatannya, sekalipun baru sehari atau sebulan. Sehingga tetap wajib diberhentikan.<sup>64</sup>

Sistem pemerintahan Islam juga tidak berbentuk federasi, melainkan berbentuk kesatuan. Karena itu, sistem pemerintahan Islam adalah sistem yang berbeda sama sekali dengan sistem-sistem yang telah populer lainnya saat ini, baik dari aspek pondasi maupun asasnya. Sekalipun dalam beberapa prakteknya ada yang hampir menyerupai dengan praktek dalam sistem yang lain.<sup>65</sup>

Secara konseptual sistem pemerintahan Islam tegak di atas empat pilar berikut ini.<sup>66</sup>

1. Kedaulatan di tangan syara'
2. Kekuasaan milik umat.
3. Mengangkat satu Khalifah hukumnya fardhu bagi seluruh kaum muslimin.
4. Hanya Khalifah yang berhak melakukan tabanni (adopsi) terhadap hukum-hukum syara'. Dia juga yang berhak membuat undang-undang dasar dan semua undang-undang yang lain.

---

<sup>64</sup> *Ibid.* Lebih lanjut dijelaskan bahwa sistem pemerintahan Islam tidak berbentuk monarki bahkan Islam tidak mengakui sifat sistem monarki maupun yang sejenis dengan sistem monarki. Kalau sistem monarki, pemerintahannya menerapkan sistem waris (Putra Mahkota) dimana singgasana kerajaan akan diwarisi oleh seorang putra Mahkota, dari orang tuanya, seperti kalau mereka mewariskan harta warisan. Sedangkan sistem pemerintahan Islam tidak mengenal sistem waris.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

Inilah pilar-pilar pemerintahan Islam. Pemerintahan tidak dikatakan ada kecuali telah terpenuhinya keempat pilar tersebut. Jika salah satu saja yang tidak terpenuhi, maka pemerintahan pun dianggap tidak ada. Yang dimaksud dengan pemerintahan disini adalah, pemerintahan Islam bukan sekedar pemerintahan. Keempat pilar ini diambil berdasarkan hasil telaah dan analisis dari dalil-dalil syara'.<sup>67</sup>

Di dalam konsep sistem pemerintahan Islam juga dijelaskan hubungan antara pejabat dan rakyat. Hal ini dibuktikan dengan adanya penjelasan hak dan kewajiban pemerintah terhadap rakyat dan sebaliknya. Islam menegakkan hubungan ini berdasarkan ikatan antara rakyat yang tercermin pada *ahlu al-halli wa al-aqdi* (semacam parlemen) dari satu sisi dan pemerintah dari sisi lain, yaitu dengan membebankan kepada rakyat kewajiban mentaati pemerintah dan menolongnya, sedangkan pemerintah berkewajiban melaksanakan hukum-hukum agama dan pengajarannya, melindungi syariat dan mengarahkan kepada manusia untuk mengikutinya, dan mengatur urusan negara berdasarkan hukum-hukum syariat.<sup>68</sup>

Secara lebih riil lagi implementasi sistem pemerintahan Islam dapat dicermati pada negara-negara yang selama ini dianggap representatif untuk mewujudkan sistem pemerintahan Islam. Sistem pemerintahan di negara Iran nampaknya cukup layak dijadikan contoh dalam implementasi sistem pemerintahan Islam ini. Untuk melihat sistem pemerintahan di Iran ini dapat dicermati pada konstitusi dari negara Republik Islam Iran.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan Peradilan dan Adat dalam Islam*, Khalifa, Jakarta, 2004, hlm. 19.



Konstitusi (Undang-Undang Dasar) Republik Islam Iran merupakan hukum dasar yang tertulis, sebagai pengungkapan lembaga-lembaga kultural, sosial, politik dan ekonomi masyarakat Iran, didasarkan kepada prinsip-prinsip dan persepsi-persepsi Islam yang merefleksikan aspirasi Umat Islam yang sebenarnya.

Konstitusi (Undang-Undang Dasar) Republik Islam Iran terdiri atas empat belas Bab yang seluruhnya terdiri dari seratus tujuh puluh tujuh pasal. Dalam Bab I tentang Asas-asas umum Pasal 2 Republik Islam Iran adalah suatu sistem yang berasaskan hal-hal sebagai berikut:

1. Tauhid (seperti yang terpantulkan dari kalimat 'Laa ilaaha illalloh')  
Kemahakuasaan-Nya dan Syariat-Nya hanyalah milik-Nya semata-mata serta kewajiban menaati Perintah-Nya.
2. Wahyu Ilahi dan perannya yang mendasar dalam mengekspresikan perundang-undangan.
3. Qiyamah dan peranan konstruksinya dalam evolusi manusia menuju kepada Tuhan.
4. Keadilan Illahi dalam Penciptaan dan Syariah.
5. Imamah dan kepemimpinan positifnya serta peranannya yang sensitif dalam kelanjutan Revolusi Islam.
6. Martabat manusia dan nilai-nilai luhur kemanusiaan yang ada pada manusia dan kehendak bebas bersama tanggung jawab yang berkaitan dengan itu dihadapan Tuhan, yang mempersiapkan ditegakkannya

keadilan, kemerdekaan politik, ekonomi sosial dan kultural, serta kesatuan nasional, melalui hal-hal sebagai berikut:

- a. Praktik yang menerus dari para fuqohaa yang memenuhi syarat berdasarkan Al-Qur'an, Hadist Nabi dan Para Imam (salam atas beliau sekalian).
- b. Memanfaatkan pengetahuan dan teknologi serta pengalaman-pengalaman insani yang telah maju serta usaha-usaha yang dilakukan ke arah pengembangannya untuk terus memajukannya.
- c. Menghapuskan segala macam penindasan, menghapus tirani serta penerimaan akan tirani.

Pemerintahan Republik Islam Iran bertanggungjawab untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut dalam Pasal (2) di atas dan mengerahkan segala usahanya untuk mewujudkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menciptakan suatu lingkungan yang menguntungkan bagi perkembangan kebajikan moral yang berdasarkan iman dan takwa dan perjuangan melawan segala bentuk kejahatan dan kemungkinan.
2. Meningkatkan tahap kesadaran rakyat dalam segala bidang mulai penggunaan media massa dan sarana-sarana komunikasi lainnya.
3. Menyediakan pendidikan secara cuma-cuma serta pengembangan fisik bagi semua orang pada segala tingkatan, menyediakan sarana-sarana serta universalitas pendidikan tinggi.

4. Memperkuat riset, usaha dan penemuan dalam semua bidang ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan agama Islam dengan mendirikan pusat-pusat riset serta memberi dorongan kepada para ilmuwan.
5. Sepenuhnya menolak kolonialisme dan mencegah pengaruh asing.
6. Melenyapkan setiap jenis kediktatoran serta kecenderungan-kecenderungan keakuan dan monopoli.
7. Mengamankan kebebasan politik dalam batas-batas hukum.
8. Mengikutsertakan rakyat dalam menentukan masa depannya dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan.
9. Menghapuskan diskriminasi yang zalim dan menyediakan bagi setiap orang segala kemungkinan yang layak dalam bidang material dan spiritual.
10. Menciptakan suatu sistem pemerintahan yang sehat dan menghapuskan fasilitas-fasilitas yang tidak perlu.
11. Memperkuat sistem pertahanan nasional melalui pendidikan militer kepada rakyat umum untuk menjamin kemerdekaan, keutuhan wilayah dan sistem Islam negara.
12. Meletakkan dasar-dasar perekonomian yang tepat dan adil sesuai dengan asas Islam untuk menjamin kesejahteraan rakyat, melenyapkan kemiskinan dan melenyapkan segala macam deprivasi dan bidang pangan, perumahan, pekerjaan kesehatan serta menyediakan jaminan sosial.
13. Memenuhi kebutuhan sendiri dalam bidang-bidang sains teknologi, industri, pertanian, kemiliteran, dan sebagainya.

14. Menjamin hak-hak yang luas bagi setiap individu, laki-laki dan perempuan serta persamaan setiap orang dihadapan hukum.
15. Mengembangkan dan memperkokoh persaudaraan Islam serta kerja sama umum di kalangan umat.
16. Membentuk politik luar negeri berasaskan kriteria Islam, komitmen ukhuwah dengan seluruh umat Islam serta perlindungan tanpa syarat bagi semua kaum mastadh'afin sedunia.

Untuk mewujudkan itu semua secara konstitusional di dalam Undang-Undang Dasar Republik Islam Iran ada semacam lembaga dan alat-alat perlengkapan negara, adapun lembaga-lembaga negara tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemimpin atau Dewan Pimpinan.
2. Presiden, Perdana Menteri serta Dewan Menteri.
3. Dewan Tinggi Pertahanan.
4. Dewan Perwalian.
5. Majelis Syura Islami.
6. Dewan Tinggi Kehakiman.
7. Pengadilan-Pengadilan.
8. Pengadilan Administrasi.
9. Inspektorat Jenderal Negara.

Setelah mengetahui lembaga dan alat perlengkapan negara, selanjutnya konstitusi negara Republik Islam Iran menetapkan sistem pemerintahannya. Sistem pemerintahan tersebut dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Iran ialah negara berdasar atas hukum Islam menganut persamaan hak dalam hukum tanpa kecuali.
2. Pemerintah berdasar atas suatu konstitusi (hukum dasar).
3. Pemegang amanah (bimbingan) kekuasaan tertinggi Tuhan ditangan seorang Pemimpin dan apabila tidak demikian halnya oleh tiga atau lima marja'i yang memenuhi syarat-syarat kepemimpinan.
4. Presiden adalah jabatan tertinggi sesudah pemimpin. Presiden bertanggungjawab untuk penerapan undang-undang dasar, pengaturan ketiga cabang kekuasaan negara (legislatif, yudikatif dan eksekutif) dan memimpin cabang eksekutif. Kecuali dalam hal-hal yang secara langsung menjadi tanggung jawab Pemimpin.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Majelis Syura Islam, tetapi kepada Pimpinan sebagai pengejawantahan kekuasaan Tuhan kepada seluruh bangsa dalam batas-batas wewenang dan kewajibannya.
6. Presiden menyarankan seseorang untuk memegang jabatan Perdana Menteri, Presiden mengesahkan penunjukannya.

Perdana Menteri mengetuai suatu Dewan Menteri dalam memimpin kegiatan-kegiatan para Menteri dan akan mengambil tindakan-tindakan yang perlu untuk mengkoordinasikan keputusan-keputusan yang dibuat pemerintah.

Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Majelis atas segala tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Menteri-Menteri. Penyelenggaraan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi dan produk-produk konstitusional,

hal ini mencirikan negara Republik Islam Iran sebagai suatu negara hukum bukan suatu produk dari suatu posisi kelas tertentu atau supremasi seorang individu atau suatu kelompok. Sedang kekuasaan tertinggi dalam negara berada pada Pemimpin, dan Pemimpin/Dewan Pimpinan bertanggung jawab dalam pengeluaran fakta atas semua produk hukum dan bimbingan bagi kepemimpinan agama.

Presiden adalah jabatan negara tertinggi sesudah jabatan pemimpin. Bertanggung jawab untuk menerapkan undang-undang dasar, pengaturan ketiga cabang kekuasaan negara dan memimpin cabang eksekutif, kecuali dalam hal-hal yang secara langsung menjadi tanggung jawab pemimpin. Presiden dipilih langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum. Kompetensi calon-calon untuk jabatan Presiden dalam hal menjamin persyaratan-persyaratan yang ditetapkan undang-undang yang ada, harus dikukuhkan oleh Dewan Perwalian sebelum pemilihan dan dalam jabatan kepresidenan yang pertama, oleh Pemimpin. Jabatan Presiden adalah sebagai suatu simbol bermuara antara kekuasaan Tuhan dan suara hati nurani pilihan rakyat. Dalam bidang eksekutif Presiden menunjuk seorang untuk jabatan Perdana Menteri, segera setelah penunjukannya disetujui oleh Majelis, Presiden mengesahkan penunjukannya itu (Pasal 124). Para Menteri ditunjuk dan diusulkan oleh Perdana Menteri untuk mendapat persetujuan Presiden dan harus diperkenalkan kepada Majelis untuk mendapat suara kepercayaan (Pasal 133). Dalam menjalankan tugasnya bersama dewan menteri perdana menteri bertanggung jawab kepada Majelis atas segala

tindakan yang dilakukan oleh Menteri-menteri (Pasal 134). Hal ini mencirikan sistem parlementer.

7. Para Menteri ditunjuk dan diusulkan oleh Perdana Menteri dan disetujui oleh Presiden dan harus diperkenalkan kepada Majelis untuk mendapatkan suatu kepercayaan.

Setiap Menteri bertanggung jawab kepada Majelis atas tindakan-tindakannya sendiri, tetapi berkenaan dengan hal-hal yang disetujui disepakati oleh Dewan Menteri maka diapun bertanggung jawab atas tindakan Menteri-menteri lainnya.

Dalam sistem ketatanegaraan Iran menganut garis pemisahan secara tegas (*separation of power*) antara lembaga-lembaga penyelenggara negara yang satu dengan lainnya, namun dalam konteks ketatanegaraan Iran ketiga kekuasaan juga diawasi oleh imamah. Oleh karenanya, konsep pemisahan kekuasaan di sini juga pada akhirnya tidak murni. Pasal 57 menyatakan: "Tiga kekuasaan dalam Republik Islam Iran adalah kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif yang dilaksanakan di bawah pengawasan imamah sesuai dengan pasal-pasal yang menyusulkan dalam Undang-Undang Dasar ini." Ketiga kekuasaan ini independen satu dari lainnya dan Presiden adalah penghubung di antara ketiganya. Sehingga teori *trias politica* dari Montesquie diterapkan secara penuh dalam sistem pemerintahan Republik Islam Iran dengan suatu keunikan sendiri, di mana kekuasaan negara tertinggi, yaitu Pemimpin atau dewan pimpinan yang kemudian didistribusikan Presiden yang bertanggung jawab untuk penerapan Undang-Undang Dasar, pengaturan ketiga cabang

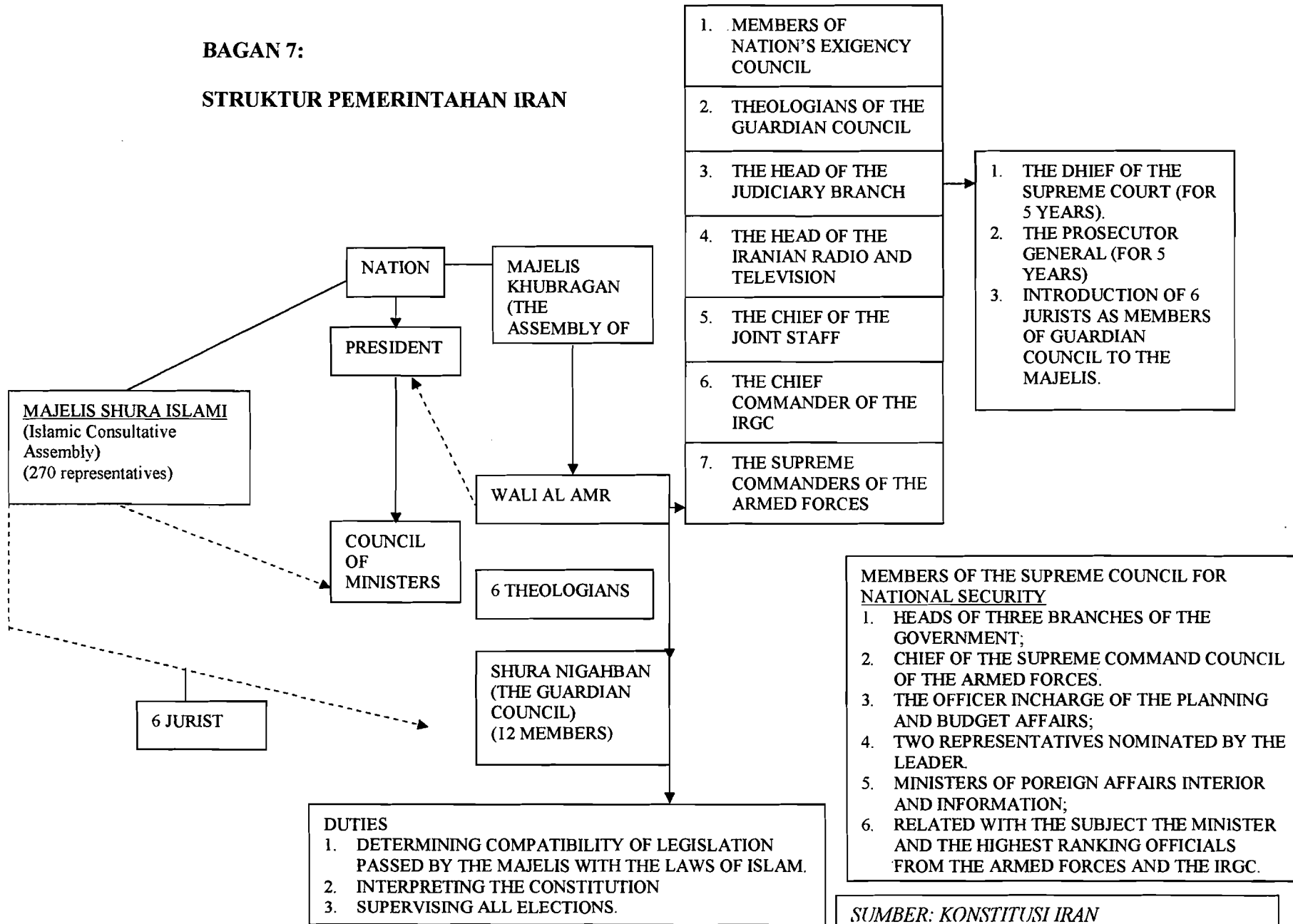
kekuasaan negara (legislatif, yudikatif dan eksekutif) dan keunikannya Presiden memimpin cabang eksekutif, kecuali dalam hal-hal tertentu yang secara langsung menjadi tanggung jawab Pemimpin.

Selengkapnya gambaran sistem pemerintahan Republik Islam Iran dapat dilihat pada skema berikut ini.



**BAGAN 7:**

**STRUKTUR PEMERINTAHAN IRAN**



## BAB V

# SISTEM PEMERINTAHAN DALAM NEGARA REPUBLIK INDONESIA SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Berkuasanya rezim Orde Baru dalam waktu kurang lebih 32 tahun telah menyebabkan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami fase yang stagnan. Kemudian, setelah kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 muncullah krisis ketatanegaraan. Salah satu krisis ketatanegaraan yang sangat serius adalah menyangkut keberadaan UUD 1945 sebagai Konstitusi dan sekaligus sebagai *fundamentalnorm* bangsa Indonesia.<sup>1</sup>

Krisis ini timbul tatkala keberadaan UUD 1945 yang selama ini dijadikan sebagai landasan konstitusional bagi rezim Orde Baru dalam menyelenggarakan pemerintahannya ternyata telah melahirkan suatu sistem pemerintahan yang otoriter dan cenderung melahirkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Alasan adanya sistem pemerintahan yang otoriter disebabkan, karena dominasi

---

<sup>1</sup> Krisis ketatanegaraan ini tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945. Menurut Mahfud MD empat kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945, yakni; *Pertama*, UUD 1945 membangun sistem politik yang memberi kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga Presiden menjadi steril dari kekuatan kontrol dan penyeimbang kekuatan dari luarnya karena tidak ada mekanisme checks and balances yang ketat; *Kedua*, lembaga legislatif (yang secara praktis didominasi Presiden) memiliki atribusi dan delegasi kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan lagi hal-hal penting yang ada di dalam UUD 1945 dengan peraturan pelaksanaan atau UU organik. Oleh karena kekuasaan Presiden sangat besar maka implementasi atribusi dan delegasi kewenangan itu sangat ditentukan oleh kehendak-kehendak Presiden yang cenderung menimbun kekuasaan secara terus menerus; *Ketiga*, UUD 1945 memuat pasal-pasal tentang kekuasaan yang ambigu (multitafsir) yang dalam prakteknya tafsir yang dibuat oleh Presiden sajalah yang harus diterima sebagai tafsir yang benar dan mengikat; *Keempat*, UUD 1945 terlalu menguntungkan pada semangat orang dengan pernyataan bahwa semangat penyelenggara negaralah yang akan menentukan baik atau buruknya negara ini. Padahal penyelenggara (penguasa) itu cenderung korup dan akan benar-benar korup jika tidak diletakkan di dalam sistem aturan main yang ketat membatasi kekuasaannya. Karena dibuat oleh orang-orang yang belum pernah berkuasa (para anggota BPUPKI) maka UUD 1945 itu seakan-akan tidak memuat kecurigaan pada pemegang kekuasaan; padahal setiap UUD atau hukum lahir justru karena harus curiga pada potensi korup dan penyelenggaraan orang. Lihat Mahfud MD, Dalam *Amandemen UUD 1945 antara Teks....Op.,Cit.*, hlm. xi-xii.

kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) terhadap kekuasaan negara lainnya sangat kental dirasakan,<sup>2</sup> sedangkan alasan penyalahgunaan kekuasaan, dikarenakan ketidakmampuan UUD 1945 mengantisipasi penyelewengan-penyelewengan dalam praktik penyelenggaraan negara. Alhasil, keadaan ini telah memicu munculnya gerakan reformasi (gerakan yang pro terhadap perubahan).

Menurut **Ichlasul Amal** motif utama yang mendasari gerakan reformasi di Indonesia pasca rezim Orde Baru adalah, pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*). Agenda pemberdayaan masyarakat ini sangat penting, karena pada masa Orde Baru masyarakat berada pada posisi yang sangat lemah *vis a vis* negara (*state*).<sup>3</sup> Dalam konteks ketatanegaraan, pemberdayaan masyarakat perlu diwujudkan dengan melakukan perubahan-perubahan terhadap aturan-aturan konstitusi yang berlaku. Khusus terkait dengan Perubahan UUD 1945,<sup>4</sup> hal ini dilakukan dalam upaya menguatkan perubahan hukum. Perubahan hukum pada dasarnya merupakan sarana bagi perubahan dalam bidang politik dan ekonomi.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Dominasi negara (*state*) dalam distribusi kekuasaan politik dan ekonomi yang selama ini mencirikan rezim Orde Baru yang didukung oleh sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat dianggap sebagai penyebab utama dari krisis multidimensional yang berkepanjangan. Lihat Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003, hlm. 1.

<sup>3</sup> Ichlasul Amal, "Pidato Pengantar," disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tentang *Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amendemen UUD 1945*, yang diselenggarakan oleh Pengurus Pusat Kagama Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada, 8-10 Juli 2002, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>4</sup> Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia merupakan suatu perangkat aturan yang memuat prinsip-prinsip dasar dan impian suatu bangsa mewujudkan masa depannya. Oleh karena itu, perubahan terhadap konstitusi memerlukan persyaratan yang ketat dan prosedur khusus serta memerlukan proses yang cukup lama. Lihat J. Kristiadi, "Beberapa Catatan Proses Amendemen Konstitusi di Beberapa Negara," Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional *Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amendemen UUD 1945*, diselenggarakan oleh Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 8-10 Juli 2002, hlm. 2.

<sup>5</sup> Konsep ini menunjukkan bahwa dalam hubungan hukum dan politik serta ekonomi, maka hukum mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan iklim politik dan ekonomi. Meskipun demikian, ada juga beberapa pakar yang berpendapat bahwa justru hukum banyak dipengaruhi oleh faktor politik dan ekonomi. Di antaranya pendapat dari Moh. Mahfud MD yang menyatakan dalam disertasinya bahwa perkembangan konfigurasi politik senantiasa mempengaruhi perkembangan produk hukum. Lihat Moh Mahfud MD, "Perkembangan Politik Hukum Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia." *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 675. Selanjutnya dalam konteks ekonomi mempengaruhi hukum dapat dilihat pada Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law And Economic*, Addison Wesley Longman, New York, 2000.

Secara teoritis perubahan terhadap UUD 1945 didasarkan kepada enam alasan pokok, yakni:<sup>6</sup>

#### 1. Perspektif Filosofis

Pada tingkat filosofis, setiap UUD pada hakikatnya merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum dalam memperoleh keadilan serta pembatasan kekuasaan terhadap kemungkinan bergerakinya kekuasaan atas nalurinya sendiri (*power tends to corrupt*), yang akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sebagai upaya pembatasan, menciptakan sistem *checks and balances*, serta berbagai upaya untuk memperoleh kepastian hukum dalam memperoleh keadilan, setiap UUD tentu sangat terbatas keberlakuannya karena terikat oleh ruang dan waktu. Artinya, tidak ada satu pun UUD yang keberlakuannya sepanjang zaman dan telah memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga, setiap perubahan UUD pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman. Oleh karena itu, dalam konteks UUD 1945, ia juga tidak bebas dari keharusan terhadap kemungkinan terjadinya perubahan.

#### 2. Perspektif Historis

Penyusunan UUD pada tahun 1945 diliputi kondisi darurat karena masih dalam situasi Perang Dunia II. Indonesia saat itu berada dalam pendudukan tentara Jepang yang pada tahun 1945 makin hari makin banyak mengalami kekalahan di berbagai front pertempuran melawan sekutu. Di tengah suasana

---

<sup>6</sup> Slamet Efendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hlm.55-64. Lihat juga Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003, hlm. 1-12.

perang yang kacau, darurat, dan diliputi perasaan kekhawatiran dan kecemasan semacam itu, proses penyusunan UUD 1945 dilakukan oleh para pendiri negara Indonesia.

Karena itu yang paling diutamakan oleh para pendiri negara adalah bagaimana secepat mungkin menyusun UUD yang menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan negara. Apabila ditinjau dari waktu penyusunan UUD 1945 oleh BPUPKI dan PPKI berlangsung 20 hari efektif. BPUPKI bekerja selama 19 hari mulai tanggal 19 Mei sampai 17 Juli 1945, dan PPKI bekerja hanya dalam waktu satu hari kerja pada tanggal 18 Agustus 1945.

Di sisi lain, para perumus UUD 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus negara, sehingga mereka memasukkan konsep-konsep hidup bernegara sesuai teori-teori yang dipahaminya tanpa melalui proses eksperimen secara konkret.

Para perumus UUD 1945 menyadari hal tersebut di atas. Karena itu, **Soekarno** menyatakan, bahwa UUD 1945 belum lengkap dan sempurna serta bersifat sementara. Pidatonya di depan sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan antara lain :

“Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap”.

Untuk kepentingan tersebut, para perumus UUD 1945 menyusun Pasal 2 Aturan Tambahan yang menetapkan, bahwa dalam waktu enam bulan sesudah MPR dibentuk, MPR tersebut bersidang guna menetapkan UUD. Ketentuan inilah yang mencerminkan sifat kesementaraan UUD 1945. Selain itu disusun pula Pasal 37 UUD 1945 yang memuat prosedur dan sistem Perubahan UUD 1945 agar perubahan konstitusi itu mempunyai landasan hukum yang kuat.

### 3. Perspektif Sosiologis

Dua orang Presiden Indonesia yaitu **Soekarno** dan **Soeharto** menjalankan kekuasaannya berdasarkan UUD 1945. **Soekarno** selama dua periode berlakunya UUD 1945 yakni masa Demokrasi Liberal (1945-1949) dan masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), sedangkan **Soeharto** selama Demokrasi Pancasila (1966-1998). Kedua Presiden itu menjalankan UUD 1945 secara menyimpang sehingga bertentangan dengan maksud UUD 1945 itu sendiri. Bahkan, penyelenggaraan negara di bawah kedua Presiden itu dapat dikatakan berciri kekuasaan yang otoriter, sentralistik dan tertutup.

### 4. Perspektif Yuridis

Bahwa, gagasan dan tindakan perubahan terhadap UUD 1945 dijamin secara tegas oleh UUD 1945 itu sendiri. Ketentuan BAB XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar berisi Pasal 37 memuat prosedur Perubahan UUD 1945. Dalam ayat (1) pasal itu dinyatakan, bahwa untuk mengubah UUD minimal  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR harus hadir. Ayat (2)-nya menyebutkan, bahwa putusan perubahan terhadap UUD 1945 diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR yang hadir.

Ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu memberikan jaminan hukum yang sangat kuat bagi munculnya gagasan dan berlangsungnya perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini sekaligus merupakan kesadaran sekaligus kerendahan hati para perumus UUD 1945, bahwa apa yang mereka lakukan pada tahun 1945 belum tentu akan terus sesuai dengan perjalanan negara selamanya. Dalam rentang waktu tertentu mungkin saja terdapat perkembangan pemikiran, kepentingan dan kebutuhan bangsa yang ternyata belum diakomodasikan dalam UUD 1945. Untuk itulah disusun pasal perubahan UUD ini.

#### 5. Perspektif Praktik Ketatanegaraan

Selama era Orde Baru senantiasa didengung-dengungkan mengenai pentingnya melestarikan UUD 1945. Bahkan, untuk mengamankan konstitusi itu, sampai diterbitkannya TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Ketetapan ini berisi tekad untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Sementara setiap usaha untuk mencoba mengkritisi UUD 1945 segera memperoleh reaksi yang sifatnya represif dari pemerintah.

Namun dalam kenyataannya, praktik ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru terjadi serangkaian tindakan yang dapat dikategorikan sebagai perubahan terhadap UUD 1945. Hal itu antara lain dapat dicermati dari munculnya Tap MPR tentang Referendum di atas. Diktum ketetapan ini dipandang bersifat mengubah ketentuan Pasal 37 UUD 1945, karena apabila Pasal 37 UUD 1945 membuka kemungkinan perubahan konstitusi, Tap MPR malah menutupnya begitu rapat dengan hanya menyisakan lubang kecil yang sangat sulit ditembus, yakni referendum.

## 6. Perspektif Materi

Salah satu alasan yang paling sering dikemukakan para penggagas dan pejuang perubahan terhadap UUD 1945 adalah, bahwa ditinjau dari aspek materi, UUD 1945 memiliki banyak kelemahan. Akibatnya muncul pemerintahan yang otoriter, baik di masa **Soekarno** maupun **Soeharto**.

Dalam konteks ini, terdapat pandangan, bahwa boleh saja orang berkata, bahwa UUD 1945 tidak dapat disalahkan, sebab UUD itu sendiri memang mengatakan, bahwa kebaikan pemerintahan itu tidak tergantung pada bunyi UUD, melainkan tergantung juga pada semangat penyelenggaranya atau orangnya. Namun harus diingat, bahwa gagasan UUD itu lahir dengan kecurigaan, bahwa penguasa itu akan diincar oleh penyakit korup (*power tends to corrupt*). Penyelenggara negara secara personal boleh saja baik, tetapi jika sistem yang mengaturnya tidak baik, maka penyakit korup akan menjerumuskannya ke dalam kesewenang-wenangan. Jadi, orang dan sistem sama pentingnya, bahkan sistem harus diatur sedemikian rupa agar mampu menjaring orang-orang yang baik dan mengawalinya dari penyakit-penyakit korup.

Penyebab utama terjadinya pemerintahan yang tidak demokratis di Indonesia, karena UUD 1945 tidak memuat secara tegas dan ketat prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan yang mengandung pemencaran kekuasaan yang disertai mekanisme *checks and balances*, sehingga mudah diselewengkan oleh pemerintah, tepatnya oleh penguasa bidang eksekutif. Ini berarti UUD 1945 tidak menyerap secara tegas maksud-maksud esensi konstitusi. Bahkan, dalam



hal perlindungan HAM, misalnya, tidak sedikit yang mengatakan, bahwa sebenarnya UUD 1945 tidak berbicara apa-apa tentang HAM. Sebab selain yang dinyatakan diberi perlindungan hampir seluruhnya terbatas pada hak asasi warga negara, pengaturannya pun meletakkan konstitusi sebagai fungsi residual atas kekuasaan negara atau pemerintah yang diberikan kepada rakyatnya. Hal ini terjadi karena menurut UUD 1945, HAM itu harus diatur dulu dengan undang-undang yang dibuat pemerintah melalui atribusi kewenangan, sehingga praktis warga negara hanya menerima sisa hak yang diberikan oleh negara, dan bukan negara menerima sisa hak yang diberikan sendiri oleh warga negara.

Senada dengan itu, menurut **Sutjipno** dan **Soedijarto** yang keduanya sebagai anggota PAH I BP MPR, bahwa untuk melakukan suatu Perubahan UUD 1945 hendaknya memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut: *Pertama*, latar belakang sejarah perjuangan bangsa Indonesia; *Kedua*, latar belakang yuridis ketatanegaraan; *Ketiga*, rambu-rambu amandemen; *Keempat*, pelaksanaan amandemen UUD 1945; *Kelima*, pesan-pesan substansial dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) sebagai tolok ukur amandemen; dan *Keenam*, hasil-hasil dari amandemen itu sendiri harus benar-benar dapat bermanfaat bagi kepentingan bangsa dan negara.<sup>7</sup>

Apabila ditelusuri dalam risalah rapat PAH III BP MPR, ditemukan bahwa **Harun Kamil** sebagai Ketua PAH III di awal rapat pertama PAH III BP

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara langsung pada tanggal 10 Agustus 2004 yang bertempat di Gedung DPR/MPR RI Jakarta.

MPR tanggal 7 Oktober 1999 pernah memberikan pernyataan terkait dengan alasan atas Perubahan UUD 1945 yang dikatakan:<sup>8</sup>

“...kita menyadari, bahwa betapa pentingnya Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena salah satu agenda reformasi, juga kita mengetahui latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu *heavy executive*, jadi ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politik demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat dan wujud demokrasi dan juga supremasi hukum dan terselenggarakan pemerintahan yang baik, untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat adil dan makmur.”

Sejalan dengan pernyataan **Harun Kamil**, secara lengkap alasan Perubahan UUD 1945 dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. UUD 1945 sebelum diubah membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi ditangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balaces* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penguasaan terhadap MPR, adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat.
2. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah *executive heavy*, yakni kekuasaan dominan berada ditangan Presiden. Pada diri Presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang

<sup>8</sup> MPR RI, *Buku Kedua Jilid 6 Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 1999, hlm. 2.

<sup>9</sup> MPR, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hlm.11-15.

dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogratif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan Legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini tercermin jelas dalam Penjelasan UUD 1945 yang berbunyi “Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis”. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda, tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip *checks and balances* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.

3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes”, sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali, dan tafsir kedua yang menyatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh memangku jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain, adalah Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi “Presiden ialah orang Indonesia Asli”. UUD 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti kata “orang Indonesia Asli” itu, sehingga, rumusan ini menimbulkan penafsiran yang beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di

Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia.

4. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. UUD 1945 menetapkan, bahwa Presiden juga memegang kekuasaan Legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam undang-undang. Hal ini menyebabkan pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK, MA, HAM, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.
5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut:
  - a. Tidak adanya *checks and balances* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden.
  - b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik tidak mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
  - c. Pemilihan umum (pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.

- d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoly, dan monopsoni.

Pada hakekatnya alasan perubahan UUD 1945 disebabkan timbulnya struktur kekuasaan dan penyelenggaraan negara yang dilandaskan pada UUD 1945 tidak mampu mencerminkan terhadap tatauan konstitusi itu sendiri, seperti; mewujudkan demokratisasi kekuasaan antar lembaga negara, tegaknya supremasi hukum, terlindunginya hak-hak asasi manusia dan sebagainya.

Di samping alasan dilakukan perubahan, sesungguhnya Perubahan UUD 1945 itu sendiri memiliki tujuan. Di antara tujuan perubahan UUD 1945 yang dimaksudkan adalah: *Pertama*, menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 itu yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi; *Ketiga*, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-cita oleh UUD 1945; *Keempat*, menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih kuat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi

perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman; *Kelima*, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etik, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan; *Keenam*, melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum; *Ketujuh*, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.<sup>10</sup>

Dari tujuh tujuan perubahan UUD 1945 di atas, maka tujuan keempat dari perubahan UUD 1945 merupakan tujuan yang relevan dengan sistem pemerintahan. Hal ini mengingat sistem pemerintahan lebih banyak terkait dengan kekuasaan negara serta hubungan antar kekuasaan negara itu sendiri.

Proses Perubahan UUD 1945 pada era reformasi dimulai dengan pandangan umum fraksi-fraksi MPR dalam rapat Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 1999-2000.<sup>11</sup> Dalam pandangan umumnya, fraksi-fraksi MPR menyatakan sikapnya secara tegas untuk melakukan Perubahan UUD 1945

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Pada rapat Badan Pekerja MPR tahun 1999-2000 telah disepakati oleh semua fraksi bahwa untuk badan pekerja akan dibagi ke dalam tiga Panitia Ad Hoc. Masing-masing adalah Panitia Ad Hoc I yang membahas GBHN, Panitia Ad Hoc II yang membahas Non-GBHN dan Panitia Ad Hoc yang membahas Amandemen UUD 1945. Lihat MPR RI, *Buku Kedua Jilid 3 Risalah Rapat Ke-1 Badan Pekerja MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 1999, hlm. 57.

dengan mengajukan usul-usul materi perubahan, termasuk latar belakang, maksud dan tujuan, serta implikasinya.<sup>12</sup>

Selanjutnya, pembahasan lebih rinci dilakukan di tingkat Panitia Ad Hoc III yang diawali dengan pengantar Musyawarah fraksi-fraksi MPR. Setelah dilakukan pembahasan, hasil kerja Panitia Ad Hoc III dibahas dan diambil putusan pada rapat Badan Pekerja MPR masa Sidang tahun 1999-2000, dilanjutkan dengan diajukan ke Sidang Umum MPR tahun 1999 untuk dibahas dan diambil putusan. Setelah melalui pembahasan yang mendalam, MPR pada forum permusyawaratan tersebut mengesahkan Perubahan Pertama UUD 1945.<sup>13</sup>

Mengingat waktu yang tersedia untuk melakukan Perubahan UUD 1945 sangat terbatas, sehingga tidak memungkinkan MPR melakukan perubahan sesuai dengan dinamika dan aspirasi masyarakat, maka MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1999 tersebut menerbitkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945.<sup>14</sup>

Ketetapan MPR ini tidak dipersiapkan oleh Panitia Ad Hoc III, tetapi dirumuskan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999. Ketetapan MPR itu diterbitkan karena Perubahan UUD 1945 pada sidang MPR saat itu dirasakan baru memenuhi sebagian tuntutan dan aspirasi masyarakat dan baru mencakup sebagian dari rancangan materi Perubahan UUD 1945 yang diusulkan fraksi-fraksi MPR. Ketetapan MPR ini menjadi dasar hukum bagi Badan Pekerja MPR untuk melanjutkan pembahasan Perubahan UUD 1945. Pada Sidang Umum MPR tahun 1999, Komisi C Majelis menyepakati cara penulisan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam bentuk adendum. Cara penulisan ini kemudian menjadi acuan dalam penulisan Perubahan UUD 1945 selanjutnya. Sebagai pelaksanaan

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

ketetapan MPR tersebut, maka pasca Sidang Umum MPR tahun 1999, pembahasan rancangan Perubahan UUD 1945 dilanjutkan oleh Badan Pekerja MPR masa sidang 1999-2000 melalui alat kelengkapannya yaitu Panitia Ad Hoc I.

Panitia Ad Hoc I mempunyai waktu lebih panjang sehingga secara lebih intensif dapat melakukan pembahasan rancangan Perubahan UUD 1945. Hasil kerja Panitia Ad Hoc I ini kemudian diputuskan dalam sidang tahun 1999-2000 yakni berupa materi rancangan Perubahan UUD 1945. Materi perubahan ini selanjutnya dibahas dan diambil putusan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dengan hasil berupa Perubahan Kedua UUD 1945. Karena tidak seluruh materi rancangan Perubahan UUD 1945 yang telah dipersiapkan Badan Pekerja MPR dapat diambil putusan pada forum permusyawaratan Majelis tersebut, MPR pada sidang itu juga menerbitkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 tentang Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945. Ketetapan MPR itu disertai lampiran yang menjadi bagian tak terpisahkan dari ketetapan MPR tersebut berupa "Materi Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Badan Pekerja MPR RI Tahun 1999-2000."<sup>15</sup>

Terbitnya ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menjadi dasar hukum bagi pembahasan rancangan Perubahan UUD 1945 selanjutnya. Lampiran Ketetapan MPR tersebut menjadi acuan bagi Badan Pekerja MPR yang kemudian ditugaskan kepada Panitia Ad Hoc I, untuk melanjutkan pembahasan Perubahan UUD 1945 dalam rapat-rapatnya selama masa sidang tahun 2000-2001 dan seterusnya sampai diputuskannya semua materi rancangan Perubahan UUD 1945 tersebut oleh MPR, yang berpuncak pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Pada tanggal 18 Agustus 2000, bersamaan dengan diputuskannya Perubahan Kedua UUD 1945, Rapat Paripurna Majelis pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000

---

<sup>15</sup> *Ibid.*



menyepakati untuk membakukan penyebutan UUD 1945, yaitu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>16</sup>

Setelah melalui pembahasan yang mendalam, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2000-2001 menyepakati beberapa materi rancangan Perubahan UUD 1945 dari Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 sebagaimana terlampir dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000. Materi ini kemudian diajukan kepada rapat Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2000-2001 untuk dibahas dan diambil putusan. Selanjutnya, materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diputuskan oleh Badan Pekerja MPR itu diajukan untuk dibahas dan diambil putusan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001. MPR dalam forum permusyawaratan tersebut, setelah melalui pembahasan yang mendalam, mengesahkan Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>17</sup>

Mengingat masih terdapat materi rancangan Perubahan UUD 1945 yang belum diambil putusan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001 sebagaimana terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000, MPR pada Sidang tahunan MPR tahun 2001 tersebut juga menerbitkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Perubahan atas Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 juga dilengkapi lampiran yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Ketetapan MPR ini yaitu “Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ketetapan MPR ini menjadi dasar

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

hukum bagi Badan Pekerja MPR masa sidang 2001-2002 untuk melanjutkan pembahasan rancangan Perubahan UUD 1945. Badan Pekerja MPR kemudian membentuk Panitia Ad Hoc I yang secara intensif membahas materi rancangan Perubahan UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001. Setelah melalui pembahasan yang mendalam, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2001-2002 menyepakati materi rancangan Perubahan UUD 1945 yang masih belum diambil putusan pada tiga sidang MPR sebelumnya. Materi ini kemudian diajukan kepada rapat Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2001-2002 untuk dibahas dan diambil putusan. Selanjutnya, materi rancangan Perubahan UUD 1945 yang telah diputuskan oleh Badan Pekerja MPR itu diajukan untuk dibahas dan diambil putusan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Dalam forum permusyawaratan tersebut, setelah melalui pembahasan yang mendalam, MPR mengesahkan Perubahan Keempat UUD 1945.<sup>18</sup>

Terkait dengan proses Perubahan UUD 1945, fraksi-fraksi MPR dan partai-partai politik juga secara intensif melakukan pertemuan internal untuk lebih meneguhkan konsolidasi di dalam dirinya berkaitan dengan Perubahan UUD 1945. Demikian pula sering dilakukan pertemuan atau lobi tersebut sangat besar peranannya dalam mendekatkan sikap atau pendapat yang berbeda, meminimalisir atau bahkan menghilangkan perbedaan sikap dan pendapat antar fraksi MPR atau antar partai politik berkaitan dengan pembahasan Perubahan UUD 1945. Selain itu, Komisi A Majelis yang bertugas membahas materi rancangan Perubahan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

UUD 1945 pada beberapa sidang MPR, juga membentuk tim perumus. Pembentukan tim itu dimaksudkan untuk mendalami lebih lanjut materi yang menjadi pembahasan serta sedapat mungkin merumuskan kesepakatan mengenai materi rancangan Perubahan UUD 1945 yang masih terdapat perbedaan rumusan antarfraksi MPR. Terkait dengan upaya mendalami dan mencapai kesepakatan mengenai materi rancangan Perubahan UUD 1945, jika dipandang perlu tim perumus yang dibentuk Komisi A Majelis mengundang para pakar yang dipandang ahli di bidangnya guna memperoleh masukan. Beberapa materi yang dibahas tim perumus dengan mengundang pakar antara lain mengenai wilayah negara dan hak asasi manusia.<sup>19</sup>

Pertemuan atau lobi itu pada umumnya sangat sering berhasil memperlancar pembahasan Perubahan UUD 1945, terutama dengan dicapainya kesepakatan antarfraksi MPR mengenai berbagai materi rancangan perubahan yang sebelumnya masih berbeda rumusannya (alternatif) serta alot pembahasannya. Beberapa materi rancangan perubahan yang berhasil diselesaikan melalui pertemuan atau lobi tersebut, antara lain, mengenai hak asasi manusia (HAM), wilayah negara, pemilihan Presiden secara langsung, perekonomian nasional, dan Perubahan UUD 1945. Dari proses Perubahan UUD 1945 tersebut, dapat diketahui, bahwa Perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR dalam satu kesatuan perubahan yang dilaksanakan dalam empat tahapan perubahan. Hal itu disebabkan materi rancangan Perubahan UUD 1945 telah disusun secara sistematis dan lengkap pada masa pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 1999-2000. Hanya saja tidak seluruh materi itu

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

dapat dibahas dan diambil putusan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, sehingga dilanjutkan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001 dan baru dapat dituntaskan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Hal ini juga berarti, bahwa Perubahan UUD 1945 dilaksanakan secara sistematis berkelanjutan, karena senantiasa mengacu dan berpedoman pada materi rancangan yang telah disepakati pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000.<sup>20</sup>

Proses Perubahan UUD 1945 dilaksanakan dalam empat tingkatan pembicaraan, di mana hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 92 Peraturan Tata Tertib MPR mengenai tingkat-tingkat pembicaraan dalam membahas dan mengambil putusan terhadap materi sidang MPR. Tingkat-tingkat yang dimaksud adalah:<sup>21</sup>

1. Tingkat I

Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis terhadap bahan-bahan yang masuk dan hasil dari pembahasan tersebut merupakan rancangan putusan Majelis sebagai bahan pokok pembicaraan tingkat II

2. Tingkat II

Pembahasan oleh Rapat Paripurna Majelis yang didahului oleh penjelasan pimpinan dan dilanjutkan dengan pemandangan umum fraksi-fraksi.

3. Tingkat III

Pembahasan oleh Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis terhadap semua hasil pembicaraan Tingkat I dan II.

Hasil pembahasan pada tingkat III ini merupakan rancangan putusan Majelis.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

#### 4. Tingkat IV

Pengambilan putusan oleh Rapat Paripurna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis dan bilamana perlu dengan kata akhir dari fraksi-fraksi.

#### A. Sistem Pemerintahan yang Dianut di Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945

Salah satu hal yang mendorong dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 dikarenakan krisis di Indonesia saat ini bermuara pada ketidakjelasan konsep penyelenggaraan negara yang ada dalam UUD 1945. Ketidakjelasan tersebut disebabkan, sifat kesementaraan UUD 1945 dan juga dibuktikan dengan tidak adanya *checks and balances* antar alat kelengkapan lembaga negara.

Atas dasar alasan ini, maka MPR melakukan langkah maju ketika melakukan upaya perubahan terhadap UUD 1945. Untuk sampai kepada Perubahan UUD 1945 di awal dilakukan berbagai macam kajian guna mematangkan rencana perubahan itu sendiri.<sup>22</sup> Upaya ini nampaknya sejalan dengan pernyataan **Bagir Manan** yang menyatakan, bahwa Perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak,

---

<sup>22</sup> Perlu diketahui, usulan mengenai pentingnya perubahan terhadap UUD 1945 sebenarnya sudah ada sebelum era reformasi akhirnya mendorong terhadap perubahan UUD 1945. Hal yang menjadi ganjalan atas usulan perubahan UUD 1945 pada saat sebelum reformasi bergulir sulit untuk dilaksanakan dikarenakan kala itu sistem politik tidak mendukung terhadap perubahan UUD 1945. Menurut A Muhammad Asrun bahwa ide pembuatan konstitusi baru sesungguhnya bukan semata lahir dari gerakan reformasi mahasiswa di tahun 1998. Keinginan menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi transisional dari Republik Indonesia yang muda belia justru merupakan hasrat politik dari *the founding father* sebagaimana tergambar dalam aturan tambahan UUD 1945. Lihat A Muhammad Asrun, *Konstitusi Baru Dari Komisi Konstitusi*, Makalah, Seminar Kajian Komprehensif tentang Perubahan UUD Negara RI tahun 1945, kerja sama Fakultas Hukum UGM dengan Sekretariat Jendral MPR-RI, Yogyakarta, 10 Desember 2003, hlm. 1.

perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan.<sup>23</sup>

Alhasil, pada era reformasi ini UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan.<sup>24</sup> Di tengah proses Perubahan UUD 1945, PAH menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan Perubahan UUD 1945. Kesepakatan mendasar itu terdiri dari:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan **Presidensial**.
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum.

---

<sup>23</sup> Bagir Manan, "Perubahan UUD 1945", *Forum Keadilan*, No. 30, 31 Oktober 1999, hlm. 45.

<sup>24</sup> Dari tiga kali amandemen yang telah dilakukan, semua proses memperlihatkan keadaan berikut. Pertama, anggota Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR yang terlibat dalam persiapan materi perubahan mempunyai waktu yang sangat terbatas karena sebagian besar anggotanya juga merangkap jabatan sebagai anggota DPR-RI. Di samping itu, banyak di antara mereka adalah pengurus partai politik yang mempunyai keharusan untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan kepartaian. Kedua, dalam melakukan pembahasan MPR tidak membuat dan memiliki content draft konstitusi secara utuh sebagai langkah awal yang menjadi dasar perubahan (*preliminary*) yang ditawarkan kepada publik untuk dibahas dan diperdebatkan. Content draft yang didasari paradigma yang jelas yang menjadi kerangka dasar tentang eksposisi ide-ide kenegaraan yang luas dan mendalam mengenai hubungan negara dengan warga negara, negara dengan agama, negara dengan negara hukum, negara dalam pluralitas serta negara dengan sejarahnya. Ketiga, selama tiga kali perubahan yang telah dilakukan, PAH I BP MPR tidak pernah mengemukakan alasan-alasan melakukan amandemen terhadap pasal-pasal yang diubah. Akibatnya, suasana kebatinan yang melandasi perubahan tidak jelas. Keempat, berdasarkan pengalaman terutama pada amandemen ketiga, pengambilan keputusan final perubahan hanya dilakukan oleh sekelompok kecil elit fraksi dalam rapat "Tim Lobby" dan "Tim Perumus". Biasanya, hal ini tidak diketahui secara luas oleh semua anggota fraksi. Dengan pola seperti ini, keputusan yang diambil lebih banyak merupakan kompromi politik untuk mengakomodasi kepentingan jangka pendek. Kelima, penyerapan dan sosialisasi (uji sah) yang dilakukan oleh Panitia Ad Hoc I (PAH I) Badan Pekerja (BP) MPR tidak memberikan ruang dan waktu yang cukup bagi publik untuk dapat berpartisipasi dalam memahami dan mengusulkan apa yang menjadi kepentingannya. Keenam, masyarakat tidak mendapatkan kesempatan untuk memberikan penilaian terhadap substansi perubahan. Paling tidak ini dapat dilihat pada materi perubahan keempat, substansi yang disampaikan dalam uji sah hanya terbatas pada materi yang sudah ditetapkan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2001 (vide Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001). Bambang Widjojanto dkk, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm.2-3.

Khusus untuk Pembukaan UUD 1945 sesungguhnya apabila dilihat secara normatif dari pasal-pasal UUD 1945, maka tidak ada satu pasalpun yang melarang untuk dilakukannya perubahan atas Pembukaan UUD 1945. Akan tetapi, dengan adanya lima kesepakatan di atas, maka Pembukaan UUD 1945 tidak merupakan bagian yang akan diubah. Alasan dari tidak dilakukan perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945 dikarenakan Pembukaan UUD 1945 berisi cita-cita luhur bangsa Indonesia yang sudah dianggap final dan *fundamentalnorm* negara.<sup>25</sup>

Kini, Perubahan UUD 1945 telah dilaksanakan sebanyak empat kali. Sehubungan dengan itu sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945 telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia. Menurut **Jimly Asshiddiqie**<sup>26</sup> banyak pokok pikiran baru yang diadopsi ke dalam kerangka UUD 1945 setelah perubahan. Empat diantaranya adalah : (a) penegasan dianutnya cita; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip '*checks and balances*'; (c) pemurnian sistem pemerintahan Presidensial; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan

---

<sup>25</sup> Lihat Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.14. Kesepakatan untuk tidak mengubah dan menghilangkan "Pembukaan UUD 1945" menandakan bahwa bangsa Indonesia masih menghormati *founding fathers* mereka dalam membentuk landasan kehidupan bernegara. Persoalannya adalah bagaimana menerjemahkan "Pembukaan" itu dalam kaidah-kaidah normatif "batang tubuh" dalam kerangka reformasi kehidupan bernegara. A. Mukti Arsyad, dkk, *Amandemen...., Op., Cit.*, hlm.32.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Diselenggarakan oleh BPHN dan Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 14-18 Juli 2003, hlm.1.

Republik Indonesia. Sebagai uraian singkat atas Perubahan UUD 1945 tersebut dapat dilihat di bawah ini:

### 1. Perubahan Pertama UUD 1945

Perubahan pertama dapat dikatakan terkait dengan pasal-pasal yang menyangkut jabatan ke-Presiden-an. Dalam UUD 1945, di mana kekuasaan Presiden sangat besar dalam perubahan pertama ini kekuasaan Presiden praktis telah dipangkas. Menurut **Krisna Harahap**, Perubahan Pertama UUD 1945 (1999) berusaha mereduksi dominasi Presiden dan memberdayakan DPR. Usaha ini dilakukan dengan sekaligus mempertahankan pemerintahan bersistem kepresidenan (*presidential system of government*). Pola hubungan antar reduksi kekuasaan Presiden dan memberdayakan DPR, di satu sisi, dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, di sisi lain, memungkinkan terjadinya ketegangan.<sup>27</sup> Inilah yang menimbulkan kesan, terjadinya perubahan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. *Checks and balances* menjadi kurang berjalan.<sup>28</sup> Dengan kata lain, perubahan pertama UUD 1945 adalah perubahan yang memperkuat kekuasaan DPR dan mengurangi kekuasaan Presiden.

Presiden, tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 5); Presiden dibatasi hanya dalam dua masa jabatan (Pasal 7); Presiden harus memperhatikan berbagai lembaga terkait apabila menyangkut duta

---

<sup>27</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 209-210.

<sup>28</sup> Sulstomo, "Kontroversi di Sekitar Perubahan UUD 1945," *Kompas*, 15 April 2002.



besar (Pasal 13), memberikan grasi dan rehabilitasi, abolisi, dan amnesti (Pasal 14); memberikan gelar dan tanda jasa (Pasal 15).<sup>29</sup>

Presiden hanya memiliki kebebasan di dalam mengangkat materi-materi (Pasal 17). Sebaliknya, DPR memegang kekuasaan membentuk UU (Pasal 20), sementara Presiden hanya berhak mengajukan rancangan UU (Pasal 5).<sup>30</sup>

## **2. Perubahan Kedua UUD 1945**

Perubahan kedua, selain mempertegas hal-hal yang belum jelas dalam perubahan I, juga terkait beberapa pasal yang mengatur penyelenggaraan negara, misalnya, masalah otonomi dan juga masalah HAM. Dalam Pasal 20 dikatakan, sebuah rancangan UU yang telah disepakati bersama oleh DPR dan Presiden, apabila dalam waktu 30 hari semenjak UU itu disetujui belum ditandatangani Presiden, maka RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan.<sup>31</sup>

Pasal-pasal yang terkait dengan otonomi daerah (Pasal 18, 18A, 18B) terkesan sangat detail sehingga (sesungguhnya) mirip dengan sebuah Peraturan Pemerintah dan UU. Demikian juga, Bab XA Pasal 28A-28J mengenai Hak Asasi Manusia, sangat rinci sehingga (sebenarnya) mungkin lebih baik, kalau ditetapkan dalam Ketetapan (Tap tersendiri, di luar UUD).<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

### 3. Perubahan Ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga, barulah memasuki beberapa masalah yang sangat prinsipal di dalam berbangsa dan bernegara. Sangat menarik, dalam Pasal 1 dikatakan, bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD; sementara naskah yang lama mengatakan, kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.<sup>33</sup>

Dalam Perubahan III, Presiden/Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A), sedangkan dalam masalah pemberhentian Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi akan memberikan pendapat kepada DPR terlebih dahulu, apakah Presiden/Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, setelah Mahkamah Konstitusi memperoleh permintaan dari DPR yang diputus berdasar 2/3 suara sidang pleno DPR. Berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi itu, DPR memutuskan untuk meneruskan atau tidak usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada MPR (Pasal 7B, ayat 1 s/d 7). Mahkamah Konstitusi beranggota 9 orang, ditetapkan oleh Presiden; yang terdiri dari 3 orang diajukan oleh DPR, 3 orang diajukan oleh Mahkamah Agung, dan 3 orang diajukan oleh Presiden. Pengangkatan, pemberhentian dan ketentuan lain mengenai Mahkamah Konstitusi akan diatur dengan UU (Pasal 24 C).<sup>34</sup>

Sementara itu, dalam kekuasaan kehakiman ada lembaga baru yang akan dibentuk, yaitu Komisi Yudisial. Komisi ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 28B ayat 1 sampai dengan 4).<sup>35</sup>

Perubahan yang sangat mendasar dalam perubahan III adalah mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan Presiden/Wakil Presiden akan dipilih langsung oleh rakyat. Pemenangnya ditetapkan setelah memenangkan suara lebih dari 50 persen dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia (Pasal 6 A, ayat 1 s/d 5).<sup>36</sup>

#### **4. Perubahan Keempat UUD 1945**

Sidang Tahunan MPR 2002 yang berlangsung 1-11 Agustus 2002 akhirnya mengesahkan Perubahan Keempat UUD 1945, termasuk mengesahkan sejumlah pasal “sensitif” seperti pasal tentang agama dan komposisi MPR. Hasilnya, antara lain pengesahan terhadap perubahan Pasal 2 tentang susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sehingga eksistensi Fraksi TNI/Polri dan Utusan Golongan menjadi hapus. Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran kedua (*second round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clause*) yang hanya dijalankan jika dalam

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipenuhi persyaratan perolehan suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).<sup>37</sup>

Perubahan keempat UUD 1945 juga melengkapi kekurangan pengaturan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang telah diputuskan dalam perubahan ketiga (tahun 2001), dengan menambahkan ayat (3). Sebelum terjadi Perubahan UUD 1945, tentang keadaan Presiden dan atau Wakil Presiden berhalangan, diatur dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI berhalangan. Dengan adanya tambahan materi di ayat (3) dari Pasal 8 UUD 1945 di atas, nampaknya telah mengintegrasikan materi muatan Ketetapan MPR (Pasal 5 ayat (2) tersebut ke dalam UUD 1945.<sup>38</sup>

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan perubahan keempat UUD 1945, eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara. Perubahan ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara. Di samping itu, praktik menunjukkan, bahwa selama ini Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan dari DPA. Hal itu menunjukkan keberadaan DPA sebagai lembaga negara setingkat Presiden tidak efektif dan efisien. Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada Pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD. Perubahan

---

<sup>37</sup> Nimatul Huda, *Politik Ketatanegaraan*, Op.Cit., hlm. 53.

<sup>38</sup> *Ibid.*

lainnya yang dihasilkan melalui Sidang Tahunan MPR 2002 adalah tiga pasal Aturan Peralihan dan dua pasal Aturan Tambahan.<sup>39</sup>

Mencermati kepada Perubahan UUD 1945 hingga empat kali ini, maka sangat jelas tidak saja hanya berupa pada aspek redaksional dan jumlah pasal dan ayat saja, namun yang lebih substansial lagi adalah dari perubahan ini telah timbul pergeseran kekuasaan. Pergeseran kekuasaan yang dimaksudkan berupa tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara dan termasuk pula di dalamnya menyangkut pola hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Sebagai gambaran singkat dapat dicermati pada tabel berikut ini terkait dengan keberadaan UUD sebelum dan sesudah perubahan. Tabel tersebut adalah:

**TABEL 2:  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945  
SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN**

Undang-Undang Dasar 1945						
No.		Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1.	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 pasal	2 ayat
2.	Sesudah Perubahan	21	73	170	3 pasal	2 pasal

Berbicara tentang tugas dan kewenangan dari masing-masing lembaga negara dan juga pola hubungan kekuasaan di antara masing-masing lembaga negara pada dasarnya telah membicarakan sistem pemerintahan. Sebab, sistem pemerintahan sesungguhnya lingkungannya terletak pada pola hubungan

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

antar kekuasaan negara itu sendiri, seperti kekuasaan eksekutif, Legislatif dan yudisial.

Untuk mengetahui secara jelas pola hubungan kekuasaan antar lembaga negara pasca Perubahan UUD 1945 dan diakhiri dengan suatu kesimpulan mengenai sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 pasca perubahan, akan diuraikan di seputar tugas dan kewenangan dari masing-masing lembaga negara.

### **1. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945**

Menguraikan kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara pasca Perubahan UUD 1945 mengandung arti menguraikan sejumlah kekuasaan negara yang ada di dalam ketentuan Perubahan UUD 1945. Seperti diketahui format kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara pasca Perubahan UUD 1945 benar-benar telah membawa pergeseran yang sangat signifikan<sup>40</sup> terhadap kekuasaan negara sekaligus pola hubungan antar lembaga-lembaga negara itu sendiri. Secara lengkap

---

<sup>40</sup> Sebelum perubahan UUD 1945 acapkali para pakar hukum dan politik menyatakan bahwa UUD 1945 telah mendudukkan dominasi kekuasaan eksekutif atas kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya yang dikenal dengan istilah *executive heavy* dan kini pasca perubahan UUD 1945 dominasi tersebut beralih kepada dominasi kekuasaan legislatif atau disebut juga *legeslatif heavy*. Namun, apabila dicermati konsepsi ideal dari kedudukan tugas dan kewenangan lembaga negara mestinya memposisikan diri pada konsep *checks and balances*. Menurut Sugeng Istanto, perubahan UUD 1945 merubah sistem pembagian kekuasaan antara badan pemerintah dan badan perwakilan. Sebelum perubahan itu UUD 1945 berlandaskan pada pembagian kekuasaan dengan supremasi badan pemerintah. Dengan perubahan UUD 1945 berubah menjadi berlandaskan pada pembagian kekuasaan dengan supremasi badan perwakilan. Perubahan demikian cenderung mengembalikan kedudukan pemerintah sebagai badan eksekutif, yang hanya melaksanakan keputusan yang dibuat oleh badan legislatif, yakni parlemen. Parlemen menetapkan hukumnya dan memerintah yang melaksanakannya. Lihat, Sugeng Istanto, Makalah, *Substansi Dan Cakupan Suatu Konstitusi Dalam Kerangka Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Seminar Kajian Komprehensif Tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Kerjasama Sekjen MPR-RI dengan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 10 Desember 2003, hlm. 5.

kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara pasca Perubahan UUD 1945 dapat diuraikan sebagai berikut:

**a. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Perubahan UUD 1945 mengalami beberapa perubahan. Perubahan tersebut dimulai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang dalam UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Kemudian pada saat perubahan ketiga UUD 1945 ketentuan Pasal 1 ayat (2) berbunyi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>41</sup>

Rumusan baru ini merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea IV. Rumusan sebelumnya (sebelum perubahan), di mana kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totaliter dan/atau otoritarian.<sup>42</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dengan perubahan ini Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. MPR

---

<sup>41</sup> Hasil Perubahan Ketiga

<sup>42</sup> MPR RI, *Panduan dalam... Op., Cit.*, hlm. 145.

tidak lagi sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat karena di samping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>43</sup>

Selanjutnya ia memberi contoh, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah juga pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. Demikian pula dalam hal-hal tertentu, seperti perubahan materi tertentu dari UUD. Sebelum dilakukan perubahan berdasarkan prosedur melalui kelembagaan; MPR, dapat pula ditentukan adanya referendum untuk memintakan terlebih dulu persetujuan rakyat berkenaan dengan rencana perubahan tersebut. Dengan adanya lembaga referendum ini, berarti MPR juga tidak dapat lagi disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dengan kewenangan yang bersifat mutlak. *Ordering subject* atau dimana *locus of sovereignty* berada tidak lagi dicantumkan secara tegas, karena sifatnya tidak lagi tunggal, dan lagi pula dapat dimengerti dengan membaca pasal-pasal lain berkenaan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Di lain segi, yang juga penting ditegaskan dalam pasal di atas adalah, bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan menurut UUD atau berdasarkan ketentuan konstitusi. Dalam praktik, kedaulatan rakyat dapat saja tidak dilaksanakan menurut UUD. Karena itu, di sini ditegaskan dianutnya prinsip *constitutional democracy* (demokrasi konstitusional) yang pada pokoknya tidak lain dari prinsip Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum sebagai sisi lain dari mata uang yang

---

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi...Op.,Cit.*, hlm.2.



sama dengan prinsip Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) yang sama-sama dianut dalam UUD 1945.<sup>44</sup>

Dapat dikatakan sekarang ini, kedaulatan rakyat sebagai suatu prinsip di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak lagi didominasi oleh satu lembaga negara, yakni, Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui perubahan ketiga ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Dalam hal komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dinyatakan, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>45</sup>

Ketentuan ini juga merupakan hasil Perubahan UUD 1945 yakni Perubahan Keempat. Semula ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang."

Bunyi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang telah diperbaharui menyiratkan, bahwa unsur-unsur Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sedangkan dalam ketentuan yang lama unsur-unsur Majelis Permusyawaratan Rakyat meliputi anggota-anggota

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Hasil Perubahan Keempat

Dewan Perwakilan Rakyat dan ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan.

Sebelum lahirnya kesepakatan atas redaksional ketentuan Pasal 2 ayat (1), **Valina Singka Subekti** yang waktu itu dari Fraksi Utusan Golongan pernah menyampaikan usulannya mengenai perubahan atas ketentuan Pasal 1 ayat (2) pada saat Rapat ke 33 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja dengan menyatakan:<sup>46</sup>

“...Oleh karena kami mengusulkan untuk BAB III untuk secara umum bahwa seluruh anggota MPR itu haruslah dipilih melalui pemilihan umum. Jadi tidak ada lagi yang diangkat, jadi artinya adalah mohon maaf pertama kepada fraksi TNI/Polri bahwa tidak ada lagi TNI/Polri di DPR maupun di MPR, lalu utusan golongan juga dihapuskan. Jadi semua itu dipilih melalui Pemilihan Umum yang demokratis. Karena itu usulan kami untuk Bab III Pasal 2 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: Pertama Pasal 2 ayat (1) MPR adalah lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Kenapa kami mengganti nama dari Utusan Daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah? Oleh karena Utusan Daerah itu tidak lagi dipilih oleh DPRD tingkat Propinsi tetapi dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.”

Perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 didorong oleh beberapa pemikiran yang berkembang. **Valina Singka Subekti** mengintroduksi interpretasi baru tentang kedaulatan rakyat yang selama ini dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Menurutnya, apabila nanti MPR, Presiden dan DPR sudah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 perlu dikaji kembali.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> MPR RI, *Buku Kedua Jilid 3 C Hasil Rumusan Seminar Panitia Ad Hoc I (Sidang tahunan 2000)*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2000, hlm.85.

<sup>47</sup> Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.71.

Khusus, keberadaan utusan golongan dalam komposisi MPR **Hamdan Zoelvan** mengusulkan untuk adanya peninjauan kembali sebagaimana dalam pernyataannya.<sup>48</sup>

“...bahwa Utusan Golongan perlu ditinjau kembali untuk dihapus, Karena walaupun nanti kita akan masukkan lagi utusan Golongan ini, maka dikemudian hari semua akan menuntut bahwa kami juga perlu menjadi Utusan Golongan... Mengenai Utusan Golongan perlu dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing dalam suatu pemilihan khusus yang dilakukan untuk itu.”

Penghapusan utusan golongan juga disampaikan oleh **Aberson Marle Sihaloho** dari F-PDIP. Tokoh PDI-P ini menilai, bahwa setelah 54 tahun para pendiri bangsa memasukkan konsep Daerah dan Golongan ke dalam keanggotaan MPR, telah terjadi perubahan-perubahan yang menyebabkan perbedaan antara “daerah” dan “golongan”. Menyangkut posisi Utusan Daerah, **Aberson** mengusulkan agar perlu adanya pengkonkretan, yakni; Utusan Daerah harus dipilih oleh rakyat langsung melalui daerah pemilihannya masing-masing<sup>49</sup>. **Khafifah Indar Parawansa** dari F-PKB juga memberikan pendapatnya di seputar utusan golongan dan utusan daerah. Ia menyatakan.<sup>50</sup>

“...Utusan Golongan menurut kami masih diperlukan dengan kriteria mereka mewakili golongan minoritas, suku terasing, dan *under representative*. Jumlahnya 10 orang. Utusan Daerah, masih diperlukan karena kecenderungan penguatan otonomi daerah... Untuk menjaga solidaritas negara kesatuan maka Utusan Daerah dianggap masih perlu karena mereka akan berkonsentrasi pada aspirasi daerahnya masing-masing...”

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

Berkembangnya pemikiran di kalangan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat ini semakin memperkuat atas rencana perubahan terhadap komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini nampaknya tidak akan lagi menghadirkan unsur Utusan Daerah dan Unsur Utusan Golongan.

Perubahan Pasal 2 ayat (1) dilakukan melalui pemungutan suara (voting). Pada saat pemungutan suara (voting), usul perubahan Pasal 2 ayat (1) terdiri dari dua alternatif:

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Setelah dilakukan pemungutan suara (voting), 475 anggota MPR memilih alternatif 2, sedangkan 122 anggota MPR memilih abstain. Dengan demikian alternatif 2 disahkan sebagai Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Meskipun telah disepakati, ternyata dari pandangan sebagian ahli hukum perubahan ini masih menyimpan sejumlah catatan. **Bagir Manan,**

memberikan beberapa catatan atas perubahan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945. Catatan tersebut meliputi:<sup>51</sup>

1. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan itu secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sebenarnya kedudukan tertinggi tersebut dapat tetap dipertahankan sepanjang diartikan: Pertama, sistem keanggotaan yang diperluas (anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan). Kedua, wewenang hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD (Menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, mengubah UUD). Tampaknya, Orde Lama lebih konsekuen. Ketetapan-ketetapan MPRS (Orde Lama) hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD. Berbeda dengan Orde Baru. Atas dasar kekuasaan tak terbatas, MPR menetapkan berbagai ketetapan di luar yang ditentukan dalam UUD seperti Ketetapan tentang Pemilihan Umum. Hal yang sama dilakukan oleh MPR masa reformasi. Ketetapan-ketetapan MPR di luar wewenang yang ditentukan dalam UUD merupakan suatu tindakan melampaui wewenang, karena itu semestinya batal demi hukum.

---

<sup>51</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15-16.

2. Gagasan sistem Perwakilan dua kamar (bikameral).<sup>52</sup> MPR menjadi wadah badan Perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD seperti Kongress Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives*. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD (Pembaharuan sistem badan Perwakilan tidak sejalan dengan gagasan sistem dua kamar).
3. Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Seperti diutarakan di atas, penghapusan utusan golongan lebih bersifat pragmatik daripada konseptual. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.
4. Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan ditiadakan kemungkinan tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR.

---

<sup>52</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem yang dianut tidak dapat disebut sistem bikameral atau satu kamar, melainkan sistem tiga kamar (Trikameralisme) karena keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya tetap ada. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003. hlm. 8.

Berdasarkan uraian di atas, berkenaan dengan kedudukan MPR pasca Perubahan UUD 1945, ternyata ada pergeseran kedudukan MPR itu sendiri sebagai lembaga tertinggi. Pergeseran ini ditandai dengan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Kini, setelah Perubahan UUD 1945, kedudukan MPR hanya menjadi lembaga tinggi negara, di mana kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan perubahan ini MPR tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan yang mendasar.

Kemudian tugas MPR pasca Perubahan UUD 1945 telah mengalami perubahan pula. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan:

- (1). Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.<sup>53</sup>
- (2). Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>54</sup>
- (3). Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.<sup>55</sup>

Ketentuan ini dirumuskan untuk melakukan penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan negara Indonesia yang menganut sistem *checks and balances* antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, DPR dan lain-lainnya.

---

<sup>53</sup> Hasil Perubahan Ketiga.

<sup>54</sup> Hasil Perubahan Ketiga.

<sup>55</sup> Hasil Perubahan Ketiga

Dengan ketentuan baru ini secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem yang vertikal hirarkhis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*).<sup>56</sup>

Dengan perubahan itu, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, dimana mereka memiliki program yang ditawarkan langsung kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang maka program ini menjadi program pemerintah selama 5 (lima) tahun. Berkaitan dengan hal ini, wewenang MPR adalah melantik Presiden atau Wakil Presiden dimana mereka memiliki program yang ditawarkan langsung kepada rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hal ini MPR tidak boleh tidak melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang sudah terpilih.<sup>57</sup>

Secara terperinci kedudukan dan tugas MPR ini diatur di dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>58</sup> Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2003, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Atas pengaturan demikian ini,

---

<sup>56</sup> MPR RI, *Panduan dalam...Op.,Cit.*, hlm. 151.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Selanjutnya dalam tulisan ini UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD disebut UU No. 22 Tahun 2003.



tuntaslah keberadaan MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi menjadi bergeser hanya sebagai lembaga negara saja.

Untuk tugas dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat selain yang sudah ditentukan dalam Perubahan UUD 1945, juga dalam UU No. 22 Tahun 2003 telah ditetapkan juga sejumlah tugas dan kewenangan. Tugas dan kewenangan MPR ini merupakan penjabaran lebih lengkap lagi dari Perubahan UUD 1945. Tugas dan kewenangan tersebut terdiri dari:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam sidang paripurna MPR. Hal yang dimaksud dengan MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden adalah peresmian Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum yang ditandai dengan pengucapan sumpah/janji dalam sidang paripurna MPR. Jika MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Sidang Paripurna DPR.  
  
Jika MPR dan DPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di dihadapan Pimpinan MPR;
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;

4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari. Pengusulan dua calon Wakil Presiden kepada MPR adalah prakarsa Presiden. Dua calon Wakil Presiden tersebut berasal dari satu partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersama dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Konsekuensi diberikan tugas dan kewenangan ini, maka anggota MPR diberikan sejumlah hak dan kewajiban, yakni:<sup>59</sup>

1. Mengajukan usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar;
2. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan putusan;
3. Memilih dan dipilih;

---

<sup>59</sup> Pasal 12 dan 13 UU No. 22 Tahun 2003

4. Membela diri;
5. Imunitas;
6. Protokoler; dan
7. Keuangan dan administratif

Sedangkan, kewajiban anggota MPR ditentukan sebagai berikut:

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan;
3. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kerukunan nasional;
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; dan
5. Melaksanakan peranan sebagai Wakil rakyat dan Wakil daerah.

**b. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu lembaga yang tidak lepas dari pembahasan Perubahan UUD 1945. Perubahan atas Dewan Perwakilan Rakyat telah terjadi sejak perubahan pertama hingga perubahan kedua UUD 1945. Menurut hasil Perubahan UUD 1945, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat masih tetap diklasifikasikan sebagai lembaga negara. Namun demikian, dari segi materi muatan yang mengatur keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat, banyak mengalami perubahan. Sebagai awal

kajian atas perubahan materi muatan ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 19 UUD 1945. Semula ketentuan Pasal 19 UUD 1945 sebelum perubahan terdiri dari dua ayat yang berbunyi:

- (1). Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.
- (2). Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pada perubahan kedua UUD 1945 tepatnya bulan Agustus 2000 ketentuan Pasal 19 ini mengalami perubahan dan menjadi tiga ayat. Selengkapnya berbunyi:

- (1). Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2). Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3). Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di mana seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dengan adanya ketentuan ini, pada masa mendatang tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat. Hal ini sesuai dengan paham demokrasi Perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip Perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Dengan seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu, demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR semakin kuat.<sup>60</sup>

Tugas dan kewenangan DPR sendiri mengalami perubahan, sebelum dilakukan Perubahan UUD 1945, khususnya pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) dinyatakan:

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

- (1). Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2). Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Setelah Perubahan UUD 1945 ketentuan Pasal 20 mengalami perubahan menjadi 5 ayat. Ketentuan Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) berbunyi:

- (1). Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3). Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4). Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5). Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundang.

Pasal 5 ayat (1) semula berbunyi kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden dengan persetujuan DPR. Melalui ketentuan Pasal 20 ayat (1), maka kekuasaan membentuk undang-undang beralih pada DPR. Sementara itu, Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan Legislatif yang utama.

Menurut **Jimly Asshidiqqie** terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) dinyatakan, bahwa setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk maksud mendapat persetujuan bersama. Harus dibedakan antara “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama”. Di sini tidak dikatakan harus dibahas bersama atau secara bersama-sama. Yang penting adalah

hasilnya, yaitu harus mendapatkan persetujuan bersama. Artinya, RUU yang bersangkutan dapat saja dibahas sendiri-sendiri oleh DPR dan oleh Presiden secara terpisah, asalkan keduanya sama-sama dapat memberi persetujuan terhadap RUU tersebut. Konsekuensi penafsiran demikian ini tentu dapat mempengaruhi prosedur pembahasan RUU yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR RI. Jika RUU diajukan atas inisiatif pemerintah, maka pembahasan oleh DPR dapat dilakukan dengan menghadirkan Wakil pemerintah sebagai utusan Presiden untuk mendengarkan keterangan atau penjelasannya berkenaan dengan materi usulan RUU yang bersangkutan. Akan tetapi, kedudukan Wakil dalam forum DPR itu tentunya bukan merupakan subjek yang mengambil keputusan. Jika dilakukan pemungutan suara, Wakil pemerintah hanya menjadi narasumber yang tidak ikut memberikan suara. Jika Wakil pemerintah mempunyai kepentingan, maka kepentingan atau aspirasinya itu haruslah disalurkan melalui anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah. Jika RUU bersangkutan adalah RUU inisiatif DPR, pembahasannya dilakukan sepenuhnya oleh DPR. Setelah RUU tersebut disetujui oleh Rapat Paripurna DPR, dan RUU tersebut diajukan kepada Presiden, barulah diadakan rapat bersama antara DPR dengan Wakil Pemerintah. Akan tetapi, dalam forum rapat bersama ini pihak yang berhadapan adalah DPR sebagai institusi dengan pemerintah sebagai institusi. Karena itu, DPR sudah menjadi satu suara yang berhadapan dengan pemerintah yang tidak dapat lagi memanfaatkan anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah. Perbedaan pendapat di antara DPR dan Pemerintah

dalam hal ini bisa saja memakan waktu, tergantung pada perkembangan dukungan opini umum dalam masyarakat. Namun, secara hukum, pemerintah dapat saja menolak menyetujui RUU yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, sebelum RUU yang bersangkutan disetujui bersama oleh Presiden dan DPR, terlebih dahulu dapat dilakukan pembahasan: (a) perancangan RUU secara sendiri-sendiri oleh Presiden/Pemerintah atau oleh DPR, (b) pembahasan oleh pemerintah terhadap RUU yang diajukan oleh DPR, pembahasan oleh DPR terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah/Presiden (c) pembahasan bersama oleh institusi DPR sebagai suatu kesatuan berhadapan dengan pemerintah dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif DPR, atau (d) pembahasan bersama antar anggota DPR bersama-sama dengan Wakil pemerintah sebagai narasumber dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif pemerintah.<sup>61</sup>

Selanjutnya ia juga menyatakan, pendapatnya atas ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4). Menurutnya, ayat ini menegaskan bahwa: (i) suatu RUU dapat saja tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah. Misalnya, pemerintah dapat menyatakan menolak untuk memberikan persetujuan terhadap suatu materi atau seluruh materi RUU yang bersangkutan. Demikian pula DPR, dapat menyatakan menolak sebagian atau seluruh materi RUU yang diajukan oleh pemerintah, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama yang bertujuan mendapatkan persetujuan bersama; (ii) RUU yang tidak mendapatkan persetujuan bersama

---

<sup>61</sup> Jimly Assidqie, *Konsolidasi...Op. Cit.*, hlm. 25-26.

tersebut, baik yang berasal dari inisiatif pemerintah ataupun inisiatif DPR, tidak dapat lagi dimajukan dalam masa persidangan yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin jangan sampai jadwal ketatanegaraan terganggu karenanya. Berikutnya untuk ayat (4), ia menyatakan, bahwa pengesahan yang dimaksudkan di sini bersifat administratif, yaitu pengundangan undang-undang tersebut ke dalam Lembaran Negara yang menentukan efek pengumuman hukum (*publication and promulgation of the law*) dan daya ikat atau efektivitas legalitas undang-undang tersebut bagi para subjek hukum diaturnya.<sup>62</sup>

Pasal 20 ayat (5), dirumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh Presiden atas sebuah RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, sehingga tidak menentukannya pengundangan RUU tersebut. Selain itu belajar dari praktek ketatanegaraan di masa lalu di mana terdapat suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden, tetapi ternyata kemudian tidak disahkan oleh Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan. Dengan adanya ketentuan ini, ditandatangani atau tidak ditandatangani suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden oleh Presiden, RUU itu secara serta merta (otomatis) secara resmi menjadi UU yang sah menurut hukum dan menjadi hukum yang berlaku

---

<sup>62</sup> *Ibid.*



setelah lewat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU itu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.<sup>63</sup>

Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada di tangan DPR. Selain itu, ketentuan ini terkait dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Walaupun RUU tersebut tidak ditandatangani Presiden, tetapi hal itu tidak mengurangi komitmen semua pihak, terutama penyelenggara negara untuk melaksanakan undang-undang tersebut, termasuk Presiden. Hal ini dikarenakan, undang-undang tersebut sebelumnya telah disetujui bersama oleh DPR dengan Presiden serta adanya penegasan Pasal 20 ayat (5) itu sendiri yang menyatakan bahwa suatu RUU sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan apabila lewat waktu 30 hari walaupun Presiden tidak mengesahkannya. Ketentuan ini dirumuskan untuk memberikan kepastian hukum. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) ini perlu dipahami sebagai imbalan ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) karena RUU sudah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.<sup>64</sup>

Untuk melihat gambaran menyeluruh dari kedudukan dan tugas serta kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilihat pada ketentuan UU No. 22 Tahun 2003. Menurut ketentuan Pasal 24 UU No. 22 Tahun 2003 ditegaskan, bahwa DPR merupakan lembaga Perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR sebagai lembaga negara

---

<sup>63</sup> MPR RI, *Panduan dalam...Op.,Cit.*, hlm. 113.

<sup>64</sup> *Ibid.*

diberikan beberapa fungsi yakni: *Pertama*, fungsi legislasi, yakni fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama; *Kedua*, fungsi anggaran, yakni fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; dan *Ketiga*, fungsi pengawasan, yakni; fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Adapun tugas dan kewenangan lembaga DPR menurut UU No. 22 Tahun 2003 ditentukan dalam ketentuan Pasal 26 yang menyatakan bahwa tugas dan kewenangan DPR terdiri dari:

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
2. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
3. Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

6. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
7. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
8. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
10. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
11. Memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden;
12. Memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
13. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
14. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat

perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;

15. Menyerap, menghimpun dan menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan

16. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Dari pemaparan tugas dan kewenangan DPR dalam UU No. 22 Tahun 2003 terlihat bahwa jabaran tugas dan kewenangan tersebut merupakan perincian dari tugas dan kewenangan DPR yang ada dalam Perubahan UUD 1945.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga baru yang baru muncul dalam perubahan keempat. Susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip Perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip Perwakilan politik (*political representation*) dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip Perwakilan daerah (*regional representation*). Tugas dan kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22D (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2),

(d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3), (e) menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR (ayat 3). Jika diperhatikan rumusan pasal-pasal di atas DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun di bidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD.

### **c. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Presiden dan/atau Wakil Presiden**

Struktur UUD 1945 sebelum perubahan memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga ke-Presidenan,<sup>65</sup> baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kePresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22). Selain itu terdapat pula ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden seperti ketentuan tentang APBN, ketentuan yang mengatur kewenangan MPR, DPR, DPA, BAPEKA, undang-undang organik, dan lain sebagainya.<sup>66</sup>

Kini, lembaga ke-Presidenan pasca Perubahan UUD 1945 telah mengalami pergeseran kekuasaan. Dominasi lembaga ke-Presidenan bergeser

---

<sup>65</sup> Masalah lembaga kepresidenan ini banyak diatur dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Hal ini memiliki kesamaan dengan UUD 1945 yang mengatur masalah kepresidenan dalam Bab I yang berjudul "The President". UUD Pakistan mengaturnya dalam bagian III Bab I yang berjudul "The President", UUD Filipina mengaturnya dalam artikel VII yang berjudul "the Executive Departement". UUD Amerika Serikat mengaturnya dalam artikel II yang tidak berjudul, namun biasanya disebut "The Executive Article". Lihat Harun Al Rasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999, hlm. 1.

<sup>66</sup> Bagir Manan, *Lembaga... Op., Cit.*, hlm. 31.

pada dominasi lembaga Legislatif. Namun demikian, kedudukan lembaga ke-  
Presidenan masih tetap merupakan lembaga tinggi negara.<sup>67</sup>

Perihal, tugas dan kewenangan Presiden, maka sangat jelas bahwa, Presiden memegang kekuasaan sama halnya seperti lembaga-lembaga lainnya. Hal ini termaktub dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2) yang tidak mengalami perubahan dimana berbunyi:

- (1). Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2). Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Akan tetapi, dalam beberapa hal terkait dengan tugas dan kewenangan Presiden justru mengalami pergeseran. Pergeseran itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 7C, Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (2).

Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) dinyatakan, bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perubahan ini Presiden yang semula memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, pasca perubahan ini Presiden hanya diberikan hak mengajukan RUU. Kekuasaan membentuk undang-undangnya telah dialihkan kepada DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1).

---

<sup>67</sup> Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sama kuatnya dengan lembaga legislatif (DPR) mengingat Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan UU No 23 Tahun 2003 dipilih langsung oleh rakyat.

Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR ini tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibanding Presiden, tetapi kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang/setara.

Dalam Perubahan UUD 1945, khususnya perubahan ketiga dihadirkan ketentuan tambahan yakni ketentuan Pasal 7C yang selengkapnya berbunyi: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat." Hal yang ingin dicapai dari penambahan ketentuan ini, diharapkan bahwa antara Presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang seimbang secara politis. Di samping itu, ketentuan ini untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari Presiden terhadap DPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.

Untuk pergeseran kekuasaan Presiden terlihat juga dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) yang berbunyi:

- (1). Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2). Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3). Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 11 ayat (1) hanya mengalami perubahan dengan menjadikan ayat (1), sementara secara substantif tidak berubah. Di lain pihak ketentuan Pasal 11 ayat (2) dan (3) mengalami perubahan secara substantif. Perubahan ini

didasarkan kepada tuntutan perubahan akibat perkembangan yang ada sekarang dan juga terkait dengan filosofis mendasar dari konsep kedaulatan rakyat. tuntutan atas perkembangan yang ada sekarang diindikasikan dengan banyaknya perjanjian internasional yang subjek hukumnya tidak lagi hanya negara atau badan-badan internasional, seperti dengan IMF, World Bank dan Tahta Suci sehingga semua ini perlu diakomodir UUD hasil perubahan.

Kemudian dari segi konsep kedaulatan rakyat, seperti diketahui DPR adalah lembaga Perwakilan rakyat. Oleh karenanya, dengan adanya keterlibatan DPR dalam perjanjian internasional akan memerankan fungsi *checks and balances*nya.

Dalam analisis **Jimly Asshiddiqie** ketentuan Pasal 11 ayat (2) dimaksudkan untuk menjamin agar tindakan pemerintah untuk meningkatkan diri dalam persetujuan atau perjanjian internasional yang membebani keuangan negara atau membebani kehidupan rakyat, perlu dikontrol dengan terlebih dulu mendapatkan persetujuan DPR. Mengenai apa batasan membebani itu sendiri perlu dirinci yang pengaturannya lebih lanjut dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 ayat (3).<sup>68</sup>

Pergeseran kekuasaan Presiden yang ada dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) dapat dilihat sebagai berikut:

- (1). Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2). Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>68</sup> Jimly Assiediqie, *Konsolidasi...Op.,Cit.*, hlm. 18.



- (3). Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum ada perubahan, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan Wakil negara Indonesia di negara di mana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya. Demikian pula dua negara lain yang mewakili negaranya di Indonesia, sangat penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan DPR tidak bersifat mengikat secara yuridis-formal, tetapi perlu diperhatikan secara sosial-politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam hal menerima duta asing juga dimaksudkan agar pemerintah tidak disalahkan apabila menolak duta asing yang diajukan oleh negara lain karena telah ada pertimbangan DPR. Selain itu, adanya pertimbangan DPR tersebut dimaksudkan agar terjalin *checks and balances* antara Presiden dan lembaga Perwakilan tersebut dimana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.<sup>69</sup>

Dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) kekuasaan Presiden mengalami pergeseran sebagaimana pasal-pasal sebelumnya. Secara lengkap bunyi dari ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan (2) berbunyi:

---

<sup>69</sup> MPR RI, *Panduan dalam...Op.,Cit.*, hlm. 88.

- (1). Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2). Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Rumusan pasal ini mengalami perubahan baik dari jumlah ayat maupun substansinya. Dari segi jumlah ayat semula tidak memakai ayat, kini ketentuan Pasal 14 terdiri dari dua ayat. Untuk substansi nampak jelas, bahwa Presiden masih diberikan kekuasaan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, namun dalam perubahan dimasukan peran dua lembaga penting yakni Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat. Peran Mahkamah Agung adalah memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk memberikan grasi dan rehabilitasi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat diberikan peran untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi. Pertimbangan dari kedua lembaga ini harus diperhatikan oleh Presiden.

Pasal 16 sebagai salah satu ketentuan pasal yang menerangkan kekuasaan Presiden menyatakan:

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Perubahan ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara. Sebelum perubahan, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur kewenangan lembaga negara DPA memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden tidak terkait dengan nasihat dan pertimbangan itu. Hal itu menunjukkan keberadaan DPA sebagai lembaga negara setingkat Presiden tidak efektif dan efisien. Demikian pula

mekanisme penetapan pertimbangan oleh DPA harus melalui prosedur pembahasan dalam pengambilan putusan dalam sidang DPA, sehingga membutuhkan waktu atau tidak dapat dilakukan secara serta merta apabila Presiden membutuhkan pertimbangan yang cepat.<sup>70</sup>

Menurut **Harun Al Rasyid**, pasal 16 tersebut tidak memerintahkan kepada DPR agar membuat/membentuk UU tentang Dewan Pertimbangan. Yang membentuk Dewan Pertimbangan adalah Presiden, tentu saja dengan mengeluarkan Keputusan Presiden. Seharusnya Dewan Pertimbangan tercantum dalam UU, tidak boleh dalam bentuk peraturan lain. ketentuan pasal 16 tersebut menutup kemungkinan bagi Presiden untuk mengangkat seorang penasihat politik (*Political Advisor*) atau penasihat hukum (*Legal Advisor*) atau pensihat ekonomi (*Economic Advisor*).<sup>71</sup>

Untuk itu, ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dihapus dan sebagai gantinya dirumuskan ketentuan Pasal 16 yang memberikan kekuasaan Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang berkedudukan di bawah Presiden. Karena itu, ketentuan itu dimasukkan dalam Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur kekuasaan Presiden. Hal ini juga didasarkan oleh hasil pengkajian, bahwa secara fungsional lembaga kepenasihatatan, bahkan ketika masih bernama DPA pun sesungguhnya berada dalam rumpun

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Harun Al Rasyid, *Eksistensi, Kedudukan, Dan Tugas Dewan Pertimbangan*. Makalah, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Airlangga Surabaya dan Kanwil Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 9-10 Juni 2004, hlm. 5-6.

kekuasaan eksekutif. Dengan kedudukan di bawah Presiden, tugas suatu dewan pertimbangan akan lebih efektif dan efisien karena langsung berada di bawah pimpinan dan koordinasi Presiden. Selain itu suatu dewan pertimbangan itu memang dibentuk untuk memberikan dukungan secara terus menerus kepada Presiden agar lebih sukses dalam melaksanakan tugasnya.<sup>72</sup>

Pasal berikutnya yang menjelaskan kekuasaan Presiden dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi: "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden." Dari rumusan ini dapat disimpulkan bahwa ketentuan ini menegaskan, bahwa tanggung jawab pemerintahan terletak di pundak Presiden, dan tentunya penegasan ini sejalan pula dengan sistem pemerintahan yang diinginkan yakni sistem pemerintahan Presidensial.

Menjelaskan tentang tugas dan kewenangan Presiden secara menyeluruh dan komprehensif, **Harun Alrasyid** mengemukakan dengan mengutip pendapat **Francis Heller** dalam bukunya *The Presidency, A Modern Perspective* yang dikatakan, bahwa sumber kewenangan daripada Presiden tersebut adalah: *constitutionally based powers, legislatively entrusted powers, and powers by virtue of his office*. Dalam kata lain, bahwa sumber kewenangan Presiden, yaitu Undang-Undang Dasar (Konstitusi), Undang-Undang, dan wewenang tidak tertulis yang secara inheren melekat pada jabatan Presiden. Dengan demikian, dalam konteks Indonesia,

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

kewenangan Presiden tidak hanya terfokus pada kewenangan yang ada dalam UUD 1945.<sup>73</sup>

#### **d. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung**

Bab kekuasaan kehakiman banyak mengalami perubahan tatkala dilakukan perubahan ketiga dan keempat dari UUD 1945. Sebelum perubahan, Bab tentang Kekuasaan Kehakiman terdiri dari 2 (dua) pasal, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Bab tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi 5 (lima) pasal sehingga lebih rinci dan lengkap, yaitu Pasal 24; Pasal 24A; Pasal 24B; Pasal 24C; Pasal 24D; dan Pasal 25. Pada perubahan ketiga (tahun 2001) diputuskan Pasal 24 (kecuali ayat (3); Pasal 24A; Pasal 24B; Pasal 24C; dan Pasal 24D. Pasal 24 ayat (3) diputuskan pada Perubahan Keempat (tahun 2002), sedangkan Pasal 25 tetap.

Perubahan terhadap ketentuan Pasal 24 telah menjadikan keberadaan Pasal 24 mengalami penambahan ayat, di mana pada perubahan ketiga diputuskan dua ayat, yaitu; ayat (1) dan ayat (2), sedangkan ayat (3) diputuskan pada perubahan keempat. Masalah kedudukan Mahkamah Agung dapat dilihat pada ketentuan Pasal 24 ayat (2) menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara; dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dari paparan bunyi ketentuan Pasal

---

<sup>73</sup> Harun Alrasyid, "Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945," Makalah disampaikan dalam *Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945* yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Se-Indonesia, Hotel Aryaduta, Jakarta, 7 September 2004, hlm. 1.

24 ayat (2) UUD 1945 dapat diketahui keberadaan kekuasaan kehakiman pucuknya pada Mahkamah Agung.

Kedudukan Mahkamah Agung yang menjalankan kekuasaan kehakiman, dimana dibawahnya ada badan peradilan umum, agama, militer, tata usaha negara serta sebuah Mahkamah Konstitusi pada dasarnya dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman diselenggarakan dengan merdeka, bebas dari intervensi pihak manapun. Untuk menjamin ini, maka pada perubahan ketiga tidak ditinggalkan pula memasukkan perubahan atas ketentuan Pasal 24 ayat (1) yang sebelumnya berbunyi: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang." Selanjutnya, diubah bunyinya menjadi: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan."

Pengaturan hukum atas kewenangan Mahkamah Agung termaktub pada ketentuan Pasal 24A ayat (1), (2), (3),(4) dan ayat (5). Bunyi daripada ketentuan tersebut adalah:

- (1). Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2). Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3). Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4). Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5). Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.

Setelah memperhatikan secara cermat, maka jelaslah, bahwa Mahkamah Agung memiliki setidaknya tiga kewenangan, yakni: *Pertama*, berwenang mengadili pada tingkat kasasi; *Kedua*, berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan *Ketiga*, mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam pandangan **Jimly Asshiddiqie** kewenangan menguji materi peraturan di bawah undang-undang masih diberikan kepada Mahkamah Agung sebagaimana sebelumnya, sedangkan pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1). Dengan demikian diadakan pemisahan antara kegiatan pengujian materi (*judicial review*) undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang. Terhadap perumusan demikian dapat diajukan empat kritik. Pertama, pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam seakan-akan konsepsi hak uji materi peraturan yang ada di tangan Mahkamah Agung tidak turut terpengaruh dengan adanya hak uji yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman

konseptual berkenaan dengan konsepsi hak uji itu sendiri secara komprehensif.<sup>74</sup>

*Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan (*material and vertical distribution of power*) dan bukan prinsip pemisahan kekuasaan (*formal and horizontal separation of power*) yang mengutamakan mekanisme *checks and balances* sebagaimana diatur oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan. Setelah perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal. Karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. Ketiga, dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Misalnya, peraturan A dinyatakan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan UU A, tetapi UU B itu sendiri oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD. Oleh karena itu sebaiknya, sistem penguji peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi diintegrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memusatkan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Agung mempunyai persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-

---

<sup>74</sup> Jimly Assidqie, *Konsolidasi...Op., Cit.*, hlm. 40.



undangan. Keempat, pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dijadikan sarana yang dapat membantu mengurangi beban Mahkamah Agung, sehingga reformasi dan peningkatan kinerja Mahkamah Agung sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara segera dapat diwujudkan. Jika kewenangan penguji materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diserahkan kepada Mahkamah Agung dapat dikurangi, termasuk dalam upaya menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara yang dari waktu ke waktu terus bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas.<sup>75</sup>

Apabila memperhatikan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka undang-undang ini secara tegas menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Selanjutnya, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman itu sendiri dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal, kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dan peradilan yang ada dibawahnya, tentunya kedudukan, tugas dan kewenangannya diatur dalam undang-undang tersendiri. Undang-

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

undang yang dimaksudkan adalah UU No. 14 Tahun 1985 jo UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Menurut ketentuan Pasal 1 UU Mahkamah Agung dikatakan bahwa: "Mahkamah Agung adalah salah *satu pelaku kekuasaan kehakiman* sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." (Tulisan miring dari penulis) Dari bunyi ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ada suatu kebingungan mengenai keberadaan Mahkamah Agung, di mana di dalam ketentuan tersebut Mahkamah Agung tidak dikatakan sebagai lembaga negara. Padahal, untuk lembaga-lembaga lain, seperti MPR dan DPR di dalam undang-undang yang mengaturnya dengan sangat tegas dinyatakan sebagai lembaga negara. Pertanyaannya, apakah nama lembaga negara untuk mewadahi kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung?

Namun demikian, UU Mahkamah Agung telah memberikan sejumlah tugas dan kewenangan terhadap Mahkamah Agung. Tugas dan kewenangan itu meliputi:

1. Memeriksa dan memutuskan permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 28)
2. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 31)
3. Memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi (Pasal 35)

Dengan landasan tugas dan kewenangan di atas, Mahkamah Agung melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman. Untuk kekuasaan kehakiman yang lainnya dilakukan oleh dua lembaga baru, yakni; Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

#### **e. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru dalam konteks kekuasaan kehakiman. Kehadiran lembaga Mahkamah Konstitusi ini didasarkan pada pemikiran, bahwa Mahkamah Konstitusi ini merupakan pengejawantahan dari ideologi konstitusi tentang Indonesia adalah negara hukum. Maka untuk memperkuat ideologi konstitusi tentang negara hukum inilah, salah satunya, dengan dibentuk Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi ini diharapkan semakin terjaminnya prinsip konstitusionalitas hukum (*constitutionality of law*) yang merupakan substansi penting dalam negara hukum.

Dilain pihak, pembentukan Mahkamah Konstitusi ini lebih merupakan bentuk-bentuk penghormatan terhadap hak asasi manusia, sebagaimana yang melekat pada ciri negara hukum (*rule of law*). Tak dapat disangkal, bahwa praktek politik di masa lalu, nyaris diwarnai dengan pelanggaran hak asasi manusia, khususnya hak sipil dan hak politik. Maka, untuk kepastian masa depan, pencantuman ketentuan tentang hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945 adalah sebuah keharusan. Adalah sangat paradoks jika dalam konstitusi di sebuah negara yang menamakan dirinya negara hukum, ternyata tidak ada

jaminan konstitusional bahwa hak-hak asasi mereka terlindungi.<sup>76</sup> Menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) dinyatakan:

*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara; dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.* (Tulisan miring dari penulis).<sup>77</sup>

Dari ketentuan ini dapatlah disimpulkan, bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung. Pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi yang terpisah ini bukanlah merupakan suatu keharusan. **Jimly Asshiddiqie** menyatakan:<sup>78</sup>

Secara umum dapat dikatakan, bahwa keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara-negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru ada 78 negara yang membentuk mahkamah ini secara sendirian. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* yang ada di setiap negara. Salah satu contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti *judicial review* dalam rangka menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formal ataupun dalam arti pengujian materiel, dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung (*Supreme Court*).

Dari sini sangatlah jelas, bahwa keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi tidak mesti harus terpisah. Hal yang paling substantif adalah, terletak pada wilayah kerja dari lembaga Mahkamah Konstitusi sendiri. Menurut **Jimly Asshiddiqie** sendiri, kepopuleran lembaga Mahkamah Konstitusi hanya terjadi pada negara-negara yang mengalami perubahan dari

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Lebih lanjut lihat, Bambang Sutiyo dan Sri Astuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...Op.,Cit.*, hlm.89.

otoritarian menjadi demokrasi. Pernyataan selengkapnya adalah sebagai berikut.<sup>79</sup>

“...Akan tetapi, di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi itu dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut sebagai contoh, yaitu; Afrika Selatan, Korea Utara, Thailand, Lithuania, Ceko dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk Mahkamah Konstitusi...”

Mahkamah Konstitusi sendiri memiliki tugas dan kewenangan khusus di dalam menjalankan tugasnya. Tugas dan kewenangan tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

- (1). Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dari pemaparan ini dapat disarikan, bahwa tugas dan kewenangan dari lembaga Mahkamah Konstitusi terdiri dari:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutuskan pembubaran partai politik;
4. Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

5. memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam membuat keputusannya, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat pertama dan terakhir. Artinya, putusan tersebut tidak dapat diupayakan hukum lainnya. Catatan atas tugas dan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi, bahwa tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini baru diatur dalam konstitusi, sementara itu pengaturan lebih lanjut--meskipun kini telah ada ketentuan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, namun undang-undang ini sendiri tidak memberikan kejelasan yang dimaksud dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2), yakni; "...lembaga negara...". **Mukthie Fadjar** mencoba memberikan penafsiran yang luas bahwa lembaga negara dalam konteks ketentuan ini terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Presiden dan Wakil Presiden;
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
5. Mahkamah Agung (MA);
6. Mahkamah Konstitusi (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
8. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
9. Komisi Yudisial;
10. Jaksa Agung;

11. Bank Indonesia;
12. TNI dan POLRI;
13. Pemerintah Daerah Provinsi, Kota, Kabupaten;
14. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi, Kota/ Kabupaten.

Mengenai penjabaran tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat ditemukan juga secara terinci di dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebelum menguraikan tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, perlu diketahui, bahwa di dalam UU Mahkamah Konstitusi pun penegasan mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi mempunyai persamaan dengan kedudukan Mahkamah Agung, di mana Mahkamah Konstitusi berdasarkan pada UU Mahkamah Konstitusi hanya dinyatakan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Komentar yang dapat dikemukakan pada dasarnya sama dengan apa yang terjadi pada Mahkamah Agung di atas.

Untuk tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi di dalam UU Mahkamah Konstitusi dituangkan dalam Bab III tentang Kekuasaan Mahkamah Konstitusi. Tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi terdiri dari:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - c. Memutuskan pembubaran paratai politik; dan
  - d. Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD RI 1945.

#### **f. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Komisi Yudisial**

Komisi yudisial merupakan lembaga baru juga dari hasil perubahan ketiga UUD 1945. Komisi yudisial ini dihadirkan sebagai upaya menghilangkan adanya krisis kepercayaan terhadap lembaga penegakan hukum yang tertinggi, yakni; Mahkamah Agung dalam proses penegakan hukum di Indonesia.

Alasan lainnya, dikarenakan adanya wacana yang kuat dari adanya keinginan penyatuan atap bagi hakim di tahun 1998. Atas dasar itu pula, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Dalam Tap MPR tersebut (Bab



IV Bagian C, Tap MPR No. X/MPR/1998) dinyatakan: perlunya segera diwujudkan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Akan tetapi, pada kenyataannya, pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif tersebut, khususnya antara fungsi Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, tidak berjalan mulus. Hal ini dikarenakan, adanya kekhawatiran akan timbulnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung.<sup>80</sup>

Untuk memecahkan persoalan ini, maka dalam Sidang Tahunan MPR 2001, melalui Amandemen Ketiga UUD 1945 diaturlah keberadaan Komisi Yudisial. Hal tersebut tertera dalam Pasal 24A dan Pasal 24B. Pasal 24A ayat (3) lebih menegaskan tentang mekanisme pengangkatan hakim agung, di mana disebutkan dalam pasal tersebut: *Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.*<sup>81</sup>

Kedudukan lembaga komisi yudisial bersifat mandiri. Sifat mandiri ini dapat diartikan, bahwa keberadaan komisi yudisial, baik secara institusi maupun dalam menjalankan tugasnya benar-benar terlepas dari lembaga lainnya.

Dibentuknya komisi yudisial ini dimaksudkan agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim.

---

<sup>80</sup> Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum Pertanggung jawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 60.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan serta keluhuran martabat dan perilaku para hakim.<sup>82</sup>

Untuk menjaga atas kemandirian Komisi Yudisial Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya menentukan di dalam ketentuan Pasal 24B ayat (2) yang berbunyi:

Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

Bunyi ketentuan Pasal 24B ayat (2) menyiratkan, bahwa dengan ditentukannya persyaratan bagi anggota Komisi Yudisial dengan mempersyaratkan setiap anggotanya harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, maka Komisi Yudisial ini akan mampu menunjukkan sifat independensinya.

Kewenangan Komisi Yudisial telah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) yang intinya menyatakan, bahwa komisi yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Hal yang masih menjadi ganjalan dalam memahami kewenangan pada komisi yudisial ini terletak pada kewenangan yang dikatakan sebagai “kewenangan lain”. Aturan ini nampaknya tidak memberikan suatu penjelasan yang riil dan jelas, sehingga sangat dimungkinkan adanya

---

<sup>82</sup> Jimly Assidieqie, *Konsolidasi...Op.,Cit.*, hlm. 42.

penafsiran yang berdampak kepada ketidakjelasan kewenangan komisi yudisial.

**g. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Dewan Pertimbangan**

Menurut ketentuan ketentuan Pasal 16 ayat (1) dan (2) Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi:

- (1). Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.
- (2). Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

Namun, pada saat perubahan keempat dari UUD 1945 ketentuan ini mengalami perubahan, dimana yang diubah adalah, baik aspek redaksional maupun substantifnya. Sehingga bunyi ketentuan Pasal 16 ini menjadi:

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Dengan diubahnya ketentuan pasal 16 ini, maka kedudukan dewan pertimbangan tidak lagi merupakan lembaga negara yang sejajar dengan Presiden dan lembaga negara lainnya, akan tetapi dewan pertimbangan ini berkedudukan di bawah Presiden.

Sebagai pertimbangan dewan pertimbangan ini diposisikan di bawah Presiden disebabkan beberapa alasan; Pertama, sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur kewenangan lembaga negara DPA memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam kedudukan sejajar. Namun demikian Presiden tidak terikat dengan nasihat dan

pertimbangan itu. Hal itu menunjukkan keberadaan DPA sebagai lembaga negara setingkat Presiden tidak efektif dan efisien; Kedua, bahwa tugas suatu dewan pertimbangan akan lebih efektif dan efisien karena langsung berada di bawah pimpinan dan koordinasi Presiden. Selain itu, suatu dewan pertimbangan itu memang dibentuk untuk memberikan dukungan secara terus menerus kepada Presiden agar lebih sukses dalam melaksanakan tugasnya.

#### **h. Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan**

Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah bab baru dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebelumnya diatur dalam 1 (satu), ayat, yakni dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi (tiga) pasal, yakni Pasal 23E; Pasal 23F; dan Pasal 23G.

Mengenai keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan dapat dikenali melalui penelusuran pasal demi pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu ketentuan pasal tersebut adalah Pasal 23G ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

- (1). Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota Negara, dan memiliki Perwakilan di setiap provinsi.
- (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai badan pemeriksa keuangan diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan tersebut di atas, setidaknya-tidaknya ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural yang telah

memiliki Perwakilan di setiap Propinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia serta menyangkut perluasan jangkauan tugas pemeriksaan secara fungsional. Artinya yang menjadi obyek pemeriksaan tidak hanya lembaga negara atau pemerintah yang merupakan subyek hukum administrasi negara tetapi mencakup BUMN ataupun perusahaan swasta dimana didalamnya terdapat kekayaan negara.

Untuk membangun eksistensi lembaga Badan Pemeriksa Keuangan yang efektif, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur juga atas mekanisme perekrutan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Mekanisme perekrutan tersebut dapat dicermati pada ketentuan Pasal 23F ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

- (1). Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, dan diresmikan oleh Presiden.
- (2). Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Dalam hal tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan diawal pengaturan Badan Pemeriksa Keuangan. Hal ini terlihat pada ketentuan Pasal 23E ayat (1), (2), (3) yang berbunyi:

- (1). Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2). Badan pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3). Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga Perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Di sini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri, karena itu BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi dan digantikan fungsinya oleh BPK.

Dari bunyi ketentuan ini dapat dikemukakan, bahwa diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) keuangan negara. Terkait dengan pemeriksaan keuangan negara, ditegaskan BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) walaupun daerah mempunyai otonomi. Untuk itu BPK mempunyai Perwakilan di setiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23C ayat (1).

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa pengertian satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri disini berkaitan dengan fungsi *external audit* atas keuangan dan kekayaan negara. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menjalankan fungsi internal audit cabang kekuasaan pemerintah, dan lebih khusus lagi organ Inspektorat Jenderal setiap departemen pemerintahan menjalankan fungsi internal audit dalam instansi departemennya masing-masing. Untuk alasan efisiensi dapat saja BPKP dibubarkan ,tetapi hakikat kerjanya memang tidak seharusnya bersifat *overlapping* dengan BPK yang memang berfungsi sebagai *external auditor*.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi...Op.,Cit.*, hlm. 38.

## **2. Hubungan antar Lembaga-lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945**

Pasca Perubahan UUD 1945 dari yang pertama hingga yang keempat, nampaknya dari segi kekuasaan negara, telah banyak mengalami pergeseran. Terlebih adanya perubahan status MPR ini, pada akhirnya menyebabkan terjadinya perubahan pada tatanan hubungan lembaga-lembaga negara dalam sistem UUD 1945. Karena, hubungan antara lembaga negara tidak lain terstruktur secara hirarkis, fungsional, di mana Undang-Undang Dasar memberikan fungsi kepada tiap-tiap lembaga negara.

Prinsip kedaulatan rakyat seperti yang telah digariskan itu, jelas semakin menegaskan, bahwa kita tidak menganut teori pemisahan kekuasaan secara murni (*separation of power*), melainkan sistem pendelegasian kekuasaan (*distribution of power*). Dengan demikian, kedaulatan di tangan rakyat itu didelegasikan ke berbagai lembaga negara, dalam hal ini; MPR dengan sistem yakni DPR dan DPD, Mahkamah Agung (MA) yang di dalamnya juga terdapat Mahkamah Konstitusi (MK), Lalu BPK dan Presiden. Dengan adanya pergeseran kekuasaan secara otomatis pola hubungan kekuasaan akan mengalami pergeseran pula. Dalam konteks ini, dapat dilihat pada uraian sebagai berikut:

### **a. Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat beserta Presiden dan Wakil Presiden**

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Seperti

diketahui Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai beberapa kewenangan, salah satu kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi terutama menyangkut mekanisme pemberhentian Presiden.

Di dalam Pasal 7B ayat (1) Perubahan UUD 1945 menyatakan, bahwa usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat dan lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Memahami bunyi dari ketentuan di atas, maka terlihat ada hubungan secara langsung maupun tidak langsung antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Hubungan secara langsung, dapat dilihat tatkala Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadirkan, maka komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat diisi oleh anggota-anggota dari dua lembaga negara lainnya dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti ini menegaskan, bahwa eksistensinya sangat bergantung dengan dua lembaga negara di atas.



Sementara itu, hubungan tidak langsung, bahwa menurut ketentuan di atas pula, untuk pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi. Menurut ketentuan Pasal 7B ayat (6) dinyatakan:

*Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut (Tulisan miring dari Penulis).*

Dari bunyi ketentuan ini, dapat dilihat, bahwa antara Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai hubungan yang erat terutama dalam kerangka pemberhentian Presiden. Kata “wajib” pada dasarnya menjadi sesuatu yang tidak urgen mengingat anggota Dewan Perwakilan Rakyat *notabene* anggota Majelis Permusyawaratan juga.

Berdasarkan pemaparan ini dapat disimpulkan, bahwa hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat sangat strategis terutama dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden dan/atau Wakil Presiden terlihat pada saat Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diambil sumpah jabatan. Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) yang dinyatakan:

- (1). Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:  
Sumpah Presiden (Wakil Presiden):  
“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”  
Janji Presiden (Wakil Presiden):  
“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”
- (2). Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Bunyi pasal ini menegaskan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden secara formal ketika diawal menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden menyatakan sumpah dan janji dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari sini juga terdapat hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

**b. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat beserta Presiden, BPK, DPD dan MA**

Menjelaskan hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden bukan berarti mengenyampingkan hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Untuk hubungan kedua

lembaga negara ini, dapat dilihat pada penjelasan hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Hal lain yang penting untuk dikemukakan dalam konteks hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan lembaga negara lainnya adalah, hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden apabila mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya mempunyai posisi yang sama kuat. Kondisi demikian terjadi dikarenakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden berikut Wakil Presiden saat ini sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat.

Meskipun demikian, dalam pelaksanaan tugasnya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hubungan yang erat. Hubungan yang erat ini diaplikasikan dalam pelbagai tugas dan kewenangan dari kedua lembaga. Hubungan ini juga dilakukan dalam kerangka menerapkan konsep *checks and balances*. Dalam kaitannya dengan penerapan konsep *checks and balances* atas Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat diberikan beberapa fungsi, yakni: fungsi kontrol, fungsi budget, dan fungsi legislasi.

Di dalam fungsi kontrol, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai peran pengawasan yang kuat atas Presiden, Peran Pengawasan ini dapat dicermati dalam beberapa ketentuan Undang-Undang Dasar, semisal; di dalam penggunaan beberapa hak prerogatif Presiden, di mana Presiden dalam menggunakan haknya tersebut harus senantiasa atas dasar persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 11 ayat (1) dan (2) Perubahan UUD 1945 yang menyatakan: “*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*” Ayat (2) berbunyi: “*Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.* (Tulisan miring dari Penulis). Ketentuan yang hampir serupa dapat ditemukan pula dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) Perubahan UUD 1945 dan Pasal 14 ayat (2) Perubahan UUD 1945.

Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam melaksanakan peran legislasi mendudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang. Dasar yuridis konstitusional atas kekuasaan ini terdapat pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Untuk proses pembentukan undang-undang itu sendiri biasanya diawali dengan penyiapan dan pengajuan rancangan undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) Perubahan UUD 1945 Presiden berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Sedangkan, menurut ketentuan Pasal 21 dinyatakan: “anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.” Dari bunyi dua ketentuan ini mengandung arti bahwa, baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang. Untuk pembahasan suatu

rancangan undang-undang dapat dilakukan secara sendiri-sendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden. Apabila rancangan undang-undang sudah dilakukan pembahasan, maka rancangan undang-undang apabila akan menjadi undang-undang harus mendapatkan persetujuan bersama (antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden).

Namun, bila persetujuan bersama ini tidak dicapai, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Meskipun Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, akan tetapi dalam pengesahannya Presidenlah yang mempunyai kekuasaan itu. Hal ini sejalan dengan bunyi ketentuan Pasal 20 ayat (4) yang berbunyi: "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Seandainya, Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui, maka menurut ketentuan Pasal 20 ayat (5) ditegaskan, bahwa dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah dan wajib diundangkan. Berdasarkan pada bunyi ini, sesungguhnya kekuasaan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang menjadi tidak mempunyai arti sama sekali.

Dalam hal anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hubungan dengan Presiden terutama di saat pembentukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden. Dewan

Perwakilan Rakyat mempunyai hak untuk menerima atau menolak. Dikala Dewan Perwakilan Rakyat menolak, maka Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang tahun lalu.

Di samping, hubungan kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hubungan juga dengan Dewan Perwakilan Daerah. Hubungan ini tercermin disaat Dewan Perwakilan Rakyat menerima pengajuan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, di mana penerimaan Dewan Perwakilan Rakyat harus memperhatikan juga pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian dalam hal pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam lingkup kekuasaan kehakiman, hubungan Dewan Perwakilan Rakyat hanya terbatas pada persetujuan atas calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Dalam hubungan yang lain Dewan Perwakilan Rakyat tidak mempunyai hubungan apa pun. Kesemuanya ini dapat dipahami dikarenakan kekuasaan kehakiman pada dasarnya merupakan kekuasaan yang merdeka dan terlepas dari intervensi kekuasaan lain, termasuk di dalamnya kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat.

**c. Hubungan antara Mahkamah Agung beserta Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Presiden**

Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial merupakan organ yang ada di dalam kekuasaan kehakiman. Meskipun

ketiganya bagian dari kekuasaan kehakiman tetapi ketiganya mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda. Di dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya kekuasaan kehakiman sangat terbatas memiliki hubungan dengan lembaga negara lainnya.

Mahkamah Agung mempunyai hubungan tugas dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden dikala pengambilan sumpah dan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) Perubahan UUD yang intinya menjelaskan, bahwa Mahkamah Agung berperan sebagai saksi apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden mengambil sumpah dan janji dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Untuk Mahkamah Konstitusi, di dalam Perubahan UUD 1945 memiliki hubungan yang erat terutama dalam kasus penyelesaian sengketa antar lembaga-lembaga negara dan termasuk di dalamnya berkenaan dengan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Komisi Yudisial mempunyai hubungan kelembagaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat disaat menentukan Calon Hakim Agung. Komisi Yudisial mengusulkan Calon Hakim Agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan kemudian ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.

**d. Hubungan antara Badan Pemeriksaan Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai salah satu lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara dalam melaksanakan tugasnya ini mempunyai hubungan yang erat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Hubungan tersebut tercermin disaat, Badan Pemeriksa Keuangan menyerahkan hasil pemeriksaan keuangan negara. Apabila Badan Pemeriksa Keuangan sudah menyelesaikan tugasnya dan menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dua lembaga ini berhak menindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keterlibatan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebabkan, karena lingkup tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan meliputi wilayah tingkat pusat hingga ke daerah.

**3. Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945**

Analisis ini dimulai dari *teori sistem* sebagai kata yang mengikat kata pemerintahan.

Pengertian sistem dapat dilihat dari beberapa teori dan pendapat antara lain, **Norbert Wiener** dalam *Teori Hukum Sibermetik*, yang



menempatkan hukum sebagai pusat kekuatan, pengendalian, dan pengikat seluruh sistem sosial.<sup>84</sup> Dikatakan **Weiner** hukum (sebagai *sistem*) dapat diartikan sebagai perangkat aturan hukum yang mengatur tatanan, artinya meletakkan norma-norma dalam ranah perilaku. Hal itu penting artinya dalam sistem hukum dan konstitusi. Pembentukannya dipengaruhi perkembangan sejarah suatu bangsa dan memperlihatkan ciri universal suatu konsepsi. Dalam deskripsi pola pengaturannya mencakup pemetaan abstrak hubungan-hubungan, sedangkan struktur mencakup pelukisan komponen yang aktual, bentuk dan komposisi. Sementara menurut **Lawrence M. Friedman**, hukum memberikan cara baku dan kebiasaan sehari-hari untuk mencapai tujuan, sebuah kata yang banyak arti, konsep, abstraksi, konstruksi sosial, dan bukan objek yang nyata. **Donald Black** mendefinisikan hukum sebagai kontrol sosial bagi pemerintah, kontrol sosial sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik, dan berguna atau mencegah perilaku buruk, undang-undang juga konstitusi merupakan acuan kontrol sosial yang diusahakan dan jaringan sosial aturan dan proses menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku.<sup>85</sup>

Sistem hukum memiliki banyak ketentuan (*codes of rules*), aturan (*do's and don'ts*), peraturan (*regulation*), dan perintah (*orders*) dan masih banyak lagi hal-hal yang dapat menciptakan sistem hukum. Ada aturan

---

<sup>84</sup>Norbert Weiner, *The Human Use of Human Being Cybernetics and Society*, Doubday & Company Inc. Garden City, New York, 1954, hlm. 105.

<sup>85</sup>Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Tatanusa, Jakarta, 2000, hlm. 3.

mengenai aturan, aturan mengenai prosedur, aturan yang memerintahkan, lalu bagaimana membedakan aturan dengan yang bukan aturan? **H.L.A. Hart** menamai aturan mengenai ini sebagai aturan sekunder (*secondary rules*) dan aturan mengenai perilaku nyata sebagai aturan primer (*primary rules*). Dengan demikian, hukum sebagai satu sistem, merupakan kesatuan dari aturan primer dan sekunder.<sup>86</sup> Apabila hal ini diletakkan pada kerangka konstitusi sebagai pola berpikir yuridis, seiring dengan yang dikatakan **A.A.H. Sruycken**, bahwa konstitusi sebagai sebuah dokumen formal suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>87</sup>

Sistem dalam pengertian ilmu politik menurut **Easton** adalah sistem yang memiliki sifat-sifat:<sup>88</sup> (1) Terdiri atas banyak bagian. (2) Bagian itu masing-masing saling berinteraksi dan saling bergantung. (3) Sistem itu mempunyai perbatasan yang memisahkan dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.

Berdasarkan definisi **Easton** tersebut, sistem politik terkait dengan hukum adalah bagian dari sistem sosial yang menjalankan: (1) Alokasi nilai-nilai dalam bentuk keputusan-keputusan (2) Alokasi bersifat otoritatif, yang dikuatkan oleh kekuasaan yang sah (3) Alokasi yang otoritatif itu mengikat seluruh masyarakat.

Sementara itu, konstitusi merupakan sentral berpikir yuridis, pusat dan jembatan perkembangan hukum, misalnya, konstitusi Amerika Serikat, sistem *common law* di Inggris. Dalam pembaruan konstitusi suatu

---

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm.5.

<sup>87</sup> Sri Soemantri M, *Prosedur. . . Op.,Cit*, hlm.2.

<sup>88</sup> Mohtar Mas' oed dan Colin Mac Andrew (editor), *Perbandingan . . . Op.,Cit*, hlm.xii.

negara, perlu juga diperhatikan ciri hukum modern seperti dikemukakan **Marc Galanter**,<sup>89</sup> sebagai berikut:

1. *Uniform Law*, artinya terdiri dari aturan-aturan hukum yang seragam dan sama dalam aplikasinya.
2. *Transactional Law*, yaitu hak dan kewajiban diatur sebagai hasil adanya transaksi.
3. *Universalistic Law*, yaitu norma hukum yang bersifat universal.
4. *Hierarchy*, yaitu normanya bertingkat.
5. *Bureaucracy*, yaitu sistem hukum diorganisasikan secara birokratis, seragam, tanpa pandang bulu menurut prosedur yang berlaku.
6. *Rationality*, yaitu sistem itu rasional (logis) dan semua bersumber pada aturan tertulis.
7. *Profesionalism*, yaitu sistem hukum itu ditangani secara profesional oleh orang yang ahli dibidang itu.
8. *Mediation*, yaitu sistem hukum itu lebih teknis dan lebih kompleks.
9. *Amendability*, yaitu tidak kaku (rigid) dan dapat diubah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan waktu.
10. *Political Control*, yaitu hukum begitu dikaitkan dengan negara, sehingga negara mempunyai monopoli terhadap sengketa-sengketa, karena termasuk kompetensinya.
11. *Diffrentiation*, yaitu tugas menemukan hukum dan menerapkan hukum terhadap kasus-kasus kompleks, terpisah baik personal maupun teknis dari fungsi-fungsi perintah yang lain.

---

<sup>89</sup>Artidjo Alkostar, Busyro M. (editor), *Identitas Hukum Nasional*, UII Press, 1997, hlm.199-201.

Sementara menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum memiliki unsur-unsur.<sup>90</sup>

1. *Struktur*, artinya bagaimana sesuatu itu ditata, misalnya, bagaimana lembaga legislatif ditata, berapa banyak anggotanya, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan, dan prosedur apa yang harus diikuti.
2. *Substansi*, artinya: aturan, norma, dan pola perilaku yang nyata dan berada dalam sistem itu, berarti pula produk yang dihasilkan dalam sistem hukum yang kita kenal dengan budaya atau karakteristik bangsa.
3. *Budaya hukum*, yaitu sikap manusia terhadap hukum, sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan.

Sistem hukum tidak lepas dari fungsi hukum, karena sistem hukum merupakan bagian dari sistem kontrol sosial dalam artian yang paling luas.<sup>91</sup> Sistem hukum memainkan peranan penting dalam meningkatkan dan menyinambungkan perubahan, menjadi jembatan antar generasi, membantu mengarahkan perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*) dengan harapan menjadi saluran konstruktif.<sup>92</sup> Hukum harus disesuaikan dengan satu bagian penting dari sistem sosial dan bertindak sebagai katup pengaman untuk mencegah perubahan yang tidak terkendali, sehingga berjalan dalam level kontrol berimbang, sederajat, dan demokratis.

---

<sup>90</sup> Lawrence M. Friedman, *Hukum . . . Op., Cit.*, 7-8

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 11-12

<sup>92</sup> Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Grafiti, Bandung, 1991, hlm. 29

Dari uraian itu jelaslah, bahwa yang dimaksud sistem disini adalah suatu konsepsi yang memiliki struktur, substansi, tujuan, arah yang sinergis diantara bagian-bagiannya dan terukur. Sistem sifatnya mengikat sehingga ketika dilekatkan dengan obyek lainnya, misalnya, pemerintahan, akan nampak jelas keterukuran dan indikatornya karena ia juga memiliki ciri-ciri spesifik dibandingkan dengan "sistem" yang lain. Namun demikian, akan halnya semua yang berlaku terhadap teori sosial, sudah barang tentu ada pengecualian-kecualian tertentu (*anomali*) sesuai konteks, dinamika dan waktu.

Menganalisis sistem pemerintahan pada dasarnya memuat banyak aspek yang terkait. Meskipun demikian, apabila mengikuti pendapat dari beberapa pakar hukum tata negara yang sudah dikemukakan pada bab sebelumnya, bahwa sistem pemerintahan berhubungan erat dengan hubungan antar lembaga-lembaga negara, nampaknya pendapat ini dapat dijadikan sebagai salah satu acuan untuk membedah sistem pemerintahan itu sendiri.

Berangkat dari pemahaman ini, maka dalam konteks analisis atas sistem pemerintahan di Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 sepertinya dapat juga dilakukan melalui pendekatan di atas. Untuk maksud ini di sini, maka akan sangat baik pula dalam analisis sistem pemerintahan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945; apakah menganut sistem Presidensial atau Parleментар didasarkan pada pendapat yang oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** tentang ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial dan Parleментар. Dukungan teori ini karena dua teoritikus ini *intens* dan *qualified* dalam berbagai studi mereka terutama mengenai ciri-ciri sistem

pemerintahan Presidensial dan Parlementer, dibandingkan dengan pendapat yang lain.

Alasan lainnya, **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** dalam menentukan sistem pemerintahan suatu negara dilakukan dengan sangat tegas. Artinya, bahwa secara teoritis sistem pemerintahan yang diterapkan tersebut hanya memiliki dua kemungkinan, yakni sistem pemerintahan Presidensial atau sistem pemerintahan Parlementer. Ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial menurut **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** terdiri dari:

1. *It is based upon the separation of power principle* (didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas).
2. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya).
3. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the chief executive.* (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan).
4. *The executive is chosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih).

Sedangkan untuk ciri-ciri sistem pemerintahan Parlemerter yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**, yakni:

1. *It based upon the diffusion of powers principle* (didasarkan pada pembagian kekuasaan).
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislature or he must resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature* (ada pertanggung jawaban timbal balik antara eksekutif dengan Legislatif, meskipun eksekutif boleh membubarkan Legislatif atau dia harus mundur secara bersama dengan kabinet bila kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota di dalam Legislatif).
3. *There is also mutual responsibility between the executive and the Cabinet* (juga ada pertanggungjawaban secara bersama antara eksekutif dan kabinetnya).
4. *The executive (Prime Minister, Prime, or Cancellor) is chosen by the titular Head of the State (monarchi or President), according to the support of the majority in the legislature.* Eksekutif (Perdana Menteri, Menteri atau Kanselor) dipilih atau diangkat oleh kepala negara (Raja atau Presiden), sesuai dengan dukungan dari mayoritas anggota Legislatif.

Dari penjelasan ciri-ciri sistem pemerintahan baik yang Presidensial maupun Parlemerter dapat diterapkan dengan mengacu pada pendapat **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**. Untuk analisis awal dapat ditelusuri dari ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial. *Pertama*, **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** menyatakan ciri pertamanya, yakni; *It is*

*based upon the separation of power principle* (didasarkan pada pemisahan kekuasaan secara tegas).

Dengan adanya ciri pertama ini secara nyata, bahwa **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas. Apabila diamati dalam ketentuan yang mengatur tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara setelah perubahan 1945, maka sangat jelas, bahwa Perubahan UUD 1945 telah meletakkan kembali kekuasaan lembaga negara sesuai dengan semestinya.<sup>93</sup> Meskipun, dalam konteks ini kekuasaan yang dilaksanakan oleh masing-masing lembaga negara dimungkinkan untuk kerja sama. Semisal, kekuasaan lembaga Legislatif yang tugas pokoknya membentuk undang-undang ternyata tidak secara tegas, yang membuat undang-undang tersebut adalah lembaga Legislatif saja, namun diperlukan kerjasama antara Legislatif dengan Presiden dalam pembahasannya. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal 20 Perubahan UUD 1945. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) selengkapnya berbunyi:

- (1). Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk *mendapat persetujuan bersama.*

Keyakinan akan tidak dianutnya pemisahan kekuasaan di dalam Perubahan UUD 1945 dipertegas lagi dengan ketentuan Pasal 20 ayat (3) yang menyatakan, bahwa: “Jika rancangan undang-undang itu tidak *mendapatkan persetujuan bersama*, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”

---

<sup>93</sup> Pemahaman ini diambil berdasarkan pencermatan pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan UUD 1945 saja. Perlu diketahui bahwa sebelum Perubahan UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang diletakkan pada lembaga negara yakni Presiden dan DPR. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”



Dengan kondisi demikian, dapatlah diketahui, bahwa melalui ciri sistem pemerintahan Parlementer yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**, di mana mempersyaratkan adanya sistem pembagian kekuasaan, ternyata telah dipenuhi oleh Perubahan UUD 1945, pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan (3) Perubahan UUD 1945.

Untuk masalah adanya pembagian kekuasaan dapat pula dilihat dalam Ketentuan Pasal 13 ayat (2) Perubahan UUD yang menyatakan: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden *memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Selanjutnya Pasal 13 ayat (3) yang menyatakan: "Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan *memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Ketentuan ini juga cukup representatif untuk dijadikan bukti bahwa antara eksekutif dan Legislatif saling bekerjasama dan melakukan pembagian kekuasaan.

Pasal lainnya yang mencerminkan adanya konsep pembagian kekuasaan di antaranya meliputi ketentuan Pasal 17 ayat (4) yang berbunyi: "Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara *di atur dalam undang-undang.*"<sup>94</sup> Pasal 14 ayat (1) yang menyatakan: "Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi *dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*" Ayat (2) menyatakan: "Presiden memberikan amnesti dan abolisi *dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Selanjutnya di dalam Pasal 11 ayat (1) yang menyatakan *Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat* menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian

---

<sup>94</sup> Konsep pembagian kekuasaan yang dicerminkan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (4) ini terletak pada pembentukan undang-undang yang dibuat oleh lembaga Legislatif dan Presiden.

dengan negara lain. Ayat (2) menyatakan *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Dari uraian di atas, dapat disampaikan, bahwa konsep kekuasaan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945 adalah, konsep pembagian kekuasaan. Konsep pembagian kekuasaan sendiri dibuktikan dengan adanya kerjasama antar lembaga negara itu sendiri.

Pada ciri kedua dari **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** dikatakan, bahwa sistem pemerintahan Presidensial yakni; *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya).

Apabila melihat pada bunyi muatan materi yang ada dalam Perubahan UUD 1945 tidak dapat ditemukan satu ketentuan pun yang menyatakan, bahwa Presiden (eksekutif) memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif. Namun, sebaliknya ketentuan yang ada adalah menegaskan, bahwa eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan Legislatif. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7C perubahan ketiga UUD 1945 yang berbunyi: *"Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat."*

Kehadiran ketentuan ini pada dasarnya ingin meneguhkan kembali atas pilihan pada sistem pemerintahan Presidensial. Peneguhan ini didasarkan pada suatu realitas, bahwa pada masa Pemerintahan **Abdurrahman Wahid** sempat terjadi peristiwa, di mana Presiden **Abdurrahman Wahid** mengeluarkan dekrit yang salah satunya menyatakan, bahwa parlemen dibubarkan.

Dengan adanya ketentuan Pasal 7C secara otomatis ketentuan ini telah menolak akan keberadaan dari ciri sistem pemerintahan Parlemerter yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**. Ciri sistem pemerintahan Parlemerter yang dimaksudkan:” *There is mutual responsibility between the executive and the legislature or he must resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership in the legislature* (ada pertanggung jawaban timbal balik antara eksekutif dengan Legislatif, meskipun eksekutif boleh membubarkan Legislatif atau dia harus mundur secara bersama dengan kabinet bila kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota di dalam Legislatif).

Ciri ketiga dan keempat dari sistem pemerintahan Presidensial yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** adalah: “*There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the letter is wholly responsible to the chief executive.*” (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan), dan “*The executive is chosen by the electorate*” (eksekutif dipilih oleh pemilih).

Secara eksplisit Perubahan UUD 1945 tidak menyatakan satu pasal pun dalam ketentuannya tentang konsep pertanggungjawaban Presiden atau eksekutif. Akan tetapi, dengan mencermati ketentuan Pasal 17 ayat (2) Bab V Kementerian Negara Perubahan Pertama UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*” Hal ini menggambarkan secara implicit, bahwa semua kegiatan pemerintahan Presidenlah yang bertanggungjawab. Menteri hanya berkedudukan sebagai pihak yang membantu Presiden.

Kemudian mengenai ciri keempat atau terakhir, bahwa eksekutif dipilih oleh pemilih, Perubahan UUD 1945 khususnya pada perubahan ketiga Pasal 6A ayat (1) menyatakan bahwa: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*” Maka jelaslah, bahwa dengan dituangkannya ketentuan ini memperkuat ciri berikutnya, bahwa dalam hal pemilihan eksekutif sistem yang dipilih adalah sistem pemerintahan Presidensial.

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dengan ketentuan ini, berarti secara gagasan pemilihan Presiden (*Presidential Election*) langsung oleh rakyat telah diadopsi ke dalam rumusan Undang-Undang Dasar. Sesuai prinsip sistem pemerintahan Presidensial, calon Presiden dan calon Wakil Presiden dipilih dalam satu paket, karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan.<sup>95</sup>

Dari pemaparan ciri ketiga dan keempat sistem pemerintahan Presidensial yang telah diadopsi ke dalam Perubahan UUD 1945, membuktikan, bahwa ciri ketiga dan keempat dari sistem pemerintahan Parlementer yang dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest** tidaklah dianut.

Setelah dilakukan analisis atas muatan materi Perubahan UUD 1945 dapat diungkapkan, bahwa Perubahan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan yang pertama hingga yang keempat kalinya dengan berdasarkan parameter yang

---

<sup>95</sup> Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi...Op.,Cit.*, hlm. 8.

dikemukakan oleh **Shepherd L. Witman** dan **John J. Wuest**, maka sistem pemerintahan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945 merupakan sistem pemerintahan Presidensial dengan “anomali.”<sup>96</sup> Untuk lebih jelasnya tentang sistem pemerintahan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945, maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

---

<sup>96</sup> Bahwa anomali dalam konteks ini dimaksud sebagai bentuk pengecualian dari ciri sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Shepherd L. Witman dan John J. Wuest yang mensyaratkan ada pemisahan kekuasaan secara tegas.

Bagan 8 : Analisis sistem pemerintahan negara Republik Indonesia dengan menggunakan konsep SL Witman dan JJ.Wuest

No.	Ciri Sistem Pemerintahan SL. Witman dan JJ Wuest	Presidensial	Parlemerter	Keterangan
1.	<p>P : Pemisahan kekuasaan secara tegas.</p> <p>PL : Pembagian kekuasaan</p>	—	<p>Dalam konteks kekuasaan negara dilaksanakan oleh masing-masing lembaga negara dimungkinkan untuk bekerjasama.</p> <p>Psl 20 ayat (2) setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.</p> <p>Psl 20 ayat (3) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.</p>	<p>Yang ada adalah meletakkan kembali kekuasaan lembaga negara sesuai dengan yang semestinya.</p> <p>Psl 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk UU.</p> <p>+ Psl 13 ayat (2) mengangkat Duta Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.</p> <p>+ Psl 13 ayat (3) Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.</p>
2.	<p>P : Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif.</p> <p>PL : Ada pertanggungjawaban timbal balik antara eksekutif dan legislatif, eksekutif boleh membubarkan legislatif, tapi harus mundur jika kebijakan tidak diterima legislatif.</p>	<p>Psl 7 C. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.</p>		<p>+ Psl 14 ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan M.A.</p> <p>+ Psl 14 ayat (2) Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.</p>
3.	<p>P : Tidak ada pertanggung jawaban timbal balik antara presiden dan kabinetnya, semua pertanggungjawaban ada pada pemerintah.</p> <p>PL : Ada pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan kabinet.</p>	<p>Psl 17 ayat (2). Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</p>	—	<p>Semua kegiatan pemerintah Presidenlah yang bertanggungjawab. Menteri berkedudukan sebagai membantu Presiden.</p>
4.	<p>P : Eksekutif dipilih oleh pemilih.</p> <p>PL : Perdana Menteri, Menteri, diangkat oleh Raja atau Presiden sesuai dengan dukungan mayoritas legislatif.</p>	<p>Psl 6A ayat (1). Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.</p>	—	

Dalam konteks kajian sistem pemerintahan di Indonesia sistem pemerintahannya jelas lekat dengan “warna” sistem Presidensial. Bahkan, salah satu poin penting **Keputusan MPR adalah mempertegas sistem pemerintahan Presidensial**. Indikatornya jelas, Presiden kuat (*legitimate*) apalagi tahun 2004 lalu telah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pengertian Presiden kuat di sini tidak identik dengan *executive heavy*. Namun demikian, DPR tidak dapat dijatuhkan oleh Presiden. Dibanding era Orde Baru fungsi DPR memang jauh lebih optimal, bahkan terkadang terlihat berkarakter “high profile” (kritis) *vis a vis* dengan pemerintah. Kendati demikian, DPR tidak bersikap seperti oposisi. Oposisi tidak dikenal dalam sistem politik di Indonesia pasca kembali ke UUD 1945 tahun 1959, karena itu juga menjadi keterukuran sistem Presidensial. Oposisi umumnya berlaku pada sistem parlementer. Hubungan antar lembaga negara pasca perubahan relatif telah berimbang (*checks and balances*) hal ini dapat dilihat dari dinamika ketatanegaraan yang akhir-akhir ini menunjukkan kecenderungan *given* (menerima) terhadap segala keputusan/policy negara, tanpa memunculkan kontroversi atau penolakan (resistensi) yang tajam.

Harus diakui kehidupan atau kontroversi tentang sistem presidensial oleh sebagian ahli dikatakan sebagai berciri parlementer. Tetapi, sejauh mengacu pada perbandingan sistem pemerintahan hasil studi penulis, apa yang disimpulkan itu kurang tepat. Sebab bisa jadi yang dimaksud dengan “ciri” parlementer itu sekadar daya kritis di alam

demokrasi yang memang menyediakan “lahan” untuk saling berbeda pendapat. Hal itu tidak dapat serta merta disimpulkan “berciri” parlementer melainkan sekadar “anomali” atau kekecualian.

Dalam studi sosial tak terkecuali disiplin ilmu hukum, pengecualian (anomali) tentu pasti ada, namun sejauh sifat pengecualian itu tidak dominan (tak lagi terukur), maka belum dapat dikatakan telah “berciri” pada sistem lain itu.<sup>97</sup>

Di Amerika Serikat jelas sistemnya presidensial, salah satu indikatornya berciri memiliki pembatasan jumlah partai hanya tiga yaitu Partai Republik, Partai Demokrat dan Partai Independen. Dalam sejarah di Amerika Serikat, Partai Demokrat dan Republik senantiasa selalu mendominasi pemerintahan hasil pemilihan umum, bahkan bergantian. Sementara Partai Independen selalu hanya menjadi “pelengkap penderita” di setiap perhelatan Pemilu karena tidak pernah menang.

Di Indonesia, ini yang perlu dikritisi, pasca tumbanganya Soeharto partai demikian bebas dan banyak. Jelas munculnya banyak partai ini menjadi “kelemahan” sistem presidensial, bahkan dapat mengancam sistem itu. Oleh karenanya, yang mesti dikritisi secara tajam adalah bagaimana agar fenomena tumbuhnya partai itu dapat diatur secara regulatif (melalui Undang-Undang Parpol dan Undang-Undang Pemilihan Umum) dengan seleksi yang lebih ketat dan proporsional. Atau secara teoritis dapat merujuk

---

<sup>97</sup> Krisna Harahap berpendapat bahwa dalam Perubahan UUD 1945 dianut ciri-ciri sistim pemerintahan Presidensial dan mengandung unsur sistem pemerintahan Parlementer. Lihat Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 445.



pendapat Sartori<sup>98</sup> dengan tujuh usulannya diantaranya dengan pembatasan partai kendatipun tetap dalam kerangka pluralisme (*limited pluralism*). Undang-Undang Partai Politik yang ada saat ini masih terlalu longgar dalam “meloloskan” sebuah Parpol untuk maju bersaing dalam Pemilu. Dengan persyaratan hanya cukup mengumpulkan suara 2,5 % dapat menjadi Parpol peserta Pemilu, jelas sangat tidak memadai (*legitimated*) dalam sistem demokrasi dengan sistem Presidensial. Ini bila perhitungannya berdasar jumlah penduduk Indonesia yang kini mencapai 220 juta.<sup>99</sup> Akibatnya muncullah partai-partai gurem tak bervisi jelas (lebih mirip sekadar iseng). Seharusnya UU Parpol lebih memperketat pengumpulan suara minimal 25 atau 30 % suara baru dapat lolos. Mengapa? Sekali lagi dalam sistem Presidensial posisi seorang presiden harus kuat yang berarti harus mendapat dukungan (mayoritas) relatif besar di atas 50 % suara. Jadi, banyak partai dalam sistem presidensial sebenarnya adalah anomali (pengecualian) yang disisi tertentu melemahkan, sebab itu perlu penyempurnaan. Yang jelas satu hal, jangan sampai demokrasi justru menjadi bias artinya, terutama jika mengalami penyempitan arti; sekadar bebas tanpa kontrol sistem hukum.

Hal lain lagi, fungsi partai di parlemen sebenarnya menjadi tidak efektif. Di negara ini banyak parpol saling berkoalisi untuk merebut kekuasaan, koalisi ini pun termasuk *anomali* karena koalisi sebenarnya relatif tak dikenal dalam sistem Presidensial. Koalisi dalam politik Indonesia tak lebih sekadar politik pragmatis (lebih mirip *pressure* sesuai fungsi Parpol) dengan kepentingan jangka pendek. Oposisi lebih dikenal pada sistem parlementer, kalau pun ada koalisi atau oposisi lebih terkesan adanya pemaksaan. Ini pun anomali. Bagaimana mungkin Presidennya dari Partai

---

<sup>98</sup>Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Services, and Outcomes*, New York University Press, New York, 1997. hlm.112.

<sup>99</sup><http://www.kependudukan.com>.

Demokrat sementara Wakil Presidennya dari Partai Golkar yang nota bene dalam pemilihan legislatif meraup suara jauh lebih besar di parlemen ?

Partai Politik hasil Pemilu 2004 lalu sejatinya tidak menggambarkan kehebatan atau kebesaran sebuah partai. Misalnya, kita sulit mengidentifikasi apakah yang berkuasa itu Partai Golkar atau Partai Demokrat. Ketika pencalonan dulu, bahkan Partai Golkar yang secara *de facto* lebih besar dari Partai Demokrat hanya menempatkan diri menjadi wakil Presiden bukan maju sebagai Presiden. Yang lebih ironis lagi, sesungguhnya kandidat yang maju dalam Pemilu yang lalu bukan tanpa modal (kapital). Mereka yang maju umumnya memiliki dana cukup besar, dan sebaliknya meminimalisir atau mengeliminir kandidat yang tak memiliki mesin uang. Akibat *multiplier effect*nya adalah ketika duduk menjadi “penguasa” modal yang dikeluarkan tadi harus ia dapat kembali (politik transaksional), bahkan tak peduli bagaimana caranya, yang selanjutnya berimplikasi pada “cara-cara” KKN untuk mengembalikan modalnya.

Seperti dikatakan **Bahtiar Effendy**<sup>100</sup> akibatnya, secara keseluruhan mekanisme demokrasi berjalan secara tidak lazim atau *uncommon democracy*. **Bahtiar Effendy** mempertanyakan bagaimana mungkin, Indonesia yang bersistem Presidensial, namun dilakukan dengan banyak partai, sarat KKN dan dengan rumusan-rumusan visi, misi partai yang absurd. Parpol pun sering *biased* dalam mengimplementasikan misinya.

Hal yang juga masih lemah dalam konteks sistem presidensial Indonesia adalah, masih belum jelasnya “kiprah” lembaga DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Secara normatif, dalam UUD 1945 Perubahan, DPD diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Intinya, kehadiran DPD dimaksudkan

---

<sup>100</sup> *Kompas*, 16 Agustus 2005.

untuk; (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;(2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Namun demikian, setelah berjalan sekitar 2 tahun, efektivitas kinerja DPD belum tampak. Bahkan, dalam kaitannya dengan *checks and balances* dengan eksekutif, nampak DPD seperti belum menunjukkan “kesederajatannya” dibanding dengan DPR, padahal seharusnya terjadi keseimbangan. Jadi, ke depan fungsi DPD mesti lebih diperjelas sesuai kemauan konstitusi.

Lembaga penyeimbang lain di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 C menegaskan, bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusanya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan

atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling kontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Sekarang setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara, maka dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak kepada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan, (ii) MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, dan (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga-tiganya tunduk dibawah pengaturan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya.<sup>101</sup>

Dengan demikian, lembaga MPR merupakan puncak dari sistem kedaulatan rakyat, sedangkan MA dan MK dapat dilihat sebagai puncak

---

<sup>101</sup>Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan... Op-Cit*, hlm.83-84.

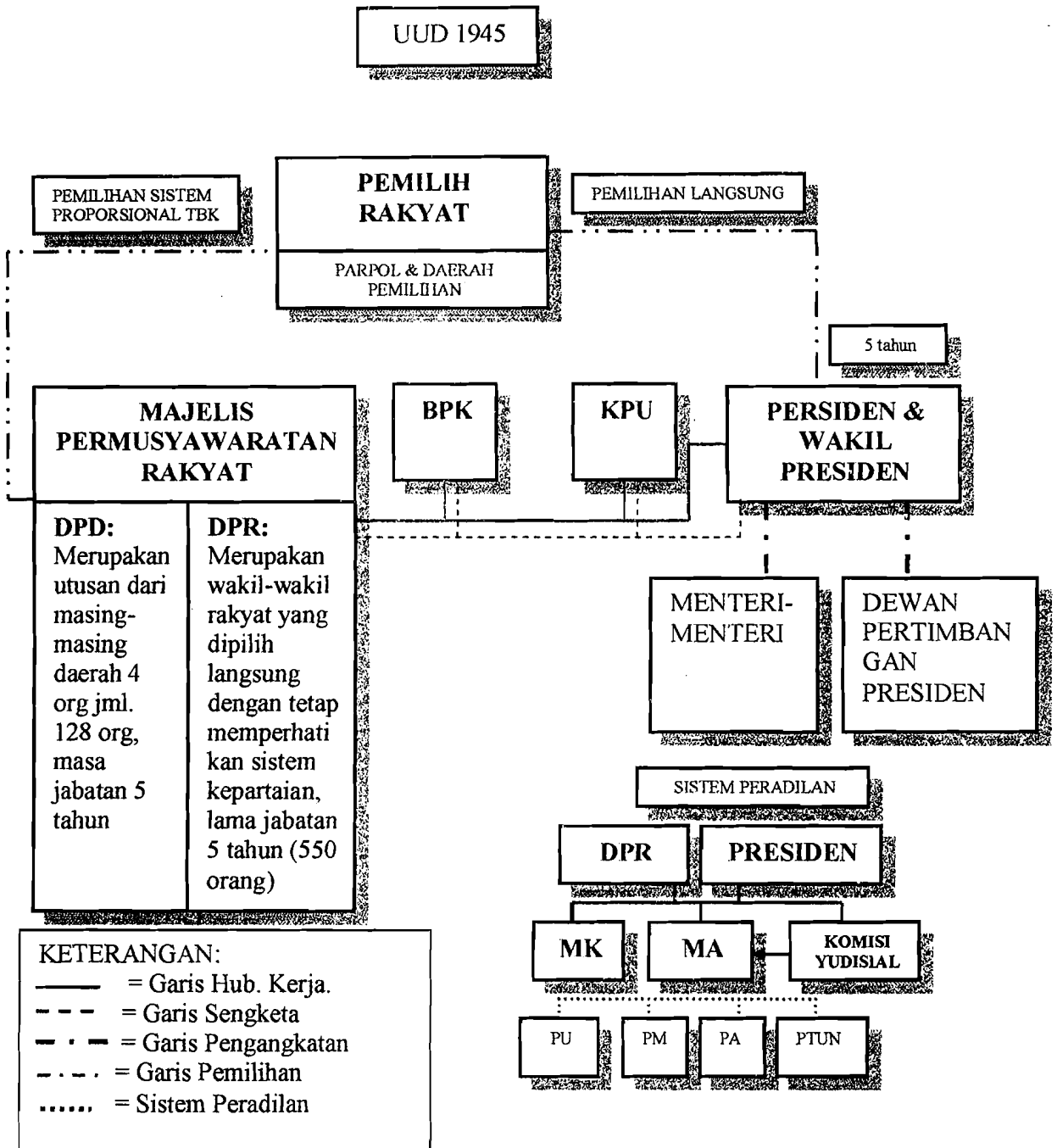
pencerminan sistem kedaulatan hukum. Masih menurut **Jimly Asshidiqie**, sangat boleh jadi, bahwa MA dan MK itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai Mahkamah Kehakiman.<sup>102</sup>

Selengkapnya, uraian-uraian sistem pemerintahan setelah Perubahan UUD 1945 dapat penulis skemakan sebagaimana dapat dilihat di bawah ini:

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*," makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan yang diselenggarakan oleh BPHN Depkehham, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 3.

**BAGAN 9**  
**STRUKTUR PEMERINTAHAN INDONESIA**  
**SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**



## B. Prospek Sistem Pemerintahan di Indonesia yang Akan Datang

Dalam negara demokrasi, kekuasaan legislatif adalah pencerminan dari kekuasaan rakyat, oleh sebab itu kekuasaan legislatif biasanya dijalankan oleh sebuah badan perwakilan rakyat (parlemen) yang berhak untuk mengontrol/mengawasi eksekutif. Jadi, letak signifikansinya hubungan legislatif dan eksekutif adalah, pada masalah kontrol/pengawasan tersebut. Terkait dengan itu, maka hubungan legislatif dan eksekutif mempunyai nuansa tersendiri sehingga menimbulkan suatu sistem tersendiri pula dalam kerangka hukum tata negara yaitu sistem pemerintahan.<sup>103</sup>

Sejalan dengan pemahaman di atas, **Sri Soemantri** menyatakan, bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan antar lembaga legislatif dan lembaga eksekutif,<sup>104</sup> sementara itu **Moh. Mahfud** memandang lebih luas lagi, bahwa sistem pemerintahan adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.<sup>105</sup>

Walaupun sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas lebih menitikberatkan pada pola hubungan antar lembaga-lembaga negara, namun sistem pemerintahan juga sangat berkaitan erat dengan sistem demokrasi, sistem kepartaian, dan ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan. Namun, untuk menentukan sistem pemerintahan yang akan dianut di masa yang akan datang tidak dapat dihindari, bahwa kajian atas sistem pemerintahan harus dilakukan secara menyeluruh dan komprehensif.

---

<sup>103</sup> I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Abardin, Bandung, 1990, hlm. 2.

<sup>104</sup> Sri Soemantri M, *Sistem. . . Op.Cit*, hlm. 37.

<sup>105</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar....Op.,Cit*, hlm. 83.

Oleh karena itu, dengan mendasarkan diri pada sistem pemerintahan terkait dengan sistem demokrasi, di sini penting untuk dikemukakan sistem demokrasi yang perlu dikenal. Demokrasi semenjak pertama diperkenalkan seringkali diandaikan sebagai suatu pandangan politik yang selalu mengedepankan prinsip-prinsip penyelesaian problem kebangsaan secara adil dan bisa diterima oleh semua lapisan masyarakat dalam bangsa tersebut. Pada awal pertumbuhannya, demokrasi diyakini telah memuat asas dan nilai yang diwariskan dari masa ke masa dari sejarah kebudayaan Yunani Kuno sampai yang ada sekarang. Sebagaimana pernah dijelaskan oleh **Aristoteles**, sistem demokrasi yang terdapat dalam negara kota (*city-state*) Yunani Kuno, abad ke-6 sampai abad ke-3 SM, adalah suatu sistem pemerintahan dimana partisipasi politik rakyat disalurkan dengan gaya demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal ini sangat wajar mengingat kondisi sosiologis Yunani Kuno ketika itu sangat memungkinkan untuk diterapkannya sistem tersebut.<sup>106</sup>

Demokrasi dalam kenyataannya didefinisikan secara beragam sesuai dengan dimensi pemikiran dari para ahli yang mengemukakan pendapat tersebut. **C.F. Strong** menyatakan, bahwa demokrasi adalah:<sup>107</sup>

*"a system of government in which the majority of the rule grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority. In other words, the contemporary constitutional state be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people."*

---

<sup>106</sup> Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi Menakar Kinerja Partai Politik Era Transisi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 20.

<sup>107</sup> C.F. Strong, *Modern Political... Op.,Cit.*, hlm. 13



Selanjutnya **Dahlan Thaib** menyatakan, demokrasi memberikan tiga pengertian sebagai berikut:<sup>108</sup>

Sistem pemerintahan yang mengakui hak segenap anggota masyarakat untuk mempengaruhi keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Demokrasi langsung (*direct democracy*) yang suatu keputusan politiknya ditentukan oleh warga masyarakat dalam suatu pertemuan bersama, hanya dimungkinkan jika jumlah penduduk kecil (misalnya masyarakat Yunani Kuno), Polis (Negara Kota). Demokrasi langsung sebagaimana dilaksanakan dalam negara Yunani Kuno, sedikit pengaruhnya terhadap perkembangan demokrasi Perwakilan modern, yang keputusan politiknya dilaksanakan oleh Wakil -Wakil yang dipilih dan kepada pemilih.

Pemerintahan dengan pengawasan rakyat dalam arti kata agak lebih sebagai keseluruhan dari berbagai kelas dan golongan atau perorangan, dengan tambahan dalam istilah seperti demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi, demokrasi berarti pengawasan lembaga-lembaga kemasyarakatan oleh dan untuk kepentingan rakyat.

Pemerintahan rakyat, dalam bentuk pemerintahan negara yang segenap rakyat serta memerintah dengan perantaraan Wakil -Wakil nya.

Dalam definisi yang lain **La Ode Husen** dengan mengutip pendapat

**Hendry B. Mayo** mengartikan, demokrasi adalah:<sup>109</sup>

*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom* (sistem politik demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh Wakil -Wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

<sup>108</sup> Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut..." *Op., Cit.*, hlm. 92-93.

<sup>109</sup> La Ode Husen, "Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Disertasi* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004, hlm. 89.

**Samuel P. Huntington** memberikan pendapatnya tentang definisi demokrasi sebagai berikut:<sup>110</sup>

Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.

Dari paparan definisi demokrasi di atas, dapat dikemukakan, bahwa semangat demokrasi menghendaki adanya partisipasi politik publik secara aktif dalam penyelenggaraan suatu sistem pemerintahan. Dalam pandangan **Afan Gaffar** demokrasi seperti ini dikenal dengan demokrasi empirik.<sup>111</sup>

Untuk dapat melihat penerapan demokrasi empirik ada tujuan indikator yang dapat dijadikan sebagai sarana ukur, yakni:<sup>112</sup>

1. Kontrol atas keputusan-keputusan pemerintah mengenai kebijakan yang ditetapkan sesuai konstitusi dalam pemilihan pejabat-pejabat.
2. Pejabat-pejabat terpilih dipilih dan diganti dengan frekuensi yang relatif sering, adil dan dengan pemilihan bebas.
3. Warga negara memberikan suaranya dalam pemilihan umum.
4. Warga negara memiliki hak untuk memasuki jabatan-jabatan publik dengan pencalonan-pencalonan pada pemilihan umum.
5. Warga negara memiliki hak untuk mengemukakan kebebasan berekspresinya, terutama dalam berpolitik.

---

<sup>110</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, hln. 4.

<sup>111</sup> Affan Gaffar mengemukakan bahwa ada dua macam demokrasi yakni demokrasi secara normatif yakni demokrasi merupakan suatu ideal yang hendak diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan demokrasi empirik adalah amatan kita untuk mencermati apakah dalam suatu sistem pemerintahan memberikan ruang gerak yang cukup bagi warga masyarakat untuk melakukan partisipasi guna memformulasikan preferensi politik mereka melalui organisasi politik yang ada. Lihat Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 3

<sup>112</sup> *Ibid.*

6. Warga negara memiliki akses terhadap sumber alternatif atas informasi yang tidak dimonopoli oleh pemerintah untuk kelompok tunggal lainnya.
7. Warga negara memiliki hak untuk membentuk dan bergabung dalam perkumpulan yang otonom, termasuk perkumpulan politik, seperti partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan, yang mempengaruhi pemerintah dengan cara berkompetisi dalam pemilu dan dengan cara-cara damai lainnya.

Sementara itu, para pendiri bangsa (*founding fathers*) Indonesia telah memutuskan untuk membentuk sebuah sistem politik berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan menggunakan model Perwakilan bukan model langsung. Hal ini berkaitan dengan kemustahilan untuk menyelenggarakan sebuah sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam sebuah negara kebangsaan (*nation-state*) modern yang sangat besar, heterogen, dan pluralistik seperti Indonesia.<sup>113</sup>

Kendati demikian, demokrasi Perwakilan yang disepakati oleh para pendiri bangsa dituangkan di dalam konstitusi negara UUD 1945 tetap mempertahankan semangat dari rakyat, oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat di dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, diupayakanlah suatu mekanisme yang dapat menjamin tetap terwakilinya seluruh aspirasi warganegara dan dimungkinkannya suatu proses pengambilan keputusan yang sesuai dengan aspirasi tersebut. Salah satu mekanisme yang dianggap

---

<sup>113</sup> Muhammad AS Hikam, "Beberapa Masalah Sekitar Fungsi Perwakilan, Pembuat Keputusan dan Pembentukan Legitimasi dari Dewan Perwakilan Rakyat," dalam *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan dan Pembentukan Legitimasi*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1997, hlm.58. Namun, praktiknya tahun 2004 Pemilu Indonesia telah berubah menjadi Pemilu langsung.

paling tepat adalah, melalui penyelenggaraan pemilu yang *luber dan jurdil* sehingga wakil-wakil yang dipilih rakyat dapat terbentuk yang kemudian dapat memperjuangkan aspirasinya di dalam parlemen.<sup>114</sup>

Berdasarkan pemikiran yang dikemukakan di atas, meskipun dalam tataran penamaan berbeda, di mana di satu sisi yang menyatakan, bahwa sistem demokrasi ideal tersebut adalah sistem demokrasi empirik, dan di lain pihak para *founding fathers* menekankan pada sistem demokrasi Perwakilan, namun kesemuanya itu pada dasarnya menghendaki pelaksanaan sistem demokrasi yang benar-benar mampu memberdayakan dan melibatkan partisipasi publik atau masyarakat seluas mungkin. Salah satu dukungan yang penting di dalam melaksanakan sistem demokrasi seperti itu, sistem kepartaian merupakan instrumen penting yang harus diperhatikan.

Sistem kepartaian sendiri berdasarkan jumlah partai, distribusi kekuasaan, dan perbedaan ideologi dapat diklasifikasikan dalam beberapa model. Sartori mengemukakan ada tujuh katagori, yaitu; (1) sistem satu partai (*one party system*); (2) sistem hegemoni (*hegemonic system*); (3) sistem dominan (*predominant system*); (4) sistem dwi partai (*two party system*); (5) sistem pluralisme terbatas (*limited pluralism*); (6) pluralisme ekstrem (*extreme pluralism*); dan (7) sistem atomisasi (*atomized system*).<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat Kendala dan Peluang Menuju Demokratisasi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 105.

Dalam konteks pembaharuan sistem kepartaian yang harus dibangun tidak lagi didasarkan pada sistem mono partai,<sup>116</sup> sistem multipartai<sup>117</sup> atau sistem hegemonik.<sup>118</sup> Pada era reformasi sistem kepartaian yang dianut adalah sistem kepartaian multipartai dengan kecenderungan partai-partai hanya memperjuangkan aspirasi kelompoknya saja atau hanya memperdebatkan tentang kekuasaan negara.

Dari sini nampak, bahwa sistem kepartaian di Indonesia belum memberikan dukungan terhadap penguatan sistem pemerintahan yang akan dikembangkan. Untuk itu, keberadaan sistem kepartaian ke depan lebih diorientasikan pada sistem yang mampu mengakomodir aspirasi daripada para konstituennya, juga keberadaan sistem kepartaian ini akan mampu memberikan keseimbangan dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis. Perlu diketahui, bahwa dengan mendudukan partai seperti yang dicita-citakan ini, akan memberikan implikasi pada sistem pemerintahan yang dianut.

Pemisahan kekuasaan merupakan satu aspek yang juga memberikan pengaruh pada sistem pemerintahan yang dianut. Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi

<sup>116</sup> Bahwa pola hubungan yang terjadi pada periode pasca Dekrit Presiden 05 Juli 1959 sampai dengan 21 Mei 1998 (Orde Lama dan Orde Baru) dimana sistem mono partai yang menonjol. Lihat Iin Suny Atmadja, "Kedudukan Partai Oposisi dalam Negara Hukum Indonesia Menurut UUD 1945 (Kajian dari Sudut Hukum Tata Negara)," *Tesis* Program Pascasarjana, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2002, hlm. 179.

<sup>117</sup> Pola hubungan yang terjadi pada periode 18-08-1945 s/d 05-07-1959 dan periode reformasi 21-05-1998 s/d sekarang, di mana sistem banyak partai yang berlaku. Lihat *Ibid*.

<sup>118</sup> Hingga tahun 1998 (semasa Orde Baru) di Indonesia terdapat dua tipe partai politik (dari tiga partai yang ada); satu partai di antaranya merupakan partai hegemonik, sementara dua partai lainnya adalah partai satelit. Partai pertama disebut sebagai partai hegemonik karena ia merupakan kepanjangan tangan pemerintah untuk mendominasi sistem politik. Lihat Maruto MD dan Anwari WMK, *Op., Cit.*, hlm. 101.

negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar ini, kedaulatan rakyat itu ditentukan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.<sup>119</sup>

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi Majelis ini terdiri dari dua lembaga Perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, di samping lembaga Legislatif, dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan Eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden dibentuk Dewan Pertimbangan Presiden yang tidak lagi didudukkan sebagai lembaga tinggi negara seperti sebelumnya. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dan yudikatif dipegang oleh Mahkamah yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>120</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan lembaga yang tersendiri di samping fungsinya sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Prinsip Perwakilan Daerah dalam Dewan Perwakilan Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip Perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-

---

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Mahkamah Konstitusi* dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm. 58.

<sup>120</sup> *Ibid.*

benar dapat dijumlahkan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota kedua dewan itu, Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri, di samping terdiri atas kedua lembaga Perwakilan itu menyebabkan struktur parlemen Indonesia, terdiri atas tiga pilar yaitu MPR, DPR dan DPD (trikameral) yang sama-sama mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Presiden dan pelaksana kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Ketiga cabang kekuasaan Legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatannya dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.<sup>121</sup>

Setelah menguraikan sistem demokrasi Indonesia, sistem kepartaiannya dan pemisahan kekuasaan yang harus dianut, maka konsep ini sesungguhnya akan memberikan gambaran terhadap sistem pemerintahan yang dianut.

Sebagaimana dipahami, bahwa sistem pemerintahan yang kini ditelaah mengambil lingkup pada konteks hubungan antar lembaga-lembaga negara dalam wilayah konstitusi. Sejalan dengan lingkup ini, maka merumuskan sistem pemerintahan yang harus dianut di masa datang dikonseptualisasikan tidak saja pada konteks hubungan antar lembaga-lembaga negara dengan formulasi yang dirumuskan pada konstitusi, akan tetapi perlu didukung juga dengan sistem demokrasi, sistem kepartaian, dan konsep

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

pemisahan/pembagian kekuasaan yang jelas. Kejelasan ini akan sangat mudah diformulasikan apabila didasarkan pada *basic theory* yang benar, dan tidak hanya didasarkan pada realitas politik dan sosial.

Apabila mempelajari pada permasalahan disepular sistem pemerintahan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945, dapat dinyatakan, bahwa Perubahan UUD 1945 merujuk pada sistem pemerintahan Presidensial dengan beberapa anomali (pengecualian). Anomali ini barangkali berawal dari adanya suatu bentuk perubahan yang sporadis, parsial, dan cenderung hanya didasarkan pada realitas-realitas politik dan sosial yang berkembang saat itu dengan mengabaikan aspek teoritis dari substansi dan proses perubahan itu sendiri. Intinya “norma” yang disepakati keterukurannya belum ada kesepakatan.

Kelemahan belum ada kesepakatan “norma” inilah yang menjadi daya tarik kajian atas sistem pemerintahan Indonesia yang semestinya harus diakhiri sekarang agar ke depan, kedewasaan, dan keamanan dapat lebih mudah dicapai.

Sebelum mengemukakan mengenai konsep sistem pemerintahan yang akan di anut di masa yang akan datang, ada baiknya dilakukan tinjauan kritis atas proses dan kinerja sehingga terjadinya Perubahan UUD 1945, terutama yang berhubungan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara dan hubungannya.

Dalam kritiknya **Adnan Buyung Nasution** mengemukakan dua permasalahan fundamental dalam UUD 1945 dan perubahannya saat ini, yakni; *Pertama*, kelemahan yang bersifat paradigmatik, yaitu tidak jelasnya



konsep kenegaraan (*staatsidee*) yang mau dipakai. Negara demokrasi konstitusional (*constitutional government*) ataukah masih juga ingin dipertahankan di sini konsep negara integralistik atau negara kekeluargaan seperti digariskan **Prof. Soepomo**. Sebagai contoh di satu pihak, masih menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam memberikan putusan akhir atas hasil putusan dari Mahkamah Konstitusi terhadap usul *impeachment* dari DPR.<sup>122</sup> Komentar penulis, **Prof. Soepomo** dalam *Negara Integralistik* (1945), mengangkat nilai-nilai tradisi itu ke tingkat ideologi tradisional. Dia dengan mempergunakan teori politik Barat, dan juga mengambil model Jepang mencoba memikirkan suatu cita-cita yang selaras dengan tradisi dan nilai-nilai asli. Menurut **Soepomo**, negara ideal adalah negara yang diselenggarakan dibawah seorang pemimpin yang bersatu dengan rakyatnya secara integral. Anehnya, di sini **Soepomo** memilih **Hitler** dengan Nazinya sebagai suatu bentuk (model) negara integral yang dicita-citakan.<sup>123</sup> Ide **Soepomo** ini sudah banyak ditentang, diantaranya dari **Marsilam Simanjuntak**,<sup>124</sup> **Adnan Buyung Nasution**,<sup>125</sup> dan lain-lain. Pada intinya, mereka menolak pola pikir **Soepomo** dengan konsep negara integralistiknya itu. Secara umum, mereka mengarahkan konsep negara kepada konstitusi dan budaya tradisional asli Indonesia. Dan menganggap

<sup>122</sup> Adnan Buyung Nasution, "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945*, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Se-Indonesia, Hotel Aryaduta, Jakarta 7 September 2004, hlm. 4.

<sup>123</sup> Mudji Sutrisno, dkk, *Sejarah Filsafat Nusantara, Alam Pikiran Indonesia*, Galang Press, Yogyakarta, 2005, hlm.75-76. Lihat Franz Magnis Suseno, *Pijar-Pijar Filsafat*, Kanisius, Yogyakarta, 2005, hlm.61 - 80. Patut dicatat di sini, pemikiran Soepomo itu sedikit banyak dipengaruhi oleh filsafat Adam Muller, Spinoza, Hegel, namun dengan kiblat filsafat Barat yang cenderung menggiring ke arah model nazi (Hitler). Padahal, tentang konsep negara Adam Muller sebenarnya adalah perluasan dari keluarga. Ajaran ini menganalogikan negara bak keluarga sebagai wadah konflik antara tua-muda, pria-wanita. Yang muda adalah kuat, yang tua yang bijaksana. Negarawan sebagai penengah.

<sup>124</sup> Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 219-231.

<sup>125</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi ... Op.Cit.* hlm. 88-91.

pikiran Soepomo tersebut tidak relevan dengan budaya dan falsafah bangsa Indonesia.

*Kedua*, berkaitan dengan kelemahan tersebut, terjadilah inkonsistensi dalam beberapa hal, diantaranya; (a) menggunakan sistem Presidensial sebagai sistem pemerintahan, tetapi pada saat yang sama Presiden tidak diberi hak veto dalam pembentukan undang-undang. (b) Konstruksi struktur dan kekuasaan Legislatif tidak jelas; DPR mendapat porsi kekuasaan yang lebih besar dibanding DPD.<sup>126</sup>

Dari dua alasan ini dapat disimpulkan, bahwa perubahan atas UUD 1945 yang terjadi di Indonesia sebenarnya lebih banyak didorong oleh suatu kekuatan (*pressure*) politik yang besar daripada didorong oleh proses hukum itu sendiri. Proses hukum yang dimaksudkan, bahwa langkah-langkah perubahan yang dilakukan nampaknya kurang memperhatikan aspek hukum.

Atas dasar itu, maka sesungguhnya prospek sistem pemerintahan yang sekarang ini dianut dalam Perubahan UUD 1945 tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin tatkala kekuatan politik yang saat ini berkuasa tergeser oleh satu kekuatan politik lainnya. Hal ini tentunya harus menjadi suatu perhatian bagi pemerintah, bahwa ke depan Perubahan UUD 1945 tidak lagi boleh sepenuhnya hanya memperhatikan pada kondisi dan realitas politik, akan tetapi yang lebih penting dan pokok justru menitikberatkan pada pendekatan-pendekatan teoritik, baik dikaji dari segi filsafat, historis, yuridis dan politis.

---

<sup>126</sup> Adnan Buyung Nasution, *Relasi... Op.,Cit*, hlm. 4.

Sesuatu yang ideal<sup>127</sup> tentunya, tatkala muncul dorongan pentingnya perubahan atas UUD 1945 hal itu disikapi dengan suatu konsep yang jelas dan terarah. Konsep yang jelas dan terarah didasarkan pada dua pendekatan yakni aspek prosedural dan aspek substantif. Dari aspek prosedural, sebenarnya langkah perubahan atas muatan materi UUD 1945 harus dilakukan evaluasi ulang. Kebutuhan atas kerangka hukum (*legal framework*) dalam proses prosedural perubahan UUD 1945 merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dihindari. Di dalam kerangka hukum itu sendiri menguraikan bagian-bagian yang tidak akan diubah dan akan diubah dari UUD 1945.

Mekanisme pembentukan kerangka hukum adalah dengan cara memadukan seluruh aspirasi yang berkembang di masyarakat yang telah diserap oleh MPR selama ini, baik secara individu maupun kelompok. Kemudian hasil-hasilnya diupayakan disinergikan. Dari proses ini akan didapat suatu hasil yang utuh dan holistik yang kemudian dibawa kepada forum-forum yang sudah ada didalam kelembagaan MPR itu sendiri. Pada akhirnya nanti, kerangka hukum ini akan dibawa kepada sidang paripurna MPR untuk diputuskan, bahwa kerangka hukum ini adalah pedoman atas rencana perubahan terhadap muatan materi UUD 1945.

Hal terpenting dari keberadaan kerangka hukum, bahwa kerangka hukum ini merupakan bentuk awal yang dapat mendeskripsikan atas rencana perubahan-perubahan atas UUD 1945. Pendeskripsian tidak saja pada rencana perubahan dan tidak adanya perubahan terhadap materi muatan

---

<sup>127</sup> Menurut Krisna Harahap, proses perubahan konstitusi ideal yang dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*Living Law*) sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasikan keadaan masa lalu, kini, dan masa mendatang. Lihat Krisna Harahap, *Konstitusi . . . Op, Cit.*, hlm. 181.

UUD 1945, akan tetapi di dalam kerangka hukum itu diberikan suatu alasan-alasan mendasar tentang pentingnya terhadap perubahan dan tidak adanya perubahan atas suatu muatan materi UUD 1945. Alasan mendasar dapat didekati dari aspek filosofis, sosiologis, politis, dan historis. Masalah implikasi dari perubahan dan tidak adanya perubahan merupakan aspek selanjutnya yang harus dituangkan di dalam kerangka hukum tersebut.

Dari aspek substantif perubahan yang jelas dan terarah ini yang akan dituangkan dalam bentuk kerangka hukum akan memuat berbagai macam teori yang relevan seperti konsep cita negara (*staatsidee*), teori-teori; sistem demokrasi, sistem kepartaian, dan konsep pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*. Untuk ketiga aspek teori ini secara ideal dapat mengacu pada uraian yang telah penulis uraikan di atas. Kalau dikembalikan pada peristiwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959, semakin nampak integrasi *staatsidee* seperti yang diinginkan para *founding father*.

Sementara, mempertimbangkan kembali substansi dari ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang telah dicabut, karena pembahasan materi tidak hanya berhenti pada pencabutannya, tapi juga terkait dengan sistem pemerintahan. Ketetapan MPRS nomor: XX/MPRS/1966 dalam bagian lampiran memberikan penjelasan tentang Sumber Tertib Hukum atau Sumber Dari Segala Sumber Hukum itu sebagai berikut.

Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa dinyatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum, adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan.

Untuk itu pancasila dalam kedudukannya sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia, sebagai Dasar Negara, Ideologi Negara, Pokok Kaedah Fundamental merupakan pencerminan kesadaran tentang cita hukum dan cita moral bangsa Indonesia, haruslah menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemerintahan.<sup>128</sup> Notonegoro memberikan penegasan bahwa pancasila tidak tinggal cita-cita dalam angan-angan, akan tetapi harus mempunyai bentuk dan isi yang formal dan material untuk menjadi pedoman bagi ketatanegaraan dan hukum di Indonesia.<sup>129</sup>

Untuk itulah pola sinergi dilakukan secara terarah dan tidak terkesan secara sporadis, permasalahan atas pemilihan satu sistem pemerintahan secara simbolik juga menjadi penting. Upaya menghindari akan munculnya interpretasi atas sistem pemerintahan yang digunakan akan dapat dihindari. Di samping itu, dalam menentukan pembagian kekuasaan dan hubungan antar kekuasaan juga tidak akan jauh menyimpang dari sistem pemerintahan yang dianut tersebut.

Pemikiran atas hal-hal di atas, sebenarnya tidak terlepas dari apa yang selama ini terjadi di beberapa negara juga. Katakanlah, Amerika Serikat saat ini dikenal sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Namun, dalam pelbagai literatur diketahui, bahwa dalam penerapan sistem pemerintahannya tidak dapat dilakukan secara penuh atau murni. Aspek

---

<sup>128</sup> Menurut Notonegoro, Pembukaan UUD 1945 merupakan norma hukum yang pokok dan dalam hukum mempunyai hakikat dan kedudukan yang tetap, kuat dan tak berubah bagi negara yang dibentuk, *jadi dengan jalan hukum tidak lagi dapat diubah*. Pandangan yang merupakan alasan pendapat Notonagoro tersebut ialah:

1. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV memuat rumusan Pancasila.
2. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 memenuhi syarat bagi adanya tertib hukum Indonesia (*Legal-orde, Rechtsordnung*).
3. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung unsur-unsur mutlak yang menurut pengertian ilmiah yang dinamakan pokok kaidah negara yang fundamental. Lihat Soejadi, *Pancasila . . . Op.Cit.* hlm. 110.

<sup>129</sup> Notonegoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta 1980, hlm. 174.

politik dan sosial sangat berpengaruh atas sistem pemerintahan Amerika Serikat sendiri. Sehingga, hal ini mengakibatkan Amerika Serikat tidak dapat dikatakan lagi sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial murni. Begitu pula halnya dengan sistem pemerintahan yang dianut di Perancis dengan sistem semi Presidensialnya.<sup>130</sup>

Ke depan, penulis memprediksi ada tiga kemungkinan sistem pemerintahan yang akan berjalan:

- a. Substansinya sistem pemerintahan presidensial akan semakin tegas, jelas dan terukur, asalkan para anggota dewan legislatif (DPR) dan eksekutif dapat menangkap “ruh” reformasi dengan benar. Paling tidak “ruh” yang ditangkap adalah ingin mengakhiri “kontroversi” atau “debatable” sistem pemerintahan yang masih multi interpretasi. Di sini ketegasan tadi akan muncul manakala ada dukungan politik konkret (*political will*) berupa kesepakatan yuridis (mengikat) dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan sistem presidensial. Bagaimana pun, asumsinya dengan sistem yang jelas, terukur, dan tegas, kita sebenarnya telah meletakkan “dasar” sistem politik yang mengarah kepada kedewasaan, sekaligus mengakhiri kontroversi yang selama ini terus muncul. Ini berarti energi kita yang terus berdebat tentang sistem presidensial atau parlementer resmi diakhiri, dengan sistem presidensial sebagai pilihan. Artinya, sistem pemerintahan yang akan dilaksanakan adalah sistem pemerintahan Presidensial dengan tetap mendudukan kekuasaan eksekutif yang dominant, dan dengan tetap

---

<sup>130</sup> Perlu diketahui bahwa sebelum Perancis menganut sistem pemerintahan semi Presidensial, kala itu kondisi negara Perancis menganut sistem parlementer. Hal yang menarik bahwa perubahan dari sistem pemerintahan parlementer kepada sistem pemerintahan semi Presidensial dikarenakan adanya permasalahan dalam tataran realitas politik mereka. Hal ini tergambar ketiga munculnya pernyataan dari Charles de Gaule seorang arsitek utama konstitusi 1958 yang menyatakan bahwa selama satu periode yang tidak lebih dari dua kali masa hidup manusia, Perancis penuh diserang tujuh kali dan diperintah oleh 13 rezim yang berbeda—sehingga mereka merusak bangsa kami. Karena itu banyak pergolakan maka racun telah merasuk ke dalam kehidupan masyarakat kami dan hal itu telah menimbulkan berbagai pertikaian dan konflik. Lihat Adnan Buyung Nasution, *Op., Cit.*, hlm. 9.

memperhatikan kondisi, moral, politik serta sosial masyarakat Indonesia, tetapi dengan beberapa pengecualian.

- b. Sistem pemerintahan presidensial akan tetap seperti sekarang. Hanya saja implementasinya tidak murni, atau masih mencari-cari. Tambal sulam akan tetap berjalan yang sebenarnya lebih mirip involutif (berjalan di tempat). Jika prediksi kedua ini benar, maka perdebatan akan terus berlarut, tentu saja merugikan secara politik ketatanegaraan, karena masih saja berada dalam sistem “abu-abu”.
- c. Sistem pemerintah akan berubah menjadi parlementer manakala pijakan teori dan landasan yuridisnya melepaskan ikatan dari bunyi konstitusi. Atau bisa jadi sebagai akibat pergantian konstitusi itu sendiri. Namun, prediksi poin ketiga ini sangat kecil kemungkinannya terjadi.

Yang tak kalah penting, kita harus secara jujur mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri, untuk kemudian membuka diri guna terus-menerus diperbaiki, itulah ranah akademis. Bagaimana pun ranah praktik tata negara adalah ajang kompromi, tawar menawar, dan upaya pemecahan masalah yang berlaku dengan sifat “tidak abadi”. Dengan begitu kita tidak mudah abai untuk selalu mengoreksi apa yang salah dalam sistem itu.

## **BAB VI P E N U T U P**

### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan hingga yang keempat kalinya lebih menggambarkan pada sistem Presidensial dengan beberapa “anomali” yang menyebabkannya tidak utuh (murni). Ketidak utuhan sistem pemerintahan yang dianut ini tidak terlepas dari tiga persoalan pokok, yakni; (a), tidak ada kajian konsep yang komprehensif tentang pola pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara sebelum dilakukannya Perubahan UUD 1945. Padahal, hal ini penting untuk menentukan arah bangsa ini ke depan. (b), tidak adanya ketentuan yang tegas dalam Perubahan UUD 1945 atas sistem pemerintahan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945. Kalau pun ada kesepakatan “norma” ketika dilakukan Perubahan UUD 1945 di antara anggota PAH I BP MPR, untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial, namun hal ini belum terimplementasi secara *usefull* yang dilandasi oleh kesepakatan “norma” hukum yang luas dan menyeluruh, karena hal itu baru merupakan kesepakatan di antara anggota PAH I BP MPR saja. (c), dari materi muatan Perubahan UUD 1945 yang dipelajari dan dianalisis dengan menggunakan ciri-ciri sistem pemerintahan, baik sistem pemerintahan Presidensial maupun sistem pemerintahan Perubahan UUD 1945 yang dikemukakan oleh



Shepherd L. Witman dan John J. Wuest dapat disimpulkan bahwa materi muatan Perubahan UUD 1945, ada yang memenuhi ciri sistem pemerintahan Presidensial, seperti dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Jelaslah bahwa dengan dituangkannya ketentuan ini memperkuat ciri sistem pemerintahan Presidensial, yakni adanya pemilihan eksekutif secara langsung. Di lain pihak, terdapat anomali (pengecualian) diantaranya presiden tidak memiliki hak veto atas usulan rancangan undang-undang terhadap DPR, seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan (3) Perubahan UUD 1945. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) selengkapnya berbunyi: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Kemudian dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) juga dinyatakan bahwa: "Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu." Dengan kondisi demikian, dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa ketentuan ini mencerminkan adanya pembagian kekuasaan, bukan bersifat pemisahan kekuasaan secara tegas. Hal ini menunjukkan dengan ketentuan di atas, Perubahan UUD 1945 juga menganut ciri anomali.

Selanjutnya apabila dilihat dari konsepsi *checks and balances*, maka di dalam perubahan UUD 1945 dibentuk beberapa lembaga negara yang dapat melakukan fungsi pembatasan dan pengawasan atas lembaga negara lainnya.

Meskipun harus diakui bahwa penerapan dari konsep ini belum optimal dan efektif. Hal ini terjadi karena belum lengkapnya peraturan pelaksanaan dari lembaga-lembaga negara tersebut.

*Kedua*, prospek sistem pemerintahan yang sekarang ini dianut dalam Perubahan UUD 1945 tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin dengan beberapa alasan, yakni; (a), sistem demokrasi yang hingga saat ini yang masih kental dengan sistem demokrasi perwakilan yang tidak memberdayakan dan melibatkan partisipasi publik atau masyarakat seluas mungkin; (b), sistem kepartaian belum memberikan dukungan terhadap penguatan sistem pemerintahan yang akan dikembangkan; (c), sistem pemisahan kekuasaan yang belum mampu menciptakan konsep *checks and balances* sepenuhnya. Kemudian, alasan sistem pemerintahan yang dianut dalam Perubahan UUD 1945 tidak akan bertahan lama dari sisi non yuridis disebabkan kekuatan politik yang saat ini berkuasa tidaklah pasti akan senantiasa berkuasa. Suatu ketika sangat dimungkinkan kekuatan politik ini akan tergeser. Alhasil, sangat mungkin sistem pemerintahan yang saat ini dianut di dalam Perubahan UUD 1945 mengalami perubahan melalui kekuatan politik yang menggeser kekuatan politik lama (sebelumnya).

## B. Saran-saran

Saran-saran yang dapat direkomendasikan dari hasil penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

*Pertama*, sehubungan dengan telah disahkannya Perubahan UUD 1945, maka secara hukum Perubahan UUD 1945 tersebut menjadi hukum positif. Dengan telah menjadikan Perubahan UUD 1945 sebagai hukum positif di satu sisi, dan di sisi lain masih adanya beberapa permasalahan hukum yang timbul dari Perubahan UUD 1945, baik dari segi prosedural maupun substantif, maka sebaiknya para penyelenggara negara maupun masyarakat pada umumnya dapat memahami semua anomali tersebut. Wujud memahami disini dapat direalisasikan dengan segera membentuk peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diperintah UUD 1945 yang diperlukan.

*Kedua*, terkait dengan adanya beberapa permasalahan dalam UUD 1945, khususnya masalah kekuasaan negara dan hubungannya yang berimplikasi pada sistem pemerintahan, maka hendaknya MPR segera melakukan pengkajian ulang.

*Ketiga*, pengkajian ulang ini tidak saja hanya pada lingkup materi muatan dalam Perubahan UUD 1945, akan tetapi mengkaji juga aspek-aspek teori dasar yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti konsep cita negara, sistem demokrasi, sistem kepartaian dan konsep pemisahan/pembagian kekuasaan dan konsep *checks and balances*

*Keempat*, pengkajian ulang juga harus didasarkan pada semangat demokrasi yang mengedepankan proses demokratisasi, semangat kebangsaan

dan benar-benar merepresentasikan kepentingan masyarakat banyak, bukan hanya memperhatikan pada kepentingan individu atau kelompok tertentu.

*Kelima*, hendaknya pihak-pihak yang duduk di dalam kelembagaan negara dapat membangun semangat demokratisasi yang sesungguhnya dan juga membangun budaya politik yang mendukung pada proses demokratisasi tersebut.

*Keenam*, berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara baik yang lama maupun yang baru hendaknya membangun suatu hubungan yang seimbang dan dapat menerapkan konsep *checks and balances*.

*Ketujuh*, yang tak kalah penting, secara jujur mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri untuk kemudian membuka diri untuk terus-menerus diperbaiki, itulah ranah akademis. Sementara, dalam ranah praktik tata negara adalah ajang kompromi, tawar menawar, dan upaya pemecahan masalah yang berlaku dengan sifat "tidak abadi". Dengan begitu kita tidak mudah diabaikan untuk selalu mengoreksi apa yang salah dalam sistem itu.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku/Literatur

- × A.E. Dick Howard (ed), *Constitution Making in Eastern Europe*, The Johns Hopkins University Press, Washington, 1993. ✓
- A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parleментар*, Yayasan Fouds UGM, Yogyakarta, t.t.
- A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956.
- A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta, 2002.
- Abdooerraoef, *Al-Qur'an dan Ilmu Hukum A Compaative Study*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970.
- Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Al-Izzah, Bangil, 2002.
- Abul Ala Al Maududi, *Khilafah dan Kerajaan Evaluasi Kritis Atas Sejarah Pemerintahan Islam*, Mizan, Bandung, 1998.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusi di Indonesia*, Studi Sosio Legal Atas Konstituante, 1956-1959, Jakarta, Grafiti, 1995.
- Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum Pertanggung jawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Ahmad Suhelmi, *Penikiran Politik Barat Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Gramedia, Jakarta, 2001.

- Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan UUD 1945. Kajian Perbandingan Tentang Dasar-Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985.
- Albertina Baramuli, *Pemikiran Rousseau dalam Konstitusi Amerika Serikat*, Yayasan Sumber Agung, Jakarta, 1992.
- Ali Mudhofir, *Kamus Filsafat Barat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Amran Muslimin, *Iktisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903 – 1958*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- × Andrew Hawood, *Politics*, Second Edition, Palgrave, New York, 2002. ✓
- × Andrew Hawood, *Politics*, Second Edition, Palgrave, New York, 2002. ✓
- April Carter, *Otoritas dan Demokrasi (Authority and Democracy)* diterjemahkan oleh Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali, 1979.
- ☞ Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, London: Oxford University Press, 1992. ✓
- Artidjo Alkostar, Busyro M. (editor), *Identitas Hukum Nasional*, UII Press, 1997.
- Ashar Ali Engineer, *Devolusi Negara Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Azhary, *Ilmu Negara*, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranen Burg, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- ☞ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. ✓
- ☞ \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 1999. ✓
- ☞ \_\_\_\_\_, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995. ✓
- ☞ \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*. FH. UII Press. Yogyakarta. 2003. ✓

- 342  
 \_\_\_\_\_, "*Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*,"  
 Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri  
 Martosoewignjo, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996. ✓
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta  
 2001.
- Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transportasi Pemikiran dan Praktek Politik  
 Islam di Indonesia*. Alih Bahasa Ali Fauzi, Cet. Pertama, Paramadina,  
 Jakarta, 1998.
- Bambang Cipto, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Pustaka Pelajar,  
 Yogyakarta, 1996.
- Bambang Sungkono, *Metodologi Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo  
 Persada, Jakarta, 1996*.
- Bambang Sutyoso dan Sri Astuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan  
 Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*,  
 Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Bintan R. Saragih dan M. Kusnardi, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut  
 Sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta.
- Bivitri Susanti, dkk, *Semua Harus Terwakili*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan  
 Indonesia, Reposisi Lembaga MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan,  
 Jakarta, 2000.
- Bonar Simanjuntak, *Tiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan  
 Sekitar Permasalahannya*, Tarsito, Bandung, 1981.
- C.F Padfield and A Byrne, *British Constitution, Printed and Bound in Great  
 Britain by Clays Ltd. St Ives Plc, 1992*.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick dan Jackson Limited,  
 London, 1966.
- C.F.G. Sunaryati Hartono Sunario, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Abad  
 ke- 20*, alumni, Bandung, 1999.
- C.F.G. Sunaryati Hartono Sunario, "Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana  
 Globalisasi Masyarakat Dunia," *Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam  
 Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Unpad pada tanggal 1 Agustus 1991.

- X C.J Bax dan G.F.M van der Tang, "*Theses on Control in Constitutional Law*", dalam Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. ✓
- X Carla M. Zoethout et.al., *Control in Constitutional Law*, Erasmus Universty, Rotterdam Nijhoff Publishers, London, 1993. ✓
- X Charles Howard McIlwan, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York, 1947. ✓
- <sup>342</sup>  
 ↷ Colin Turpin, *British Government and The Constitution Text, Cases and Materials*, Third Edition, Butterworths, London, 1995. ✓
- ↷ Dahlan Thaib, dkk, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- ↷ \_\_\_\_\_, dkk, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993. ✓
- ↷ \_\_\_\_\_, dkk, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, Cet. Kedua, 2000. ✓
- \_\_\_\_\_ , dkk, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1991.
- \_\_\_\_\_ , dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta, 2001.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia. Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3S, 1990.
- X David Gwynn Morgan, *The Separation of Powers in the Irish Constitution, Round Hall Sweet and Maxwell*, 1997. ✓
- ↷ Dennis Patterson (ed), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999. ✓
- Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002.
- <sup>342</sup>  
 ↷ Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992. ✓
- <sup>342</sup>  
 ↷ E.C.S Wade dan Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London: Longman Green and Co. ✓
- ↷ Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden Perspektif Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2001. ✓



- 342  
 s Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, London, 1998. ✓
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2003.
- Franz Magnis Suseno, *Pijar-Pijar Filsafat*, Kanisius, 2005, Yogyakarta.
- G.J Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara RI*, Timun Mas, Jakarta, 1960.
- G.S. Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid 2, Balai Pustaka, Jakarta, 1975.
- s Geoffery Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford Universty Press, London, 1971. ✓
- x Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engeneering: An Iquiry into Structures, Services, and Outcomes*, New York University Press, New York, 1997. ✓
- Hans Kelsen , *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, 1995.
- \_\_\_\_\_, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, 1973.
- s Harris G. Warren, Harry d. Leinenweber, Ruth O.M. Anderson, *Our Democracy at Work*, 2<sup>nd</sup> Edition, Prestice-Hall, Inc., Englowood Chiffs, N.J., (U.S.A), 1967. ✓
- x Harun Al Rasyid, *Hubungan Antara Presiden Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Balai Buku, Ikhtiar, Jakarta, 1966. ✓
- \_\_\_\_\_, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1081.
- Henry J. Schmandt, "A History of Political Philosophy," Ahmad Baidlowi & Imam Baehaqie (Penerjemah), *Filsafat Politik Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Henry W Ehrmann, *Politics in France*, Fourth Edition, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1983.

- Herman Finer, *The Major Government of Modern Europe*, Harper dan Row, Publisher, New York, Evanstone and London, 1962.
- I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Abardin, Bandung, 1990.
- Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah Al-Shari'iyah*, Dar-al-kitab al-Arabia, Kairo.
- Ibrahim R, dkk (penyadur), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Persidensial*, Grafika Persada, Jakarta, 1995.
- Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Kontroversi Negara Federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan, Bandung, 2002.
- Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sultaniyah Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Darul Falah, Jakarta, 2000.
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Eresco, Bandung, 1992.
- or Inu Kencana Syafie, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004. ✓
- 3/2  
D Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1987. ✓
- A Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985. ✓
- X \_\_\_\_\_, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983. ✓
- X J. Harvey dan L. Bather, *The British Constitutions and the Politics*, Macmillan Education Ltd, London and Basingstoke, 1984. ✓
- 3/2  
S J.C.T. Simorangkir *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia..* PT. Gunung Agung. Jakarta. 1984. ✓
- X J.Carla M. Zoethout et.al., *Control in Constitutional Law*, Erasmus Universty, Rotterdam Nijhoff Publishers, London, 1993. ✓
- X J.J.Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Pt. Pembangunan, Jakarta, 1965. ✓
- X J.W. Peltason, *Understanding the Constitution, Tenth Edition Holl, Rinehart and Winston, New York, 1982.* ✓
- X Jackson Vicki C, and Mark Tushnet, *Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 1999. ✓

- Jerome Samuel dan Sidney Peyroles (ed), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University Press, Yogyakarta, 1991.
- Jimly Asshiddiqie , "Presidensialisme Versus Parleментарisme," dalam IDEA, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH-UH Press, Yogyakarta, 2004.
- W \_\_\_\_\_, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994. ✓
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Mahkamah Konstitusi*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1996.
- L Jimmy Ass \_\_\_\_\_, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Ind Hill, Jakarta, 1997. ✓
- R Jimmy Asshidi \_\_\_\_\_, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002. ✓
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- 342  
S John A Rohr, *Founding Republic in France and America: A Study in Constitutional Governance*, University Press, Universty of Kansas, 1995. ✓

- John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London: Macmillan Professional Master, 1989.
- John J. Wuest & Shepherd L. Witman, *Outline of Modern European Governments (visualized)*, New Jersey: Littlefield Adams & Co, 1964.
- K.C. Where, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1968.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Terj.), Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-Toronto, 1975.
- Kamaruzzaman, *Relasi Islam dan Negara Perspektif Modernis dan Fundamentalis*, Indonesia Tera, Magelang, 2001.
- Karl P. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1950.
- Khursid Ahmad, *Islamic Law and Constitution* (diterjemahkan edisi Inggris), Lahore, Islamic Publication 1975.
- Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi Menakar Kinerja Partai Politik Era Transisi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1998.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004.
- Laurance H. Tribe, *American Government, Second Edition*, The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1988.
- Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Tatanusa, Jakarta, 2000.
- M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

- M. Oosterhagen, *Separation of Powers As A Form Of Control And The Dutch Constitution*, dalam Carla M. Zoethout, *et al.*, (Eds.) **Control In Constitutional Law**, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993.
- Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta, 1997.
- Martin Hutahuruk, *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat Kendala dan Peluang Menuju Demokratisasi*, LP3ES, Jakarta.
- × Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Grafiti, Bandung, 1991. ✓
- \_\_\_\_\_, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Grafiti, Bandung, 1991.
- Max Boli Sabon, *Ilmu Negara Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- × Michael J. Perry, "What is "the Constitution" (and Other Fundamental Questions)," dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1998. ✓
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2002.
- ✓ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2002. ✓
- Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews (editor), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, Jakarta, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- ✓ Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. ✓

- \_\_\_\_\_, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Dimensi Akademis dan Politis Tentang Amandemen UUD 1945*. Dalam Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah. Sinar Grafika. 2000.
- \_\_\_\_\_, *Modul Ilmu Negara*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1995.
- Mohammad Hatta, *Sekitar Proklamas*, Tinta Mas, Djakarta, 1970.
- Mohammad Hatta, Ahmad Subardjo Djojoadisurjo, A.A. Maramis, Sunarjo, A.G. Pringgodigdo, *Uraian Pancasila*, Mutiara, Jakarta, 1977.
- Mudji Sutrisno, dkk, *Sejarah Filsafat Nusantara : Alam Pikir Indonesia*, Galang Press, 2005, Yogyakarta
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Muhammad Tolchah Mansur, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1977.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid I, Jajasan Prapantja, Djakarta, 1959
- Mukthie Fajar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1990.
- Myron Weiner dan Yoseph La Palombara, "Pengaruh Partai terhadap Perkembangan Politik," dalam Meriam Budiardjo (peny), *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998.
- N. Jayapalan, *Modern Governments and Constitutions*, Mehra Offset Press, Delhi, 2002.
- h Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2003. ✓
- h Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH UII, Yogyakarta, 1999. ✓

Nobert Weiner, *The Human Use of Human Being Cybernetic and Society*, Doubday & Company Inc, Garden City, New York, 1954.

\_\_\_\_\_, *The Human Use of Human Being Cybernetics and Society*, Doubday & Company Inc. Garden City, New York, 1954.

Notonegoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta 1980.

× Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Airlangga, Jakarta, 1985. ✓

lv Padmo Wahjono (eds), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. ✓

\_\_\_\_\_, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982.

Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Aksara, Jakarta, 1985.

\_\_\_\_\_, *Teori Sistem dan Pengeterapannya dalam Management*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1981.

Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni, 1992.

Peter Woll & Sidney E. Zimmerman, *American Government*, Random House, New York, 1989.

Philip Bobbitt, "Constitutional Law and Interpretation" Denis Petterson (ed), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Black Well Publishers, Oxford, 1999.

Pj Suwarno, *Tata Negara Baru Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Dan Konstitusional*. Kanisius, Yogyakarta, 1999.

R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004

R.M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1960.

Renanto R Pasimio, *The Philippine Constitution (Its Evolution and Development) and Political Science*, National Book Store Inc, Metro Manila, 1991.

Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law And Economic*, Addison Wesley Longman, New York, 2000.

- Rosjidi Ranggawidjaja, Kedudukan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, *Naskah Buku*, F.H. UNPAD, Bandung, 1980.
- Rusell F. Moore, *Modern Constitutions*, Ames, Iowa, Littlefield, Adam & Co, 1957.
- Saldi Isra, dkk, "*Evaluasi Serta Penyempurnaan Strategi dan Kerangka Kerja Reformasi Konstitusi*," Diskusi Terbatas ke-III, Sahid Kusuma Raya, Solo, 12-13 Juni 2002.
- Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan Peradilan dan Adat dalam Islam*, Khalifa, Jakarta, 2004.
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.
- Sartjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, Littlefield, Adams & Co. Paterson, New Jersey, 1963.
- \_\_\_\_\_, *Comparative Government Visualized*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1959
- ✓ Sir Ivor Jennings, *The Law and The Constitution*, University of London Press Ltd, London, Fourth Edition, 1956. ✓
- Sjahran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta.
- ✗ Slamet Efendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000. ✓
- Soediman Kartohadiprojo, *Membina Tata Kehidupan Politik Berdasarkan UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1970.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* Raja Grafito Persada, Jakarta, 2001.
- Soetandiyo Wignosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma Elsam, 2002.



- Soeyadi. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, 1999.
- Sony Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Kanisius Yogyakarta, 1996.
- SP. Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali, 2001.
- ℳ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Konstitusi serta Artinya untuk Negara," dalam Padmo Wahyono (ed), *Masalah-Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. ✓
- \_\_\_\_\_, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, TARSITO, Bandung, 1976.
- × \_\_\_\_\_, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989. ✓
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- \_\_\_\_\_, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979.
- Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Sulardi dan Cekli S Pratiwi, *Mengukuhkan Negara Kesatuan Menepis Diskursus dan Mengabaikan Konsep Negara*, UMM Press, Malang, 2002.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang: UMM, 2002.
- Sumantri A.R. (terj.). *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional, Deplu Amerika Serikat. Jakarta. 2000.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997.

- Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Tim Kajian Amandemen FH Unbraw, *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.
- Vincent A. Wellman, "Authority of Law," Denis Petterson (ed), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Black Well Publishers, Oxford, 1999.
- William G. Andrews, *Constitutional and Constitutionalism*, Third Edition, New Jersey, Van Nostrand Company. 1968.
- Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Cetakan ke-2, Bandung: Eresco Jakarta, 1981.
- Yusuf Al-Qardhawy, *Min Fiqih Daulah Fil Islam*, Alih Bahasa Katsur Suhardi, Cetakan Ketiga, Pustaka al Kausar, Jakarta, 1998.
- Zainal Abidi Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra, Yogyakarta, 2001.

## **B. DISERTASI**

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – IV*, Disertasi, Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990.
- Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan. (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, Januari 2000.
- Ibrahim R, "Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945," *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2003.

- Juanda, "*Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945*," Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2004.
- Kotan Y. Stefanus, *Makna Kekuasaan Pemerintah Negara Menurut Bab III Undang-Undang Dasar 1945 dan Hubungannya dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia*, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2000.
- La Ode Husen, "*Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*," Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004.
- Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Pengaturan Tugas dan Wewenang Wakil Presiden Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 2003.
- Moh.Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia*. Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 22 Juni 1993.
- Rukmana Amanwinata, "*Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*", Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1996.
- Sri Soemantri M, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1978.
- Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia. Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yurudik Pertanggung Jawaban Kekuasaan*. Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Juli 1990.
- Taufiqurrahman, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain)*. Disertasi, Universitas Indonesia , 29 September 2003.

### C. Peraturan Perundang-Undangan dan Risalah

Konstitusi RIS 1949.

Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Sekretariat Jendral MPR RI, 2003.

Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Keterangan Pemerintah Atas Rancangan  
Undang-Undang Tentang APBN Tahun Anggaran 2004 Serta Nota  
Keuangan Disampaikan di Depan Sidang DPR 15 Agustus 2000,  
Sekretariat Negara RI.

Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI Tahun 1999, Sekretariat Jendral MPR RI.

Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI Tahun 2000, Sekretariat Jendral MPR RI.

Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jendral MPR RI.

Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI Tahun 2002, Sekretariat Jendral MPR RI.

Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, 25 Mei 1945 - 22 Agustus 1945 Sekretariat  
Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan

Undang-Undang Dasar Amerika Serikat

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Prancis

Undang-Undang Dasar Republik Islam Iran

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,  
DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan  
Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang  
Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

#### D. Tesis, Makalah, Jurnal, Internet dan Kliping

A. Latief Fariqun, *Pertanggungjawaban Presiden Kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Tesis, Pasca Sarjana Unpad Bandung, 1990.

A. Muhammad Asrun, *Konstitusi Baru Dari Komisi Konstitusi*, Makalah, Kajian Komprehensif tentang perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, kerjasama Fakultas Hukum UGM dengan Sekjend MPR RI Yogyakarta, 10 Desember 2003.

Adnan Buyung Nasution, "*Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*," Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Se-Indonesia, Hotel Aryaduta, Jakarta 7 September 2004.

Agus Wahyudi, "*Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek*," Jurnal Hukum Jentera Edisi 8 Tahun III Maret 2005.

Asri Muhammad Saleh, "Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dalam Perspektif Politik Hukum (Suatu Studi Analisis Yuridis Normatif Hukum Kenegaraan)," *Thesis* Pasca Sarjana UII Yogyakarta 1998.

Bagir Manan, "*Kekuasaan Presiden RI (UUD 1945) untuk Membuat, Memesuki, Dan Mengesahkan Perjanjian/Persetujuan Internasional*," Paper, Fakultas Pasca Sarjana Unpad, Bandung, 1984.

Bintan Saragih, "*Lembaga Perwakilan dan Pemilihan di Indonesia*," Makalah pada Pendidikan Non Gelar Masalah-Masalah Legislatif Bagi Anggota-Anggota DPRD Tingkat I.

Bonar Simanjuntak, *Tiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan Sekitar Permasalahannya*, Tarsito, Bandung, 1981.

*Forum Keadilan* Nomor 30, 31 Oktober 1999.

Harun Al Rasyid, *Eksistensi, Kedudukan, Dan Tugas Dewan Pertimbangan*. Makalah, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Airlangga Surabaya dan Kanwil Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 9-10 Juni 2004.

\_\_\_\_\_,” **Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945,**” Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Se-Indonesia, Hotel Aryaduta, Jakarta, 7 September 2004.

<http://www.kependudukan.com>.

[http://mi.essortment.com/presidentialpart\\_rket.htm](http://mi.essortment.com/presidentialpart_rket.htm), *A nation's type of government refers to how that state's executive, legislative and judicial organs are organized. All nations need some sort of government to avoid anarchy. Democratic governments are those that permit the nation's citizens to manage their government either directly or through elected representative. This is opposed to authoritarian governments that limit or prohibit the direct participation of its citizens. Two of the most popular types of democratic government are the presidential and parliamentary systems.*” Lihat, *Parliamentary versus Presidential Governments*, diakses tanggal 8 Agustus 2004.

<http://www.aph.gov.au/parl.htm> (*the executive power to administer laws and carry out the business of government*) dan kekuasaan Yudikatif Federal menguji melalui peradilan (*the judicial power exercised by courts*). Lihat “*Parliament An Overview*,” diakses tanggal 8 Agustus 2004.

<http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A591383>. *The British Parliament has been in existence since 1215, when King John signed the Magna Carta, and is one of the oldest in the world.* Lihat *The “British Parliamentary System,”* diakses 8 Agustus 2004.

I Gede Pantja Astawa, “*Interpelasi dalam Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Daerah,*” **Makalah** disajikan di Cirebon pada tanggal 27 Desember 2003.

Ichlasul Amal, “*Pidato Pengantar,*” disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tentang **Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945,** yang diselenggarakan oleh Pengurus Pusat Kagama Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada, 8-10 Juli 2002, Yogyakarta.

Iin Suny Atmadja, “*Kedudukan Partai Oposisi dalam Negara Hukum Indonesia Menurut UUD 1945 (Kajian dari Sudut Hukum Tata Negara),*” **Tesis** Program Pascasarjana, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2002.

J. Kristiadi, “**Beberapa Catatan Proses Amandemen Konstitusi di Beberapa Negara,**” Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945,

diselenggarakan oleh Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 8-10 Juli 2003.

Jimly Asshiddiqie , “*Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*,” Makalah disampaikan pada Kuliah Perdana Fakultas Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Kamis 13 September 2001.

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

*Kompas*, 15 April 2002

*Kompas*, 16 Agustus 2003

*Kompas*, 16 Agustus 2005

*Kompas*, 22 Juni 2002

*Kompas*, 23 April 2001

*Kompas*, 25 April 2001

*Kompas*, 25 Mei 2001

*Kompas*, 26 Mei 2001.

Muhamad AS. Hikam, *Beberapa Masalah Sekitar Fungsi Perwakilan, Pembuat Keputusan dan Pembentukan Legitimasi dari DPR, Dalam Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan dan Pembentukan Legitimasi*, Makalah, Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, Jakarta, 1997.

Rusli Kustiaman Iskandar, *Kedudukan, Tugas dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Tesis Pasca Sarjana, Unpad Bandung, 1993.

*Sinar Harapan*, April 2003

*Sinar Harapan*, Jakarta, 2003

Sri Soemantri M , “UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara”, *Jurnal Demokrasi & IIAM*, Vol. 1, No. 4, September-November 2001

---

\_\_\_\_\_, "*Wawasan Akar Kerakyatan dan Strategi Pengukuhanannya Melalui Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 Dilihat dari Aspek Hukum,*" Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari yang diadakan oleh IIPS pada tanggal 14 Desember 1995.

Sugeng Istanto, Makalah, *Substansi Dan Cakupan Suatu Konstitusi Dalam Kerangka Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Seminar Kajian Komprehensif Tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Kerjasama Sekjen MPR-RI dengan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 10 Desember 2003.

#### **E. Kamus**

Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Publishing Co. St. Paul Mn, 1999.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

Marjane Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999.

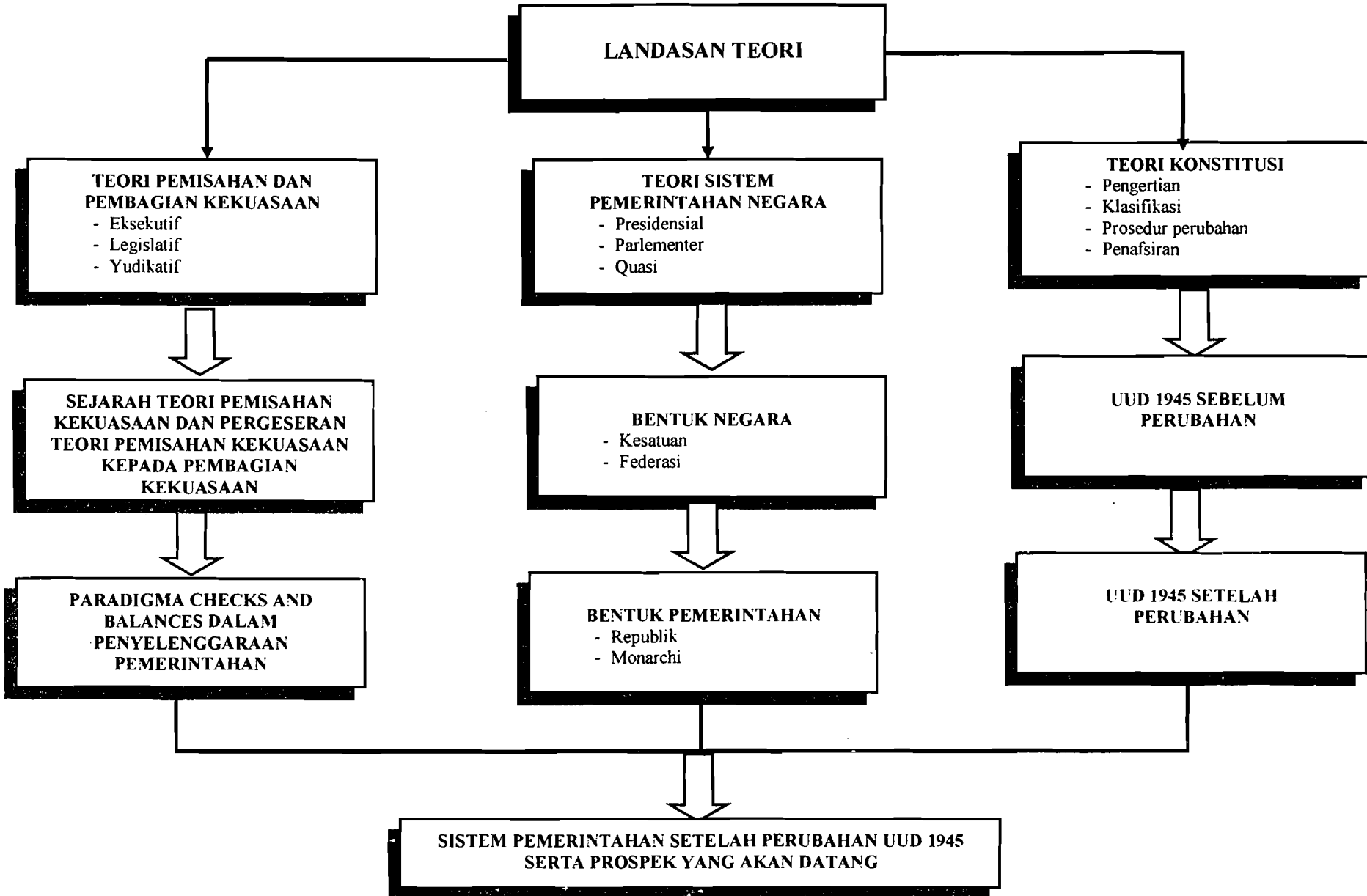
Van Pramadya Puspa, *Kamus Hukum Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, Aneka, Semarang, 1977.



# LAMPIRAN

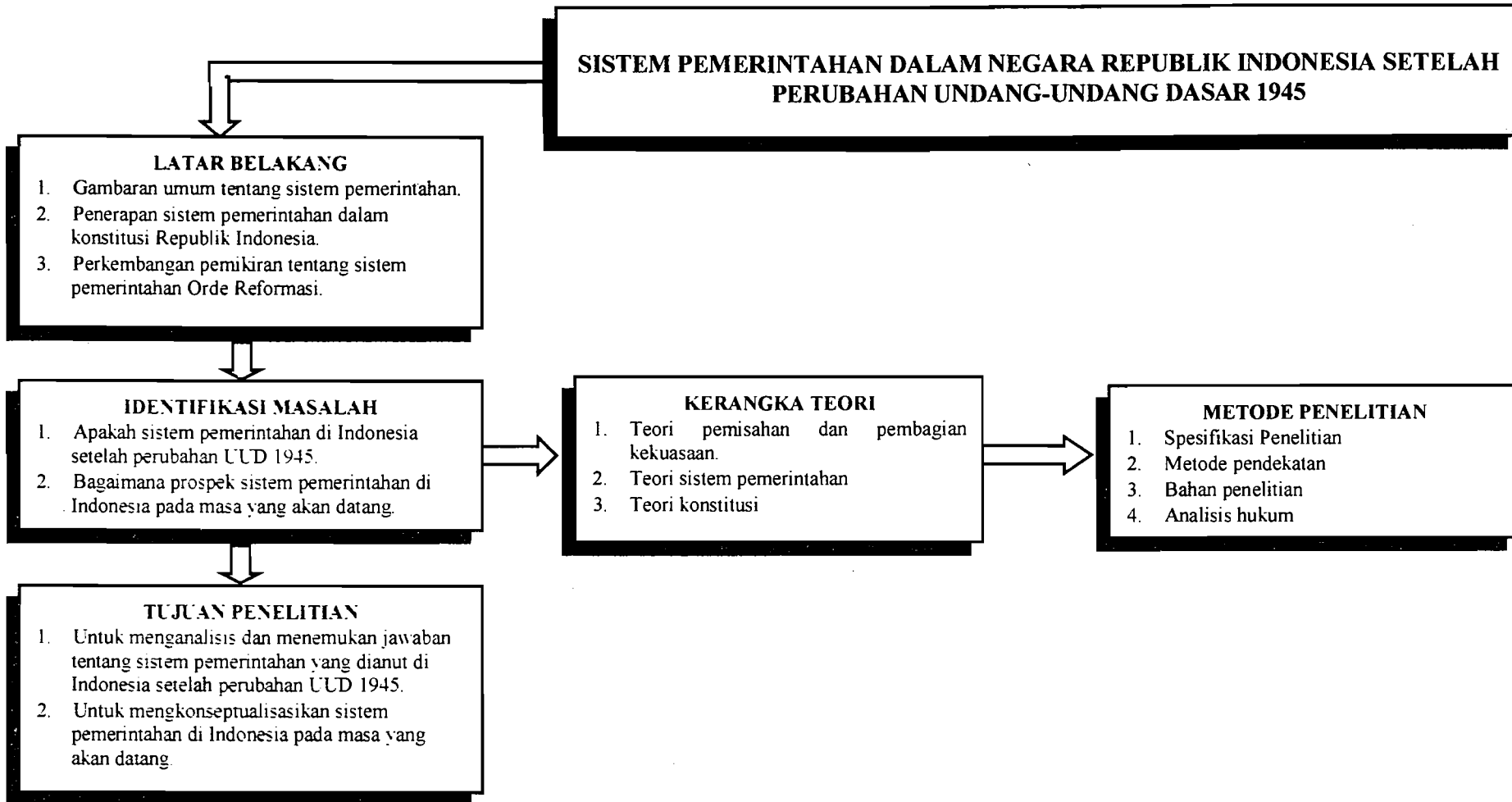
Bagan 01

**SISTEM PEMERINTAHAN DALAM NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**



## Bagan 02

### PENELITIAN DISERASI MENGENAI “SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA”



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### I. DATA PRIBADI

1. Nama : **Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum**
2. Jenis Kelamin : Perempuan
3. Tempat/Tgl.Lahir : Pekanbaru, 14 Desember 1955
4. Agama : Islam
5. Pekerjaan : Dosen DPK Pada Fakultas Hukum dan  
Pasca Sarjana Universitas Islam Riau
6. Jabatan/Golongan : Lektor Kepala / IV B
7. Alamat Rumah : Jl. Pitulo No.7 Perumahan Arengka Indah  
Pekanbaru, Riau. Telp. (0761) 61562  
HP. 0811259834

### II. RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Tamat SD : Pekanbaru 1969
2. Tamat SLTP : Pekanbaru 1971
3. Tamat SLTA : Pekanbaru 1974
4. Tamat Fak. Hukum (SI) : Universitas Islam Riau 1981
5. Tamat Pasca Sarjana (S2) : UII Yogyakarta 2001
6. Program Doktor (S3) : UII Yogyakarta 2005

### III. KETERANGAN KELUARGA

#### A. Suami

1. Nama : **Dr. Sudi Fahmi, SH., M.Hum.**
2. Tempat/Tanggal Lahir : Taluk Kuantan, 26 Maret 1952

3. Pekerjaan : - Dosen DPK pada Fakultas Hukum dan Pasca Sarjana Universitas Lancang Kuning Pekan Baru  
- Peserta Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta.

**B. Anak-anak**

1. Ledhita Utami : Mahasiswa Fak. Ekonomi UII Yogyakarta  
2. Sania Utari : Siswa SLTP Muh. 2 Yogyakarta

**C. Orang Tua**

1. Chaidir Anwar : Ayah (Alm.)  
2. Hj. Chadijah Ali : Ibu (Alm.)  
3. Drs. H. Samad Thaha, MBA : Bapak Mertua  
4. Hj. Fatimah Zainab : Ibu Mertua

**IV. PRESTASI**

1. Mahasiswa Teladan Tingkat Nasional Tahun 1980.  
2. Dosen Teladan UIR Tahun 1986.  
3. Penatar P4 Tingkat Nasional Tahun 1983 – 1992.  
4. Penerima Beasiswa Berprestasi 1976 – 1980.

**V. PENGALAMAN PEKERJAAN DAN JABATAN**

1. Dosen Tetap Fakultas Hukum Tahun 1981 – 1983.  
2. Dosen DPK pada Fakultas Hukum UIR Tahun 1983 – Sekarang.  
3. Sekretaris Akademi Akuntansi 1981 – 1985.  
4. Pembantu Dekan III Fakultas Hukum UIR Tahun 1987 – 1991.  
5. Pembantu Dekan III Fakultas Hukum UIR Tahun 1991 – 1995.  
6. Anggota DPRD Tk.I Riau Periode 1987 – 1992.  
(Wakil Sekretaris Fraksi Karya Pembangunan)  
7. Anggota DPRD Tk.I Riau Periode 1992 – 1997.  
(Bendahara Fraksi Karya Pembangunan)

8. Anggota DPRD Tk.I Riau Periode 1997 – 1999.  
(Bendahara Fraksi Karya Pembangunan)
9. Staf Ahli Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Propinsi Riau Tahun 1999-2000
10. Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Tahun 2003 – Sekarang.
11. Dosen Pasca Sarjana Universitas Lancang Kuning Tahun 2005.

## **VI. PENGALAMAN BERORGANISASI**

1. Wakil Ketua Senat Mahasiswa Fak.Hukum UIR Periode 1975 – 1978.
2. Bendahara Dewan Mahasiswa Fak.Hukum UIR Periode 1978 – 1980.
3. Wakil Ketua Himpunan Mahasiswa Islam Cab.Pekanbaru Periode 1976 – 1979.
4. Ketua KOHATI Cab.Pekanbaru Periode 1976 – 1979.
5. Wakil Sekretaris KNPI Propinsi Riau Periode 1977 – 1981.
6. Wakil Ketua KNPI Propinsi Riau Periode 1981 – 1985.
7. Wakil Sekretaris DPD Golkar Tk.I Riau Periode 1982 -- 1987.
8. Wakil Sekretaris DPD Golkar Tk.I Riau Periode 1987 -- 1992.
9. Wakil Sekretaris DPD Golkar Tk.I Riau Periode 1992 -- 1997.
10. Wakil Ketua DPD Golkar Tk.I Riau Periode 1997 – 2001.
11. Wakil Ketua BKOW Propinsi Riau Periode 1990 – 1994.
12. Sekretaris Himpunan Wanita Karya Periode 1987 – 1992.
13. Wakil Ketua Himpunan Wanita Karya Periode 1992 – 1997.
14. Wakil Ketua Yayasan Lembaga Pendidikan Islam Daerah Riau Periode 1995 – Sekarang.
15. Ketua Majelis Yayasan Diniyah Putri Periode 1993 – Sekarang.

## **VII. PUBLIKASI KARYA ILMIAH**

### **A. Buku / Modul**

1. Pola Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden Perspektif Konstitusi, Penerbit UII Press, Yogyakarta, Tahun 2001.

2. Ilmu Negara (bersama Asri M. Saleh, SH., M.Hum.) Penerbit Bina Mandiri Press, Pekanbaru Tahun 2000.
3. Konsepsi Negara Hukum (Modul) Tahun 2000.
4. Teori Konstitusi (Sebuah Realitas dan Kritik) Modul Tahun 2004.
5. Politik Hukum (Kajian Teoritis dan Perkembangan) Modul Tahun 2005.

#### **B. Penelitian**

1. Proses pengadilan sederhana, cepat dan biaya ringan di Pengadilan Negeri Pekanbaru Tahun 1985.
2. Hubungan DPRD dengan Gubernur di Propinsi Riau (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Tahun 1985).
3. Komunikasi Politik DPRD Propinsi Riau periode 1982 - 1987 dalam rangka menyalurkan aspirasi rakyat Tahun 1988.
4. Analisis Yuridis dan Implementasi Hak Inisiatif DPRD Riau ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (1989).
5. Hubungan Konsultatif Badan Pertimbangan Daerah dengan Gubernur Kepala Daerah Tahun 1992.
6. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MPR RI Periode 1992 - 1997 (1999).
7. Proses Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ke dalam Peraturan Daerah dalam rangka pelaksanaan Hak Amandemen DPRD Propinsi Tk.I Riau 1991.
8. Analisis Yuridis Hasil Sidang Umum MPR RI dalam rangka Pembangunan Politik Tahun 1992.
9. Upaya Menggali Potensi Daerah Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Tahun 1992.
10. Peranan DPRD Propinsi Riau dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan di Propinsi Riau Tahun 2000.
11. Penanggulangan Gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Pembubaran Departemen Sosial Tahun 2002.

### C. Artikel / Makalah

1. Penegakkan Hukum di Indonesia Dalam Idea dan Realita, *Jurnal Mahkamah*, 1999, April, No.4.
2. Kekerasan Dalam Penyelidikan Ditinjau Dari Segi Hukum dan Keadilan, (Ditulis Bersama *Asri Muhammad Saleh, SH.,M.Hum.*), *Jurnal Mahkamah*, 1999 September, No.17.
3. Hakekat Kesamaan Derajat Manusia Dalam Islam, *Jurnal Mahkamah*, 2001, April, No.4.
4. Menuju Kebenaran Ilmiah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu, *Jurnal Mahkamah*, 2002, April, No.1.
5. Pembaharuan Hukum Ekonomi di Indonesia, *Jurnal Mahkamah*, Edisi Khusus, Desember, 1998.
6. Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam di Riau, Strategi Implementasinya (Jurnal UII Yogyakarta) No.4 Vol.7 Tahun 2000.
7. Problema Konstitusi Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Respublica* Vol.II No.2 Tahun 2003.
8. Peranan Pemuda Dalam Pembangunan Bangsa (Pemakalah) Seminar Diselenggarakan Depdikbud Tahun 1992.
9. Masa Depan Generasi Muda Wanita Bersama Himpunan Wanita Karya (Pemakalah) dalam Seminar Tingkat Nasional 1993 Partisipasi Wanita Dalam Mensukseskan Pemilu 1992 (Pemakalah) Seminar Tahun 1992.
10. Cara penghitungan suara untuk memperoleh kursi DPRD Tk.I dan DPRD Tk.II Se-Propinsi Riau (7 Kabupaten dan Kotamadya) (Pemakalah) yang diselenggarakan Partai Politik Tahun 1999.
11. Pentingnya Kontrol Hukum Terhadap Kekuasaan Pemerintah (Pemakalah) diseminarkan dalam Seminar Akademis Dewan Dosen, FH-UIR, Pekanbaru, Sabtu, 19 September 1998.
12. Demokrasi Politik Sebagai Upaya Pembangunan Hukum yang Responsif (Pemakalah) diseminarkan dalam Seminar Akademis Dewan Dosen, FH-UIR, Pekanbaru, Jum'at, 13 November 1998.



13. Implementasi Fungsi dan Otorisasi Lembaga Legislatif di Indonesia (Pemakalah) disajikan pada Seminar Akademis Bulanan Staf Pengajar FH-UIR, Pekanbaru, Sabtu, 5 Desember 1998.
14. Memahami Heterogenitas Dalam Rangka Memperkokoh Persatuan dan Kesatuan Bangsa, Disampaikan dalam Seminar Pembicaraan dan Pengembangan Kebudayaan Daerah Depkdibud, Kanwil Provinsi Riau, Pekanbaru, 25 September 1998.

#### **VIII. PENGABDIAN PADA MASYARAKAT DAN DAERAH**

1. Melakukan berbagai penyuluhan di bidang hukum baik di Tingkat Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa di Propinsi Riau.
2. Sebagai anggota LBH membantu menyelesaikan berbagai kasus anggota masyarakat miskin kota/desa.
3. Membentuk kader pemuda dan wanita di Tingkat Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa di Propinsi Riau.
4. Mensosialisasikan pemilihan umum, penghitungan suara, pembagian kursi untuk masing-masing partai politik serta hasil-hasil pemilihan umum 1999 pada masyarakat baik Tingkat Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa.
5. Memberikan penataran P4 di beberapa Perguruan Tinggi, kelompok pemuda dan wanita se-Propinsi Riau.
6. Bersama organisasi sosial kemasyarakatan/organisasi wanita melakukan bakti sosial, dan lain-lain.

Demikian daftar riwayat hidup ini dibuat untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Pekanbaru, 14 Desember 2005

Yang membuat,

Ellydar Chaidir