

**PENGATURAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA  
SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945  
( Studi Atas Kekuasaan Presiden )**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Kelulusan  
Program Magister Ilmu Hukum



Oleh:  
Andar Rujito  
NIM: 05912155

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2011**

**PENGATURAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA  
SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945  
(Studi Atas Kekuasaan Presiden)**

Oleh :

**ANDAR RUJITO**

Nomor Mhs       :   05912155  
BKU               :   Hukum Tata Negara  
Program Studi   :   Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 25 Februari 2012 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Pembimbing I

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Tanggal .....

Pembimbing II

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Tanggal .....

Anggota

**Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.**

Tanggal .....

Mengetahui  
Ketua Program

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Tanggal .....

## PERSEMBAHAN ...

Hari kemarin begitu sangat mengesankan, hari inipun aku merasa bahagia...

Dan kuyakini esok hari akan selalu ada ceria, penghiburan dan pengharapan.

Sebab bagiku,.. semua menjadi indah karena Bapaku di surga.

Oleh karena itu aku akan selalu bersuka cita dan mengucapkan syukur dalam segala hal.

Kupersembahkan karya ini untuk orangtuaku :  
Wignyo Hadi Subroto, untuk istriku tercinta Yustina  
Sri Hartini, anakku (1) Pirera Denta Nafiri Gupta, (2)  
Calista Evanya Nafiri Putri, untuk keluargaku, dan  
semua orang yang tentu sangat aku sayangi !

## KATA PENGANTAR

Pada mulanya ada keraguan, ketakutan, dan kebimbangan. Hal itu menyelimuti hati dan seakan tidak percaya bahwa segala sesuatunya bisa terjadi. Oleh karena itu sungguh terasa bahagia dan terpuaskan ketika pada akhirnya tulisan atau karya ini dapat diselesaikan. Tentu puji syukur saya kidungkan kepada Tuhan Yang Maha Kasih, dan ucapan terima kasih yang tak terhingga saya haturkan kepada :

1. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing dan Penguji.
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing dan Penguji
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku penguji
4. Bapak/Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta
5. Bapak/Ibu Karyawan Program Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta

Dan keluarga, semua teman, sahabat yang tidak bisa kami sebut satu-persatu, yang telah memberikan doa, bimbingan, bantuan, perhatian, dan semua hal yang pada akhirnya menjadikan karya ini dapat terselesaikan.

Tentu, sebagai sebuah karya ilmiah tulisan ini masih terdapat banyak kesalahan, oleh karena itu apabila ada saran, kritik dan masukan yang sifatnya menyempurnakan akan sangat saya harapkan dan terima kasih juga saya ucapkan.

Sesederhananya tulisan ini, saya berharap ada manfaatnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan, lebih-lebih bagi pembangunan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Akhirnya sekali lagi terima kasih dan mohon maaf yang sebesar-besarnya atas segala kesalahan saya. Kiranya Tuhan memberkati kita semua.

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR .....	viii
ABSTRAK .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Kerangka Teoritik.....	13
F. Metode Penelitian .....	28
1. Metode Pendekatan .....	28
2. Jenis dan Sumber Data .....	28
3. Metode Pengumpulan Data.....	29
4. Teknik Analisis Data.....	30
5. Sistematika Penyajian .....	31

BAB II	SISTEM PEMERINTAHAN DALAM PENYELENGGARAAN	
	NEGARA	
	A. Kekuasaan Presiden Dalam Pemerintahan .....	33
	B. Kekuasaan Presiden dalam Sejarah Pemerintahan Indonesia .....	52
	C. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) Dalam Sistem Penyelenggaraan Negara .....	71
BAB III	KEKUASAAN PRESIDEN PASCA AMANDEMEN UUD 1945	
	A. Perubahan UUD 1945 .....	78
	B. Kekuasaan Presiden pasca Perubahan UUD 1945 .....	82
	C. Kekuasaan DPR pasca Perubahan UUD 1945 .....	111
	D. Hubungan Presiden dan DPR Pasca Amendemen UUD 1945....	118
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan .....	132
	B. Saran.....	137
	DAFTAR PUSTAKA .....	139

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. <i>Interactive Model of Analysis</i> .....	30

## ABSTRAK

Perubahan UUD 1945 telah mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Semua lembaga negara dalam UUD 1945 menjadi berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan yang cukup mendasar lainnya adalah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR.

Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD 1945, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Ketentuan tersebut tentu dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.

Kalau pada awalnya anggota MPR telah sepakat bahwa perubahan UUD 1945 salah satunya adalah untuk memperkuat sistem Presidensial, maka dengan perubahan yang sudah terjadi ternyata justru ditengarai menjadikan melimpahnya kekuasaan yang eksekutif pada wakil rakyat. Ada yang berpendapat bahwa alih-alih mengoreksi kekuasaan yang cenderung *executive heavy*, yang tercipta malah kekuasaan legislatif yang ekstrem. Format kenegaraan seperti “banci”: Republik dinyatakan berbentuk Presidensial, tapi spirit “parlementarian” sangat kuat. Sistem pemerintahan Presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945 bisa disifatkan sebagai suatu sistem pemerintahan Presidensial dengan rasa parlementer.

Dalam menjawab persoalan di atas, maka kajian tentang perubahan UUD 1945 dalam tulisan ini menitik beratkan pada (1) sejauh mana penguatan sistem presidensial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan (2) hubungan antara Presiden dengan DPR. Pada akhirnya disimpulkan bahwa telah terjadi perubahan dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), dan telah pula menguatnya prinsip sistem presidensial dalam ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini menegaskan tentang cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan menjadi sesuatu yang selalu sangat menarik untuk dikaji. Hal ini disebabkan bukan saja karena dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah memberlakukan sistem pemerintahan Presidensil maupun parlementer, tetapi juga karena dalam pelaksanaan kedua sistem tersebut sering menimbulkan permasalahan karena ketidaktegasan dan ketidakjelasan terhadap sistem yang diberlakukan.

Pada awal kemerdekaan, terlepas dari kondisi darurat dan sifat kesementaraannya. Undang-Undang Dasar yang ditetapkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 mengatur dengan tegas bahwa sistem pemerintahan menganut sistem Presidensil. Hal ini dibuktikan dengan adanya ketentuan bahwa Presiden adalah sebagai Kepala Negara dan sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya ia dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Dalam hal ini Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Di samping itu, Presiden juga dibantu oleh menteri-menteri. Menteri-menteri tersebut tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi tergantung

kepada Presiden. Menteri-menteri ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan wewenang tertentu kepada Presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan. Namun demikian, pemberian wewenang tersebut tidak diikuti dengan batasan-batasan terhadap penggunaannya. Soekarno, sebagai Presiden pertama RI, dalam rapat pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-Undang Dasar kilat.<sup>1</sup> Hal ini dikarenakan mendesaknya keinginan untuk memproklamasikan kemerdekaan pada saat itu sehingga infrastruktur bagi sebuah negara yang merdeka harus segera disiapkan. Oleh karena itu, hal tersebut menyebabkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Dasar yang singkat dan sangat multi interpretatif.

Dalam melaksanakan kekuasaannya, Presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar oleh Undang-Undang Dasar 1945, dimana pada masa awal pemerintahan, kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan bukan hanya sekedar berdasarkan Pasal 4, 5 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 saja, tetapi juga berdasarkan Pasal IV aturan Peralihan yang berbunyi: “Sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”<sup>2</sup> Sebagai

---

<sup>1</sup> Harun Alrasid, *Membangun Indonesia Baru dengan Undang-undang Dasar Baru (Menanti Kelahiran Republik Kelima) dalam Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta, 2004, hlm. 153.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tara Negara Indonesia*, Raja Grifindo Persada, Jakarta, 2005. hlm. 112.

akibat dari ketentuan peralihan tersebut, Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai diktator karena bantuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekangan atas kekuasaannya.<sup>3</sup>

Baru sekitar 3 bulan UUD ini berlaku, pada tanggal 14 Nopember 1945 melalui Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945 telah terjadi perubahan sistem pemerintahan dengan munculnya Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam hal ini menteri-menteri menjadi anggota suatu kabinet yang dipimpin Perdana Menteri dan tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden. Pusat kekuasaan eksekutif telah bergeser dari Presiden kepada Perdana Menteri.

Dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tersebut, maka terjadilah pengurangan terhadap kekuasaan Presiden, dan sebenarnya bukan hanya pengurangan tetapi pergantian sistem ketatanegaraan, yaitu pergantian dari sistem Presidensil menjadi sistem parlementer<sup>4</sup>.

Praktek parlementarisme ini kemudian dianut lagi di dalam Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang menggunakan Konstitusi RIS 1945 sebagai konstitusinya. Meskipun sebenarnya sistem parlementer berdasarkan Konstitusi RIS ini tidaklah murni, misalnya, DPR tidak dapat menjatuhkan pemerintah dengan mosi berhubung keadaan masih darurat, lembaga-lembaga

---

<sup>3</sup> AK. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-undang Dasar Dalam Teori dan Praktek Pembangunan*, Jakarta, 1956, hlm. 11 dalam Yed Imran, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Eksekutif Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia* (Bagian I,) Artikel Hukum Tata Negara, Dikirim/ditulis pada 15 November 2007.

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, op.cit., hlm. 119

demokrasi dapat bekerja secara relatif efektif<sup>5</sup>. Sistem pemerintahan parlementer ini lebih ditegaskan lagi ketika berlaku UUDS 1950.

Sistem Presidensial kembali berlaku ketika Presiden mengeluarkan Dekrit pada tanggal 5 Juli 1959, yang salah satunya isinya adalah kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950. Dalam pelaksanaan pemerintahan di masa yang disebut orde lama ini, Presiden benar-benar memiliki keleluasaan dan melakukan banyak tindakan yang nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Dengan alasan pelaksanaan demokrasi terpimpin, pemerintahan di bawah kepemimpinan Sukarno menjadi pemerintahan yang otoriter dengan kesewenang-wenangannya. Pelanggaran atas UUD 1945 dilakukan dengan terang-terangan, banyak produk hukum yang dikeluarkan secara sepihak oleh Bung Karno melalui Penetapan Presiden karena sang Presiden tidak mau mendengar suara DPR atau DPR-GR<sup>6</sup>.

Kemudian dalam pelaksanaan masa orde baru, ternyata kekuasaan-kekuasaan lembaga eksekutif ini telah banyak pula menimbulkan berbagai masalah yang saat itu diwarnai pendapat pro dan kontra seputar penggunaannya. Hal tersebut dapat disebabkan karena tiga hal, yakni:

Pertama, besarnya kekuasaan Presiden tersebut tidak diikuti dengan mekanisme dan pertanggungjawaban yang jelas. Padahal hak-hak tersebut sifatnya substansial bagi kehidupan bangsa sehingga memerlukan adanya kontrol, misalnya pemilihan duta dan konsul, penentuan susunan kabinet,

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi menuju Reformasi Tata Negara*, Ull Press. Yogyakarta, 1999, hlm. 35.

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 39.

wewenang untuk menyatakan perang, dan lain-lain. Kedua, fenomena ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah sedemikian besarnya sehingga menimbulkan sensitivitas dalam tubuh masyarakat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya Presiden. Ketiga, berkaitan erat dengan yang kedua, sensitivitas ini juga didorong oleh tumbuhnya kesadaran masyarakat dengan sangat cepat dengan dipicu oleh atmosfir reformasi yang tengah berjalan pada saat ini.<sup>7</sup>

Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran yang dimotori oleh mahasiswa, pemuda dan berbagai komponen bangsa lainnya di Jakarta dan di daerah-daerah. Berhentinya Presiden Soeharto di tengah krisis ekonomi dan moneter yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia menjadi awal dimulainya era reformasi di tanah air.<sup>8</sup>

Era reformasi memberikan harapan besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi serta terwujudnya *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat. Semuanya itu diharapkan makin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu gerakan reformasi diharapkan mampu mendorong perubahan mental bangsa

---

<sup>7</sup> Yed Imran, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Eksekutif Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia* (Bagian I), Artikel Hukum Tata Negara, dikirim/ditulis pada 15 November 2007. hlm. 3.

<sup>8</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Permasiyarakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, 2007, Jakarta, hlm. 3.

Indonesia, baik pemimpin maupun rakyat sehingga mampu menjadi bangsa yang menganut dan menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, tanggung jawab, persamaan serta persaudaraan.<sup>9</sup>

Pada awal reformasi, berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda. Tuntutan itu antara lain sebagai berikut :<sup>10</sup>

1. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM) serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Amandemen terhadap UUD 1945 merupakan sesuatu yang dipandang sebagai suatu keharusan kalau negara Indonesia tidak ingin mengulangi hal-hal yang sama berkaitan dengan lahirnya pemerintahan yang otoriter dan korup, karena UUD 1945 tidak memuat secara ketat materi-materi yang secara substansial harus ada pada setiap konstitusi yakni perlindungan HAM dan pembatasan kekuasaan bagi penyelenggara negara. Bahkan secara lebih rinci jika kajian atas UUD 1945 didekati dengan studi *socio legal* tentang sejarah konstitusionalisme, HAM, dan demokrasi, tampak bahwa UUD 1945 memang tidak memenuhi syarat sebagai aturan main politik yang (seharusnya) mewadahi konstitusionalisme.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Moh Mahfud MD, Op.Cit., hlm. 54

Tuntutan untuk melakukan reformasi konstitusi (*constitutional reform*), ternyata telah berhasil dilakukan pada awal masa reformasi. Ini merupakan suatu keberhasilan yang sangat penting bagi bangsa Indonesia. Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.<sup>12</sup>

Pada Sidang Umum MPR 1999, seluruh Fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu :<sup>13</sup>

1. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
2. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Sepakat untuk mempertahankan sistem Presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem Presidensial
4. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945, dan
5. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002.<sup>14</sup> Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan. 29 Desember 2007, hlm. 1.

<sup>13</sup> Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>14</sup> Sidang Tahunan MPR baru dikenal pada masa reformasi berdasarkan pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.<sup>15</sup>

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.<sup>16</sup>

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.<sup>17</sup> Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturar peralihan serta aturan tambahan.<sup>18</sup>

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan.<sup>19</sup> Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%)

---

<sup>15</sup> Ditetapkan pada 19 Oktober 1999.

<sup>16</sup> Ditetapkan pada 18 Agustus 2000.

<sup>17</sup> Ditetapkan pada 9 November 2001.

<sup>18</sup> Ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hlm. 1.



butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.<sup>20</sup>

Perubahan yang juga cukup mendasar lainnya adalah mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20A, sebagai berikut: DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Op. Cit. hlm. 3

usul dan pendapat serta hak imunitas. Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut tentu dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.<sup>21</sup>

Kalau pada awalnya anggota MPR telah sepakat bahwa perubahan UUD 1945 salah satunya adalah untuk memperkuat sistem Presidensial, maka dengan perubahan yang sudah terjadi ternyata justru menjadikan melimpahnya kekuasaan yang eksekutif para wakil rakyat. Alih-alih mengoreksi kekuasaan yang cenderung *executive heavy*, yang tercipta malah kekuasaan legislatif yang ekstrem. Format kenegaraan seperti “banci”: Republik dinyatakan berbentuk Presidensial, tapi spirit “parlementarian” sangat kuat. Indikasinya dalam banyak hal Presiden mesti bernegosiasi dengan Dewan.<sup>22</sup>

Sebagaimana dikatakan oleh Dr. Safroedin Bahar bahwa dewasa ini kita masih menganut sistem pemerintahan Presidensial dalam suatu bentuk negara kesatuan, tetapi bersamaan dengan itu titik berat kekuasaan telah beralih dari Presiden ke parlemen, yang pada saat ini mempunyai kekuasaan yang amat besar, bukan hanya dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan pemerintahan,

---

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 30.

<sup>22</sup> *Siapa Menabur, Siapa Menjaring*, Opini, Tempo, 28 September 2008, hlm. 23.

tetapi juga bidang-bidang tradisional termasuk dalam *executive privilege*, seperti pengangkatan duta-duta besar. Sistem pemerintahan Presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945 bisa disifatkan sebagai suatu ‘sistem pemerintahan Presidensial dengan rasa parlementer’<sup>23</sup>.

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial yang bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang lebih stabil dan demokratis ternyata tidak semuanya dapat dicapai dengan sempurna. Kaidah benegara yang mesti dipatuhi adalah bahwa pengawasan dari eksekutif tidak bisa berada di satu tangan, sebab pelanggaran terhadap prinsip ini berarti merusak prinsip *check and balance*. Namun, dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 hasil amandemen tetap saja mengundang perdebatan dari para ahli atau politisi karena masih ditentukan ketidak konsistenan terhadap sistem Presidensial yang dianutnya. Bukti ini semakin memperkuat pandangan bahwa hasil-hasil kesepakatan di dalam mengamandemen UUD 1945 pada akhirnya merupakan *resultante* dari kemauan politik yang ada pada saat itu. Sebagai produk politik sebenarnya hukum itu merupakan kristalisasi dan implementasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dan melahirkannya.<sup>24</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian Tesis ini, yaitu:

---

<sup>23</sup> Safroedin Bahar, *Posisi Strategis Sekneg dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dalam NKRI*, [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id), tgl. 6 April 2009.

<sup>24</sup> Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 30

1. Bagaimanakah kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 dan apakah dengan amandemen tersebut telah memperkuat sistem presidensil di Indonesia?
2. Bagaimanakah hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat pasca amandemen UUD 1945 dan apakah dengan amandemen tersebut telah menerapkan sistem *check and balance* dengan baik?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 dan untuk mengetahui dengan amandemen tersebut dapat memperkuat sistem presidensil di Indonesia.
2. Untuk mengkaji hubungan kekuasaan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pasca amandemen UUD 1945 dan untuk mengetahui dengan amandemen tersebut dapat menerapkan sistem *check and balance* dengan baik.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah khasanah tentang pembatasan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden sesudah perubahan UUD 1945.
2. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pembentukan *polecy* bagi aparat pemerintahan negara tentang ketepatan isi perubahan UUD

1945, khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden.

## **E. Kerangka Teoritik**

### **1. Negara Sebagai Organisasi Kekuasaan**

Dalam sejarah ketatanegaraan pengertian tentang negara senantiasa berubah-ubah, yang lebih banyak disebabkan karena pengertian-pengertian tersebut dilahirkan menurut situasi dan kondisi zamannya, juga karena alam pikiran dari penciptanya yang dipengaruhi terhadap kenyataan-kenyataan yang ada disekitarnya. Kenyataan-kenyataan itu bisa berupa agama, aliran-aliran atau paham-paham lainnya yang mempengaruhi manusia dalam pandangan hidupnya. Dan pandangan hidup masing-masing tersebut kemudian memunculkan pengertian negara yang berbedabeda pula.

Salah satu pengertian negara yang dikemukakan oleh Prof. J.H.A. Logemann melalui bukunya *Over De Theorie Van Een Stelling Staatsrecht* adalah mengartikan negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam buku tersebut ia mengartikan bahwa negara sebagai organisasi kewibawaan.<sup>25</sup> Dalam hal ini ia hendak menitikberatkan negara pada sifat kewibawaannya. Kewibawaan yang menyebabkan negara sebagai organisasi dapat hidup abadi. Dengan perkataan lain, kewibawaan itu

---

<sup>25</sup> Logemann, *Over de Theorie van een Styellig Staatsrechts*, Penerbit Saksama Jakarta, 1954, hlm 49

tidak tergantung kepada siapa yang memerintahkannya, apakah yang memerintah itu bangsa lain atautkah yang memerintah itu bangsa sendiri, yang menjadi pokok ialah bahwa negara itu berwibawa dan buktinya segala perintahnya itu dipatuhi dan ditaati oleh rakyatnya. Dalam hal ini Logemann mengartikan kewibawaan sebagai kekuasaan yang dapat diterima oleh rakyatnya.<sup>26</sup> Lebih lanjut dikatakan bahwa dengan kekuasaannya tersebut negara mengatur serta menyelenggarakan masyarakat sebagaimana yang diinginkan oleh negara.

Dalam konteks organisasi kekuasaan, di dalam negara terdapat suatu mekanisme tata hubungan kerja yang mengatur suatu kelompok manusia (rakyat) agar berbuat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara (yang mempunyai kekuasaan). Agar negara dapat mengatur rakyatnya, negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh negara.

Terlepas dari pengertian-pengertian tentang negara, sebagai suatu organisasi negara memiliki sifat-sifatnya yang khusus. Kekhususannya terletak pada monopoli dari kekuasaan jasmaniah yang tidak dimiliki oleh organisasi-organisasi lainnya. Dalam hal ini negara juga dapat mewajibkan serta memaksakan kepada rakyatnya untuk melakukan

---

<sup>26</sup> Moh. Kusnardi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, edisi Revisi, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta 1993, hlm. 55

sesuatu bagi negaranya. Menurut Miriam Budiardjo,<sup>27</sup> sifat hakekat yang dimiliki negara adalah sebagai berikut:

a. Sifat Memaksa

Negara mempunyai kekuasaan untuk memaknai kekuatan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah adanya polisi, tentara, dan alat penjamin hukum lainnya. Dengan sifat memaksa ini, diharapkan semua peraturan perundangan yang berlaku ditaati supaya keamanan dan ketertiban negara tercapai. Tentu bagi yang melanggar akan menerima sanksi dari negara.

b. Sifat Monopoli

Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama. Misalnya, negara dapat mengatakan bahwa aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan karena dianggap bertentangan dengan tuntunan masyarakat.

c. Sifat Mencakup Semua

Semua peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah untuk semua orang tanpa kecuali. Hal itu perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara kearah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagipula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*involuntary membership*) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain dimana keanggotaannya bersifat sukarela.

---

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-22, PT.Gramedia, Jakarta, 2000. hlm. 40

## 2. Pemisahan Kekuasaan Negara

Secara umum kekuasaan itu sering diartikan sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain/kelompok lain sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan itu sendiri. Oleh Miriam Budiardjo,<sup>28</sup> kekuasaan diartikan sebagai “kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau orang lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu”.

Dikaitkan dengan keberadaan negara, maka negara sebagai organisasi kekuasaan mendapat pembenaran atau legitimasi dengan adanya pengakuan dan rakyat yang dikuasainya dan atau dari masyarakat internasional. Pembenaran ini membawa wibawa negara untuk mengatur dan menata kehidupan rakyat di segala bidang, termasuk kekuasaan negara atau kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang sering disebut sebagai kekuasaan politik.

Kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri, termasuk didalamnya hal-hal yang berkaitan dengan sistem pemerintahan.<sup>29</sup> Dan karena begitu besarnya kekuasaan yang dimiliki negara maka kemudian menjadi keharusan apabila kekuasaan tersebut tidak terpusat hanya pada satu tangan atau satu pihak yang cenderung

---

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 35

<sup>29</sup> *Ibid* hlm. 37



melahirkan kekuasaan yang absolut. Dalam hal ini, negara-negara modern kemudian melakukan pembagian atau pemisahan kekuasaan melalui pengaturan sistem pemerintahannya.

Secara horizontal, kekuasaan dibagi berdasarkan fungsinya. Pembagian tersebut menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>30</sup> Konsep klasik yang diterapkan di banyak negara ini dikenal sebagai Trias politica atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>31</sup> Melalui konsep ini, Baron de Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Loix* berpendapat bahwa di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu: (1) kekuasaan legislatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara;<sup>32</sup> (2) kekuasaan eksekutif yang berkaitan dengan penerapan undang-undang; dan (3) kekuasaan yudikatif yang berwenang mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>33</sup> Konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan bermula dari buku karya John Locke berjudul *Two Treaties on Civil Government* yang pada intinya menegaskan bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri

---

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, op cit, hlm.138.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 34.

<sup>32</sup> Ibid., hlm. 35

<sup>33</sup> Miriam Budiardjo, op. cit., hlm. 151

oleh mereka yang menerapkannya.<sup>34</sup> Dalam buku yang berjudul “*Of the Legislative, Executive, and the Federative power of the Commonwealth*”,

Locke mengatakan bahwa dalam suatu negara terdapat tiga bagian kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. Berbeda dengan trias politica, pada konsep Locke tidak dikenal kekuasaan yudikatif, sebaliknya terdapat kekuasaan federatif yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan yang berkaitan dan dilakukan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.<sup>35</sup> Baik Locke maupun Montesquieu, keduanya menempatkan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Namun, berbeda dengan Locke yang meletakkan wewenang mengadili dalam lingkup eksekutif, Montesquie menempatkan kewenangan ini tersendiri dalam kekuasaan yudikatif. Perbedaan lainnya adalah Montesquieu memposisikan kewenangan yang bersifat federatif dalam kekuasaan eksekutif, sementara Locke berpendapat bahwa kekuasaan federatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.<sup>36</sup>

### 3. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan menunjuk pada pembagian kekuasaan dan hubungan antara lembaga-lembaga negara, terutama antara eksekutif dan parlemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pembagian

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie (c), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, Konstitusi Press, Jakarta. 2006, hlm. 15

<sup>35</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 1988, hlm. 140.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

kekuasaan dalam sebuah negara mengenal dua macam pembagian organisasi pemerintahan, yaitu :<sup>37</sup>

- a. Pembagian organisasi pemerintahan menurut garis horizontal.

Merupakan pembagian kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan pada jenis atau macam tugas yang harus dilakukan dalam sebuah negara. Pembagian inilah yang melahirkan sistem pemerintahan.

- b. Pembagian organisasi pemerintahan menurut garis vertikal.

Pembagian kekuasaan menurut organisasi vertical adalah pembagian kekuasaan negara dalam kekuasaan pusat dan daerah yang menimbulkan prinsip-prinsip hubungan pusat dan daerah. Pembagian ini menentukan apakah menganut desentralisasi atau sentralisasi.

Menurut Sri Soemantri,<sup>38</sup> sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai:

“segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya, di mana dengan kekuasannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.”

Sementara menurut CST., Kansil,<sup>39</sup> pengertian sistem pemerintahan antara lain meliputi persoalan-persoalan kabinet Presidensial, sentralisasi,

<sup>37</sup> Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, *Pendidikan Kesadaran berkonstitusi*, Edisi Perdana, Cetakan Pertama, April 2007, Jakarta. hlm. 26.

<sup>38</sup> Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Penerbit Transito, Bandung. 1976. hlm. 58.

<sup>39</sup> CST Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2003. hlm. 21.

desentralisasi, dekonsentrasi, dan persoalan mengenai tindakan-tindakan pemerintah (soal-soal pemerintahan).

Untuk melihat dan memahami sistem pemerintahan, secara garis besar dapat melihat model yang digunakan di beberapa negara. Sistem yang pertama adalah model Inggris. Di Inggris kepala pemerintahan disebut sebagai perdana menteri yang dipilih dan bertanggungjawab kepada parlemen. Sedang kepala negaranya dipegang oleh seorang Raja. Sistem pemerintahan seperti itu disebut sistem parlementer. Model Inggris banyak dianut oleh negara-negara di Eropa dan sebagian Asia.<sup>40</sup>

Sistem pemerintahan kedua adalah model Amerika Serikat. Kepala pemerintahan dan kepala negaranya disebut Presiden. Presiden dipilih oleh rakyat dan kedudukannya sejajar dengan parlemen. Sistem yang digunakan oleh Amerika Serikat disebut sistem Presidensiil. Model Amerika ini banyak dianut oleh negara-negara di benua Amerika, kecuali Kanada.

Terdapat juga model ketiga dikenal dengan sistem Perancis. Model ini menggabungkan sistem parlementer dan sistem Presidensiil. Itulah sebabnya model ini sering disebut model gabungan/campuran (*hybrid system*). Model ini banyak dianut negara-negara Afrika bekas jajahan Perancis. Presiden adalah kepala negara, namun dapat juga bertindak sebagai perdana menteri pada saat tertentu jika jabatan perdana menteri kosong karena dijatuhkan oleh parlemen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Edisi Perdana, Cetakan Pertama, April 2007, Jakarta, hlm. 26.

<sup>41</sup> Ibid, hlm. 27.

Sistem pemerintahan yang keempat adalah model Swiss. Presiden Swiss dipilih oleh tujuh orang anggota Dewan Federal untuk masa jabatan tertentu. Pada hakikatnya, ketujuh orang tersebut secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Oleh karena itu, sistem pemerintahan Swiss sering disebut *collegial system*.

Dibanding dengan sistem yang lain, sistem parlementer dan Presidensiil lebih populer. Popularitas kedua sistem itu karena banyaknya negara yang menganut kedua sistem ini.<sup>42</sup>

#### **4. Sistem Pemerintahan Presidensial**

##### **a. Sejarah Singkat**

Sejarah sistem Presidensiil berawal dari lahirnya negara baru Amerika Serikat buah dari perjuangan rakyat koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki pemerintahan sendiri lepas dari pusat kekuasaan, Kerajaan Inggris. Keinginan rakyat Amerika sudah tentu berbenturan dengan Inggris yang tidak ingin wilayah koloninya lepas dari induk. Kehendak mereka untuk merdeka akhirnya ditempuh melalui peperangan (1775-1783). Rakyat koloni akhirnya menyatakan dirinya merdeka sebagai bangsa Amerika. Namun akibat peperangan tersebut mengakibatkan muramnya kondisi perekonomian. Beberapa wilayah bekas koloni yang baru saja merdeka sepakat membentuk negara baru dengan sistem federasi. Negara Amerika dibentuk berdasarkan prinsip adanya pemerintah federal (pemerintah pusat dan

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm. 28.

pemerintah negara bagian di bawah setiap anggota federasi (negara bagian) sepakat untuk menghargai eksistensi wilayah masing-masing.<sup>43</sup>

Para pendiri bangsa sadar bahwa untuk keluar dari kesulitan dibutuhkan pemerintahan kuat. Pemerintahan kuat adalah pemerintahan dengan landasan sistem yang kuat dimana konstitusi negara harus kuat dan kokoh. Konstitusi yang didalamnya mengandung nilai-nilai kenegaraan yang berpihak pada kepentingan rakyat. Konstitusi harus logis dan mudah dipahami sehingga mudah diterima masyarakat. Bangsa Amerika berhasil mentransformasikan “raja ideal” melalui bentuk negara republik di bawah kepemimpinan figur yang dipilih rakyat. Konstitusi Amerika terbentuk atas dasar keinginan pendiri bangsa akan adanya kepemimpinan pemerintahan yang kokoh namun harus tetap berorientasi pada kepentingan umum dan melindungi kepentingan individu. Maka UUD Amerika Serikat (1787) merangkum teori kedaulatan rakyat dan pemisahan kekuasaan di atas kenyataan obyektif bahwa di negara bekas koloni Inggris tersebut tidak ada raja.

Hal yang paling menonjol dalam konstitusi Amerika adalah prinsip pemisahan kekuasaan lembaga-lembaga negara seperti yang dikehendaki dalam teori *Trias Politica* ajaran Montesquieu. Jika dikomparasikan antara konsep Locke dan Montesquie terlihat perbedaan dimana menurut Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu

---

<sup>43</sup> Hendarmin Ranatheksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik (Megapa ada Negara Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, Bandung: Penerbit Fokus Media, 2007, hlm.127.

berarti undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. Sedangkan menurut Montesquie kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan luar negeri termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.<sup>44</sup> Doktrin Montesquie banyak mempengaruhi warga Amerika pada masa perumusan undang-undang, sehingga dokumen itu dianggap paling banyak mencerminkan *trias politica* dalam konsep aslinya.

Sejarah konstitusi Amerika Serikat mewariskan Deklarasi Kemerdekaan (4 Juli 1776) sampai Pasal Konfederasi (1781), Kesimpulan Perang Revolusi (1783), penyusunan Konstitusi (1787) dan Pengesahan Hak-Hak Dasar (*Bill of Rights*, 1791). Sejak awal UUD Amerika Serikat memberikan ruang bagi kemungkinan perubahan pasal. Sejarah mencatat bagaimana bangsa tersebut secara dewasa menyempurnakan UUD-nya menyesuaikan diri dengan perkembangan dan tuntutan jaman yang terus berubah.

#### b. Ciri Umum Sistem Presidensial

Ciri yang paling menonjol dalam sistem Presidensial adalah sesuai dengan namanya dimana obyek utama yang diperebutkan adalah Presiden. Peran dan karakter individu Presiden lebih menonjol dibanding dengan peran kelompok, organisasi atau partai. Oleh karena jabatan Presiden hanya dijabat oleh seorang yang dipilih rakyat dalam

---

<sup>44</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1993, hlm. 80- 84.

pemilu, berarti bahwa Presiden bertanggung jawab langsung pada rakyat maka tidak ada yang bisa membatasi bahwa calon Presiden harus berasal dari Partai. Teori yang diungkap oleh JJ Rousseau melihat bahwa kekuasaan tertinggi berada dalam negara ialah rakyat. Yang dimaksud dengan rakyat menurut Rousseau bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu dan yang mempunyai kehendak. Kehendak diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat yang oleh Rousseau disebut sebagai kehendak umum atau *volonte generale* yang mencerminkan kemauan dan kehendak umum. Sebaliknya jika kehendak tersebut terbentuk individu-individu di dalam negara tanpa melalui perjanjian masyarakat, maka kehendak itu bukanlah kehendak umum melainkan *volonte de tous*.<sup>45</sup>

Calon Presiden bisa saja berasal dari perorangan atau figur independen sejauh rakyat sebagai pemilik kedaulatan mempercayai dirinya. Kompetisi antara calon Presiden dalam sistem Presidensial adalah pada tataran kapabilitas, performansi, karakter kepemimpinan dan wawasan kenegaraan yang dimiliki figur calon.<sup>46</sup> Sebagai pelaksana fungsi pemerintahan Presiden adalah figur yang memperoleh mandat rakyat untuk melaksanakan tugasnya. Namun rakyat secara teknis sebagai pemberi mandat tidak mungkin melakukan pengawasan rutin

---

<sup>45</sup> Susilo Suharto, op.cit., hlm.30

<sup>46</sup> Hendarmin Ranadireksa, loc.cit.



terhadap kinerja Presiden. Rakyat memerlukan alat untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka anggota legislatif yang dipilih dalam pemilu yang melaksanakan fungsi tersebut.

Kekuasaan eksekutif berada pada Presiden dan pemimpin departemen adalah para menteri yang tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Karena Presiden dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Dalam sistem ini kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada parlemen, karena dasar hukum dan kekuasaan eksekutif berada pada rakyat pemilih. Sebagai kepala eksekutif Presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing, dan mereka hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Karena pembentukan kabinet tidak tergantung dan tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari parlemen, maka para menteri tidak bisa dihentikan oleh parlemen. Komposisi kabinet dalam sistem Presidensial bukan berasal dari proses tawar-menawar dengan partai yang berarti sifat kabinet adalah kabinet profesional atau kabinet keahlian. Jabatan menteri tidak didasarkan pada latar belakang politik tetapi pada penilaian visi, pengetahuan dan kemampuan mengelola departemen.<sup>47</sup>

Dalam sistem Presidensial, kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang langsung oleh Presiden. Selaku kepala negara Presiden adalah simbol representasi negara atau simbol pemersatu

---

<sup>47</sup> Ranatheksa, Hendarmin, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa ada Negara Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, Penerbit Fokus Media, Bandung, hal. 133

bangsa sementara selaku kepala pemerintahan Presiden harus bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan. Dengan adanya kedua fungsi tersebut maka kedudukan Presiden dalam pemerintahan menempati posisi sentral. Berdasarkan kedua fungsi tersebut kedudukan Presiden cenderung lebih kuat dari dua lembaga *trias politica* lainnya yaitu legislatif dan yudikatif. Kendati awalnya dari partai atau dicalonkan dari partai, Presiden tidak boleh lagi berorientasi pada partai karena selaku kepala negara ia telah menjadi figur milik bangsa.

Dalam sistem Presidensial memisahkan secara jelas wilayah eksekutif dan legislatif. Nuansa pemilu legislatif akan lebih diwarnai oleh kompetisi wawasan atas masalah kenegaraan secara umum yang dibawakan calon-calon legislatif. Dalam sistem Presidensial sulit bagi partai untuk menawarkan ideologi tertentu karena Presiden yang secara nyata dipilih oleh rakyat. Peran partai yang bukan sebagai penentu arah kebijakan pemerintahan berimbas pada sifat lembaga legislatif. Legislatif dalam sistem Presidensial bersifat lebih sebagai lembaga perwakilan rakyat ketimbang lembaga perwakilan partai. Nuansa kepartaian tidak terlalu terasa, kendati tetap ada karena demokrasi membuka ruang bagi hadirnya persaingan paham di lembaga legislatif.<sup>48</sup> Dalam sistem Presidensial peran partai lebih menjadi fasilitator pemilu.

---

<sup>48</sup> Hendarmin Ranadireksa, op.cit., hlm. 148

Selain itu sistem Presidensial dicirikan oleh pemilihan eksekutif secara langsung dan bukan dipilih oleh parlemen, selain itu sistem Presidensial yang memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif memberi peluang bagi Presiden untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan tanpa harus terganggu oleh dinamika lembaga legislatif.

Pada sistem Presidensial kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan diorganisasi dalam satu kekuasaan, yakni Presiden. Namun kewenangannya tetap dibatasi oleh hukum. Sistem Presidensial tidak mengenal pemisahan kekuasaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Tugas keduanya dilakukan oleh Presiden. Dalam sistem ini, Presiden memiliki ciri-ciri antara lain :<sup>49</sup>

- 1) Masa jabatannya tertentu bahkan di beberapa negara periode jabatannya dibatasi satu atau dua kali masa jabatan.
- 2) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat
- 3) Presiden dan Wakil Presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya (pemakzulan) karena alasan pelanggaran hukum.
- 4) Presiden dan Wakil Presiden lazimnya dipilih langsung oleh rakyat ataupun melalui perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanent sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Kalau dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri dipilih melalui pemilihan umum. Namun, pemilihannya sebagai Perdana Menteri bukan oleh rakyat langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih sebagai anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas.
- 5) Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen. Sebaliknya, parlemen tidak bisa menjatuhkan Presiden dan tidak bisa membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.
- 6) Tidak mengenal perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Tanggung jawab pemerintahan berada di tangan Presiden. Oleh karena itu, yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, dan mengangkat serta

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

memberhentikan para menteri dan pejabat-pejabat publik adalah Presiden. Di atas institusi kePresidenan tidak ada lagi institusi lain yang lebih tinggi selain konstitusi. Dalam sistem negara berdasar konstitusi (*constitutional state*), Presiden bertanggung jawab kepada rakyat sedangkan secara hukum, Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menekankan pada penelitian pustaka. Penelitian pustaka berarti akan lebih banyak menelaah dan mengkaji bahan hukum yang diperoleh dari penelitian pustaka saja dan tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesis. Penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang erat kaitannya dengan makna hukum ketatanegaraan. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama terhadap hukum primer dan skunder sepanjang bahan-bahan atau data-data tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.

### **2. Sumber data**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibagi kedalam tiga jenis yakni sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri atas:
  - 1) UUD 1945, dan UUD 1945 hasil amandemen.
  - 2) Tap MPR;

- 3) Undang-undang yang terkait dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Bahan hukum skunder yaitu Rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku-buku dan hasil karya dari para pakar hukum yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan skunder seperti kamus, kamus hukum dan ensiklopedia.

Sebagai konsekuensi penelitian normatif, maka penelitian terhadap kekuasaan Presiden di Indonesia menurut UUD 1945 akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan historis, komperatif, dan yuridis analitis. Pendekatan historis digunakan untuk mengungkapkan sejarah penyelenggaraan kekuasaan Presiden di Indonesia. Pendekatan historis adalah dengan meneliti sejarah, buku- buku dan dokumen resmi negara sehingga dapat diketahui sejarah penyelenggaraan kekuasaan Presiden di Indonesia. Pendekatan komperatif digunakan untuk mengungkapkan perkembangan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam praktik kenegaraan diberbagai negara.

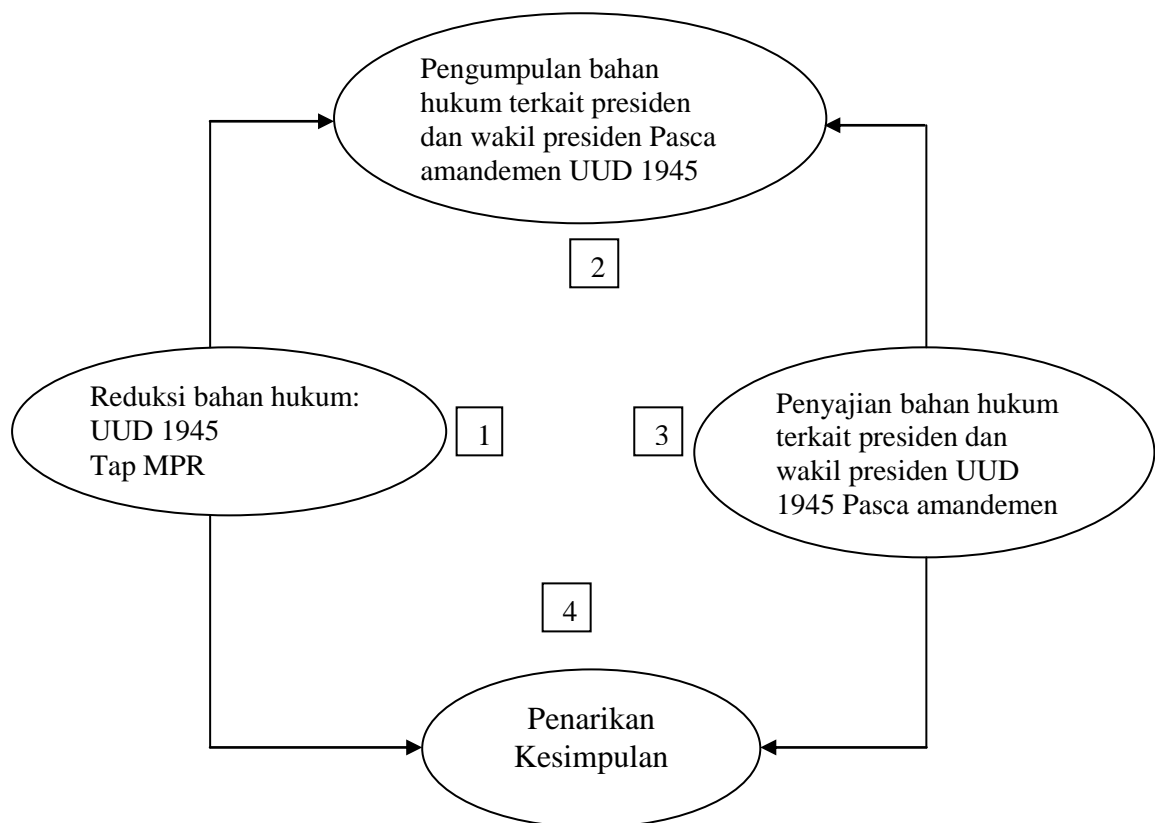
### **3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Metode pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen yang dipergunakan untuk mengumpulkan bahan hukum skunder. Dalam pelaksanaannya penelitian kepustakaan atau studi dokumen dilakukan

terhadap bahan hukum atau data primer, atau bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier.

#### 4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh, dianalisis dengan menggunakan analisa kualitatif yaitu analisis data non statistik. Teknik ini dilakukan dengan metode interaktif yang terdiri reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan yang dapat dilakukan pada saat sebelum dan selama pengumpulan data. Model hubungan interaksi tersebut dapat dilihat pada skema berikut ini:



Gambar 1  
Interactive Model of Analysis

Berdasarkan siklus di atas dapat disimpulkan bahwa pada proses awal adalah mencari bahan hukum yang telah direduksi terdiri dari UUD 1945 pasca amendemen dan Tap MPR, setelah itu menganalisis secara keseluruhan dan menjelaskan tahap akhir dengan lebih sederhana/mengerucut. Selanjutnya proses pengumpulan (*collect*) dan menunjukkan (*display*) dari teori yang berhubungan dengan objek yang di analisis. Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan juga transformasi data yang muncul dari catatan tertulis. Sementara penyajian data merupakan penyajian sekumpulan informasi yang tersusun dan memberi kemungkinan adanya penarikan simpulan dan pengambilan tindakan.<sup>50</sup>

## 5. Sistematika Penyajian

Hasil penelitian yang sudah diperoleh dan telah dianalisis kemudian dibuat suatu laporan hasil penelitian yang sistematika penyajiannya sebagai berikut :

Bab I : berisikan dan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, objek dan lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

Bab II : diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan bab selanjutnya yang berupa tinjauan pustaka atau kerangka teoritik. Dalam bab ini menguraikan tentang kekuasaan Presiden dalam pemerintahan,

---

<sup>50</sup> Matthew B Milles dan A Michel Huberman, edisi Indonesia, *Analisa Data Kualitatif tentang Sumber Metode-metode baru*, UI.Pres, Jakarta 1992. hlm 16-18.

dan selanjutnya diuraikan mengenai kekuasaan Presiden dalam sejarah pemerintahan Indonesia, Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) dalam Sistem Penyelenggaraan Negara.

Bab III : bab ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan, pada bab ini diuraikan tentang perubahan UUD 1945 serta menguraikan kekuasaan Presiden pasca perubahan UUD 1945, dengan Kekuasaan DPR pasca Perubahan UUD 1945 dan Hubungan Presiden dan DPR pasca Amandemen UUD 1945.

Bab IV : bab ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan, serta saran-saran yang terkait dengan tema penelitian.



## **BAB II**

### **SISTEM PEMERINTAHAN DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA**

#### **A. Kekuasaan Presiden dalam Pemerintahan**

Pengkajian mengenai kekuasaan presiden tidak dapat dilepaskan dari perdebatan yang telah berlangsung sejak lama seputar negara, sistem pemerintahan dan diskursus mengenai kekuasaan itu sendiri. Hal ini disebabkan konsep kekuasaan presiden tidak serta-merta ada dan dipakai dalam suatu masyarakat, melainkan muncul dari pergulatan pemikiran ahli-ahli pikir di dunia serta berbagai percobaan-percobaan dan negara-negara di dunia yang berusaha mencari sistem pemerintahan yang terbaik bagi negaranya. Oleh karena itu konsep kekuasaan presiden tidak menjadi ahistoris, bahkan untuk negara yang baru merdeka sekalipun.

Istilah presiden dalam ketatanegaraan digunakan untuk menyebut kepala negara dari negara yang berbentuk republik. Kepala negara dalam negara-negara modern adalah salah satu supra struktur politik yang ada dalam negara, yang memiliki kewenangan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.

Dalam perkembangan konsep-konsep kenegaraan modern, fungsi dan kewenangan presiden dalam negara terutama tergantung dari sistem pemerintahan yang dianut oleh negara itu. Dalam penjabaran selanjutnya, turunan fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan utama dari presiden serta

mekanisme pelaksanaannya berbeda-beda antara masing-masing negara, tergantung dari konsensus politik dari negara-negara tersebut.

Banyak negara penganut sistem presidensil terjebak pada pola kediktatoran. Kedudukan Presiden yang dipilih langsung berpengaruh pada kuatnya legitimasi yang dimiliki Presiden. Kedudukan Presiden lebih memberikan kepastian masa jabatan yang pada gilirannya lebih memberikan ketenangan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Namun kepastian masa jabatan juga bisa disalah gunakan karena Presiden memiliki waktu cukup untuk secara bertahap melakukan rekayasa untuk terus memperkuat kedudukannya. Di Indonesia pemberlakuan kembali UUD 1945 serta merta merubah gaya kepemimpinan Presiden Soekarno (1959-1965) menjadi diktator/otoriter. Berbekal UUD 1945 pula Presiden Soeharto memerintah selama 32 tahun (1966-1998) melalui enam kali proses pengangkatan kembali oleh MPR setiap lima tahun sekali. Banyak negara berkembang memiliki kecenderungan ke arah pelanggaran kekuasaan yang dikampanyekan untuk menciptakan politik yang stabil.

Negara demokrasi modern dapat dijalankan dengan berbagai sistem pemerintahan. Dua model sistem pemerintahan yang utama adalah sistem pemerintahan parlementer dan presidensil. Kedua sistem itu di banyak negara kemudian mengalami banyak penyesuaian dengan keadaan dan dinamika sosial, politik, budaya dan ekonomi masing-masing negara tersebut, sehingga tidak ada lagi negara yang dapat dikatakan merupakan penjelmaan dari kedua sistem tersebut secara murni.

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan kedudukan presiden, sebagaimana adanya kedudukan-kedudukan lain dalam negara, adalah didasarkan pada adanya fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan tertentu yang diberikan kepadanya untuk dilaksanakan. Dari kenyataan ini timbul pertanyaan mendasar yaitu fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan apa saja yang pada prinsipnya melekat pada presiden atau jabatan yang serupa dengannya dalam negara.

Demikian juga dengan keberadaan hak prerogatif atau diterjemahkan dengan hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Hak ini dalam sistem pemerintahan negara-negara modern dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Contoh dari pelaksanaan hak ini yaitu Perancis yang memberikan hak prerogatif kepada presiden untuk memecat kepala pemerintahan dan membubarkan *National Assembly* setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri dan Ketua-ketua *National Assembly*. Contoh lainnya adalah hak Presiden Amerika Serikat yang dapat memveto undang-undang yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi

sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, misalnya Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.<sup>51</sup>

Dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Hak istimewa ini bahkan dapat dikatakan sudah mengalami penyempitan karena ia hanya diberikan dalam hal-hal yang terbatas dan kepada kekuasaan tertentu saja, yakni raja. Sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik sehingga suatu kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, susah untuk mendapat tempat dalam praktek ketatanegaraan. Untuk dijadikan contoh berikutnya, pengangkatan kepala departemen (menteri) di Amerika Serikat, yang menganut sistem trias politika murni, harus mendapatkan persetujuan dari senat Amerika Serikat. Padahal dengan jelas kekuasaan tersebut adalah kekuasaan eksekutif yang dalam sistem presidensial ditegaskan bahwa menteri-menteri diangkat oleh presiden. Oleh karena itu dengan jelas dapat dikatakan bahwa hak prerogatif presiden adalah hak yang tidak lagi diartikan sebagai hak yang mandiri, mutlak dan tidak dapat mengikutsertakan lembaga-lembaga negara lain dalam pelaksanaannya.

Di Indonesia, pada masa orde baru sebelum amandemen UUD 1945, boleh dikatakan kekuasaan Presiden sangat besar, Mahfud MD menyebutkan

---

<sup>51</sup> Anom Suryo Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi, Nuansa Cendekian*, Bandung, 2003

kelemahan-kelemahan dalam UUD 1945 sebelum amandemen diantaranya sebagai berikut.<sup>52</sup>

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai.
2. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah.
3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya.

Kedudukan, kekuasaan, wewenang dan tugas Presiden dalam negara demokrasi modern diatur secara rinci dalam UUD. Rincian kewenangan Presiden tersebut dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden agar tidak menyimpang. Dalam sistem Presidensial, Presiden mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai kepala pemerintahan dan sebagai kepala negara. Sebelum di amandemen kedudukan Presiden sebagai kepala negara ditemukan dalam penjelasan UUD 1945 yang menentukan bahwa kekuasaan Presiden dalam Pasal 10,11,12,13,14 dan 15 adalah konsekuensi Presiden sebagai Kepala Negara.

1. Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Eksekutif

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif mempunyai tugas melaksanakan undang-undang akan tetapi selain tugas melaksanakan undang-undang Presiden juga memiliki berbagai

---

<sup>52</sup> Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hIm. 155-157.

kekuasaan dan wewenang dalam rangka mencapai tujuan negara.

Kekuasaan umum eksekutif adalah berasal dari UUD yang antara lain:

a. Kekuasaan Administratif Presiden

Penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan pemerintahan yang bersifat khusus. Presiden sebagai Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Sedangkan kekuasaan penyelenggaraan negara yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintah.

b. Kekuasaan Legislatif

Bertolak dari ajaran trias politica Montesquie maka Presiden mempunyai kekuasaan eksekutif yaitu menjalankan undang-undang. Kekuasaan legislatif berada di tangan parlemen. UUD 1945 mempraktikkan ajaran trias politica tetapi tidak dalam arti *separation of power* akan tetapi dalam bentuk *distribution of power*. Wewenang Presiden dalam bidang legislatif yaitu pembentukan undang-undang, penetapan peraturan pemerintah (PP), dan penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

c. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Presiden di bidang yudikatif adalah kekuasaan Presiden memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi.

Kekuasaan ini sering juga disebut dengan kekuasaan prerogatif Presiden. Pasca amandemen UUD 1945 ketentuan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi mengalami perubahan yang diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan Mahkamah Agung
- (2) Presiden memberi Amnesti dan Abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Adanya persyaratan bahwa Presiden sebagai kepala negara harus memperhatikan pertimbangan MA dan DPR dalam memberikan grasi, amnesti, rehabilitasi dan abolisi adalah supaya mendapat masukan dari lembaga yang tetap sesuai fungsinya, yaitu MA bagi pemberian grasi dan rehabilitasi serta DPR untuk pemberian amnesti dan abolisi.

d. Kekuasaan Militer

Pasal 10 UUD 1945 menentukan Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Dan Pasal 11 UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 UUD 1945. Pasca amandemen UUD 1945 ketentuan Pasal 11 dirubah menjadi tiga ayat, yakni ayat (1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat

perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Perang berakibat luas terhadap kehidupan rakyat. Kewenangan Presiden untuk menyatakan perang harus dengan persetujuan DPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat yang benar-benar memberikan pertimbangan dari berbagai aspek kepada Presiden tentang urgensi perang tersebut.

e. Kekuasaan Diplomatik

Dalam pasal 11 UUD 1945 ditentukan bahwa selain memiliki kewenangan menyatakan perang, Presiden juga mempunyai kewenangan membuat perdamaian dan perjanjian internasional. Perjanjian-perjanjian yang tidak mempunyai dampak kepada APBN, politik dalam negeri dan politik luar negeri tidak perlu dilakukan dengan persetujuan DPR. Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen menentukan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan mengharuskan perubahan atas persetujuan DPR. Pasca amandemen lahir UU No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, tidak membedakan antara *treaty dan agreement* melainkan hanya perjanjian internasional. Dengan adanya persyaratan persetujuan dari DPR maka perjanjian yang dibuat Presiden tidak atas kemauan sendiri. Perjanjian internasional yang dibuat dengan Presiden dengan



persetujuan DPR diharapkan dapat bermanfaat bagi bangsa dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

## 2. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Setelah perubahan UUD 1945 kekuasaan Presiden sebagai kepala negara mengalami perubahan yang diatur dalam pasal-pasal berikut:

### a. Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi dan angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara.

### b. Pasal 11

Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain.

### c. Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

### d. Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR

Sebelum ada perubahan atas UUD 1945 Presiden selaku kepala negara mempunyai wewenang menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya

kedudukan duta dan konsul bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antar kedua negara dan bangsa maka Presiden memerlukan pertimbangan DPR yang bersifat tidak mengikat secara yuridis formal dan agar Presiden tidak disalahkan apabila menolak duta asing untuk Indonesia.

e. Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA

(2) Presiden memberi amnesti, dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR

f. Pasal 15

(1) Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang

g. Pasal 17

(2) Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri  
Kewenangan Presiden sebagai kepala negara yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945 pasca amandemen yaitu kewenangan Presiden untuk membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasihat dan pertimbangan.

### 3. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif

#### a. Kewenangan Presiden dalam Pembuatan Undang-Undang

Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 maka Presiden mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan RUU untuk kemudian diminta persetujuan DPR agar RUU yang diajukan Presiden tersebut disahkan menjadi undang-undang. Setiap undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Apabila RUU yang diajukan Presiden tidak disetujui DPR, maka RUU tersebut gagal menjadi undang-undang. RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945. Dan ketentuan pasal ini pasca amandemen mengharuskan RUU mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR yang menunjukkan posisi kesetaraan antara Presiden dan DPR.

#### b. Kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah

Undang-undang seringkali membutuhkan peraturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan pemerintah (PP). Kekuasaan Presiden dalam membentuk PP baik sebelum atau pasca amandemen UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. PP yang dibentuk dimaksudkan sebagai peraturan menjalankan undang-undang. Materi muatan PP adalah semua materi undang-undang yang perlu dijalankan dan diatur lebih lanjut sebagaimana

disyaratkan undang-undang. Materi yang termuat dalam PP tidak dapat dipisahkan dengan materi yang termuat undang-undang. PP dalam praktik kenegaraan berisi ketentuan yang memperjelas materi yang termuat dalam undang-undang sehingga mempermudah dalam pelaksanaan undang-undang tersebut. Dalam praktek bernegara undang-undang yang mensyaratkan adanya peraturan pelaksana sering tidak dapat dijalankan karena keterlambatan pembuatan PP. DPR sebagai lembaga pengawasan berhak mengingatkan Presiden untuk segera mengeluarkan PP untuk pelaksanaan undang-undang tersebut.

c. Kewenangan Presiden membuat perpu

Kekuasaan Presiden membuat Perpu diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. adapun isi Pasal 22 UUD 1945 sebelum dan pasca amandemen adalah sebagai berikut :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Persoalan timbul dengan istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa. Istilah ini menimbulkan penafsiran yang multitafsir karena tidak ditentukan apa yang

menjadi kriteria tentang kegentingan memaksa tersebut. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya pasal ini perlu dikeluarkan ketentuan dalam undang-undang yang menentukan kriteria atau syarat-syarat yang harus dipenuhi tentang hal kegentingan yang memaksa. Dengan adanya kriteria dan syarat tersebut maka Presiden tidak dengan mudah mengeluarkan Perpu.

#### 4. Presiden dan Wakil Presiden

Pada Pasal 4 UUD 1945 sebelum amandemen ditentukan bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden dan melaksanakan kewajibannya Presiden dibantu oleh wapres. Dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 ditentukan bahwa Presiden dan wapres dipilih MPR. Presiden dan wapres memegang jabatan selama lima tahun. Pada masa Orde Baru praktek pemilihan Presiden dan wakil Presiden selalu dilakukan dua tahapan yaitu tahapan pertama dilakukan pemilihan Presiden oleh MPR. Pada tahap kedua dilakukan pemilihan wapres. Substansi Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa yang menentukan wapres adalah MPR. Akan tetapi dalam praktek pelaksanaan era Orde Baru pemilihan wapres oleh MPR harus dikonsultasikan

terlebih dahulu kepada Presiden. Oleh karena itu pemilihan Presiden secara substansi merupakan pengangkatan karena tidak ada alternatif pilihan. Hal serupa juga terjadi pada pemilihan Presiden dimana calon Presiden hanya satu yaitu Soeharto sehingga pemilihan Presiden secara substansi merupakan pengangkatan Presiden.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 maka lembaga kepresidenan mengalami perubahan. Menurut pasal 4 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen masih tetap ditentukan bahwa Presiden dalam melakukan kewajibannya tetap dibantu oleh Wakil Presiden. Akan tetapi Presiden dan Wapres dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen. Dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak ada penjelasan pengaturan tentang kedudukan Wakil Presiden. Kedudukan wakil Presiden adalah membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah adanya pertanggungjawaban dan pengawasan.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak ada ditemukan pengaturan pertanggungjawaban Presiden dan wapres. Presiden dan wapres yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Presiden dan wapres melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan program kerja yang disampaikan kepada rakyat pada waktu kampanye pemilihan umum

Presiden. Sebagai konsekuensinya Presiden dan wapres bertanggungjawab kepada rakyat. Dengan demikian apabila Presiden tidak dapat memenuhi target program kerja yang dikampanyekan dalam kampanye Presiden, maka Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara politis atau secara hukum yang akan membawa akibat berhentinya Presiden dalam masa jabatan. Dalam hal ini risiko yang dihadapi oleh Presiden ialah kemungkinan rakyat tidak akan memilih kembali pada pemilihan Presiden berikutnya setelah masa jabatan Presiden dan wakil Presiden habis. Akhirnya dapat dikemukakan bahwa negara kesatuan RI adalah negara hukum yang menegakkan supremasi hukum untuk tegaknya kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan atau akuntabel. Dan substansi alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dapat terlihat bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat. Artinya rakyatlah yang berkuasa dalam negara, rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atas negara serta tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu negara harus tunduk kepada keinginan rakyat, baik keinginan dibidang politik sosial, ekonomi maupun budaya. Kedaulatan rakyat meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum, yang antara lain bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada warga negara dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Secara normatif, proses pencalonan Presiden dan Wakil

Presiden berpijak pada ketentuan dukungan partai, hal hal diatur dalam Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 pasca amandemen. Dari Pasal 6A ayat (2) tersebut di atas nampak bahwa partai memiliki peran yang sangat besar dalam memberikan rekomendasi terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden. Secara empirik dalam struktur multipartai, akan memberikan kemungkinan yang sangat besar untuk terjadinya persaingan yang sangat ketat dalam melakukan penjaringan bakal calon Presiden dan wakil Presiden, terkait dengan kepentingan partai yang mencalonkan. Persaingan ini terjadi, jika masing-masing partai mempunyai calon-calon yang dianggap layak menduduki jabatan tersebut.

Dalam praktik multipartai sangat dimungkinkan bahwa calon Presiden dengan calon Wakil Presiden berasal dari partai yang berbeda. Sehingga diperlukan pasangan calon yang benar-benar dapat bekerja sama agar kinerja lembaga ini dapat serasi. Prosedur pencalonan yang berdiri sendiri ataupun pola paket seperti yang dipilih sekarang ini oleh bangsa Indonesia dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden nya, akan memiliki implikasi yang berbeda pada konsekuensi saling dukung antar partai. Pola yang berdiri sendiri-sendiri akan memperbanyak friksi politik antar partai. Selain itu, belum tentu antara Presiden dan wakil Presiden merupakan dua sosok yang saling dapat bekerja sama. Sementara itu, pola paket akan membawa situasi kristalisasi dua partai yang saling bergabung untuk saling menyukseskan calonnya. Dengan



langkah ini, sejak awal sudah dapat diprediksi pola tawar-menawar antara partai satu dengan lainnya yang akan berkoalisi mencalonkan paket Presiden dan Wakil Presiden. Dilihat dari aspek demokrasi, maka situasi ini memberikan kontribusi yang besar dalam menciptakan demokratisasi.

Pada tahap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden akan terjadi tarik-menarik kepentingan antara partai politik sehubungan dengan distribusi dukungan suara. Masing-masing partai akan melakukan tawar-menawar suara untuk memberikan dukungan dengan kompensasi tertentu. Secara praktis, kompensasi ini dapat diberikan langsung dalam bentuk jatah jabatan menteri kepada partai yang mendukung koalisi pencalonan Presiden dan Wakil Preiden.

Proses tawar-menawar ini akan berada pada dua situasi penting. *Pertama*, masing-masing partai politik besar yang memiliki cukup suara akan berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya dan keadaan persaingan antar calon. Posisi tawar-menawar ini akan bergantung pada seberapa besar kompensasi yang akan diperolehnya. *Kedua*, dalam tubuh partai sendiri akan terjadi konflik intern, manakala terdapat perbedaan pendapat baik atas calon yang akan dipilih maupun masalah kompensasi yang akan diperoleh partai.

Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, diharapkan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih benar-benar sesuai dengan kehendak dari sebagian besar rakyat, dan tidak seperti

halnya Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR, yang seringkali pilihan MPR tidak sama dengan kehendak (aspirasi) sebagian besar rakyat. Presiden dan Wakil Presiden yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat akan lebih loyal pada partai yang memilihnya, dari pada memperjuangkan kesejahteraan rakyat. Dengan pemilihan secara langsung, rakyat dapat menilai, menimbang dan mengambil keputusan politik untuk memilih calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang dipercaya dan seaspiratif. Dengan pemilihan secara langsung, legitimasi yang dimiliki oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih sangatlah kuat, karena dukungan suara yang diperoleh dari rakyat peserta pemilihan umum harus lebih dan 50 persen secara nasional, dan harus mencapai sedikitnya 20 persen suara disetiap provinsi yang tersebar lebih dari separuh jumlah provinsi yang ada di Indonesia.

Dalam praktek ketatanegaraan Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Pembentukan kabinet adalah pembentukan/penentuan jabatan menteri. Pasal 17 UUD 1945 mengatur bahwa Presiden berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Berdasarkan ketentuan ini, maka Presiden memiliki otoritas yang tinggi untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan menteri. Pembentukan kabinet bukan peristiwa yang berdiri sendiri, tetapi juga berkaitan dengan persoalan pemilihan Presiden dan wakil Presiden terdahulu. Oleh sebab itu, komposisi calon menteri yang akan menjalankan pemerintahan sebagai pembantu Presiden, juga bergantung

pada kontribusi masing-masing partai terhadap proses pencalonan dan pemungutan suara terhadap Presiden terpilih. Mengabaikan proses tawar-menawar pada tahap yang terdahulu dapat menjadi masalah yang berkepanjangan pada jalannya pemerintahan. Dengan pemikiran seperti ini, bisa jadi profesionalisme calon menteri kabinet dapat dikalahkan dengan kepentingan partai untuk memperoleh jabatan.

Sistem pembentukan kabinet sebagaimana dianut oleh Pasal 17 UUD 1945 yang berlandaskan sistem Presidensiil memang sangat berbeda dengan sistem parlementer. Keberadaan multipartai pada sistem parlementer tidak banyak menimbulkan masalah bagi hubungan antar menteri dalam kabinet. Sementara itu, pada sistem Presidensiil yang menganut multipartai seperti yang terjadi di negara kita sekarang ini, problematika sinkronisasi kepentingan politik perlu memperoleh perhatian yang lebih serius. Mengabaikan persoalan ini akan berakibat pada terganggunya kinerja kabinet di kemudian hari.

Dalam sistem Presidensiil murni, segala bentuk kesepakatan mengenai koalisi hanya terjadi menjelang pemilihan Presiden berlangsung, dengan kata lain apabila Presiden telah terpilih, maka keputusan sepenuhnya berada di tangan Presiden sedangkan kesepakatan yang berkait dengan koalisi tinggal menjadi dokumen sejarah. Sejak lengsernya Presiden Soeharto, dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia sistem pemerintahannya menjadi campuran antara sistem Presidensial dan parlementer, demikian pula

komposisi kabinet pasca Presiden Soeharto adalah kabinet pelangi, karena kabinet merupakan koalisi dan berbagai partai politik pendukung koalisi paket Presiden dan Wakil Presiden.

## **B. Kekuasaan Presiden dalam Sejarah Pemerintahan Indonesia**

### **1. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada masa Konstitusi RIS**

Republik Indonesia Serikat lahir pada tanggal 27 Desember 1949. Pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS) pindah ke Jakarta, Pemerintahan dipimpin oleh Muhammad Hatta sebagai Perdana Menteri dan Soekarno sebagai Presiden.

Implementasi/penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan pada masa Konstitusi RIS sebagaimana diatur dalam Bagian II tentang Pembagian penyelenggaraan pemerintahan antara Republik Indonesia Serikat dengan Daerah-daerah Bagian pada Babakan 1 Pembagian penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Pasal 51, 52, 53 dan 54 Konstitusi RIS.

Secara keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan dalam pasal-pasal tersebut berbunyi :

Pasal 51

- 1) Penyelenggaraan-pemerintahan tentang pokok-pokok yang terdaftar dalam lampiran Konstitusi ini dibebankan semata-mata kepada Republik Indonesia Serikat.
- 2) Daftar lampiran penyelenggaraan-pemerintahan yang tersebut dalam ayat 1 diubah, baik atas permintaan daerah-daerah bagian bersamasama ataupun atas inisiatif pemerintah federal sesudah

mendapat persesuaian dengan daerah-daerah bagian bersama-sama, menurut atjara jang ditetapkan undang-undang federal.

- 3) Perundang-undangan federal selandjutnja akan mengambil segala tindakan jang perlu untuk mengurus penjelenggaraan-pemerintahan jang dibebankan kepada federasi dengan semestinja.
- 4) Segala penjelenggaraan pemerintahan jang tidak masuk dalam penetapan pada ajat-ajat diatas adalah kekuasaan daerah-daerah bagian semata-mata.

#### Pasal 52

- 1) Daerah-bagian berhak jang sebesar-besarnja dalam melaksanakan penjelenggaraan pemerintahan federal oleh perlengkapan daerah bagian itu sendiri. Untuk itu maka Republik Indonesia Serikat sedapat-dapatnja meminta bantuan daerah-daerah bagian.
- 2) Apabila Republik Indonesia Serikat menuntut bantuan daerah bagian untuk melaksanakan peraturan-peraturan federal, maka daerah bagian berwadajib memberikan bantuan itu.
- 3) Daerah-daerah bagian melaksanakan pemerintahan ikut serta jang ditetapkan dalam pasal ini sesuai dengan pendapat lebih tinggi alat-alat perlengkapan federal jang bersangkutan.

#### Pasal 53

Dalam menjelenggarakan tugas pemerintahannja daerah-daerah bagian dapat bekerdja bersama menurut aturan-aturan umum jang ditetapkan undang-undang federal : aturan-aturan itu menentukan pula tjampur tangan Republik Indonesia Serikat jang boleh djadi dilakukan dalam hal itu.

#### Pasal 54

- 1) Penjelenggaraan seluruh atau sebagian tugas pemerintahan suatu daerah oleh Republik Indonesia Serikat atau dengan kerdja sama antara alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat dan alat-alat pemerintah daerah bagian jang bersangkutan, hanjalah dapat dilaksanakan atas permintaan daerah bagian jang bersangkutan itu. Bantuan Republik Indonesia Serikat itu sedapat mungkin terbatas pada tugas pemerintahan jang melampaui tenaga daerah bagian itu.
- 2) Untuk memulai dan menjelenggarakan tugas pemerintahan sesuatu daerah bagian dengan tiada permintaan jang bermaksud demikian, Republik Indonesia Serikat hanja berkuasa dalam hal-hal jang akan ditentukan oleh pemerintah federal dengan persesuaian. Senat dan Dewan Perwakilan Rakjat ,akni apabila daerah bagian itu sangat melalakan tugasnja dan menurut aturan-

aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal. Implementasi/penyelenggaraan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara pada masa Konstitusi RIS sebagaimana diatur dalam Bagian 1 tentang Pemerintah pasal 68, 69, 70 dan 72 Konstitusi RIS sebagai berikut:

#### Pasal 68

- 1) Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.
- 2) Dimana-mana dalam Konstitusi ini disebut Pemerintah maka yang dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.
- 3) Pemerintah berkedudukan di ibu kota Djakarta, kecuali jika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat yang lain.

#### Pasal 69

- 1) Presiden ialah Kepala Negara.
- 2) Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam pasal 2. Dalam memilih Presiden orang-orang yang dikuasakan itu berusaha menjabai kata sepakat.
- 3) Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun. Beliau tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah ditjabut haknya untuk dipilih.

#### Pasal 70

Presiden berkedudukan ditempat kedudukan Pemerintah.

#### Pasal 72

- 1) Jika perlu karena Presiden berhalangan, maka Beliau memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari.
- 2) Undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Marsono, *Konstitusi RIS, Susunan dalam satu naskah UUD 1945*, Eko Jaya CV, Jakarta, 2002, hlm 164 dst.

## 2. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Pada Masa UUDS 1950

Pada awal 1950, parlemen RIS dan pemerintah kemudian membentuk tim perancang konstitusi yang diketuai oleh Soepomo. Seorang figur penggagas lahirnya konsep “negara integralistik” UUD 1945. Tim ini berhasil menyusun UUD Sementara (UUDS) 1950 pengganti KRIS. Disahkan pemberlakuannya, pada tanggal 17 Agustus 1950 negara kesatuan diproklamasikan.

Sementara sistem pemerintahan masih berporos pada sistem parlementer. Adanya sistem ini, memungkinkan terpeliharanya kembali tradisi oposisi. Kabinet pertama negara kesatuan Republik Indonesia yang mulai bekerja di bulan September 1950 dipimpin oleh Muhammad Natsir dari Partai Islam Masyumi.

Pasca pengakuan ini, stabilitas politik semakin kacau yang diakibatkan maraknya gerakan lokal melawan pusat. Seperti pada penghujung tahun 1950 meletus perlawanan PRRI/Parmesta yang konon digerakan oleh kubu PSI, Masyumi dan Perwira tertentu, hal ini sebagai konsekuensi logis dari “Euphoria” politik pada masa paca penyerahan kedaulatan, sebagaimana diungkapkan Clifford Geertz bahwa pada waktu itu tak seorangpun dipaksa masuk ke suatu partai, terutama oleh negara.<sup>54</sup>

Soekarno sendiri tidak pernah benar-benar berdiri di belakang PNI. Pada waktu itu negara tidak memaksa orang untuk mengikuti

---

<sup>54</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta:CV.Rajawali,1985.hlm.23

partai tertentu karena Soekarno tidak menghendakinya. Secara sosial pada saat itu kelompok-kelompok yang besar mempunyai ikatan kedalam yang amat kuat. Muhammadiyah sangat penting sebagai bagian dari Masyumi dan anggotanya sudah lama ada di situ. NU memiliki jaringan pesantren yang amat luas, dengan para kyai dan santri-santrinya. Orang tidak dipaksa oleh negara, tetapi oleh tekanan lokal atau tekanan kelompok sebaya. Negara tidak memiliki identifikasi partai. Setiap orang bisa mengungkapkan pikiran secara terbuka.<sup>55</sup>

Walaupun dalam kondisi yang kacau, namun dalam jiwa pendiri negara dan pejuang saat itu tetap berkobar semangat untuk tetap mewujudkan masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita dalam Undang Undang Dasar 1945.

Sekalipun berkedudukan sebagai negara bagian dalam Negara Republik Indonesia Serikat, bagi Republik Indonesia yang beribu kota di Yogyakarta tetap berlaku UUD 1945 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 berdampingan dengan Konstitusi RIS. Hal tersebut dibuktikan dengan implementasi penyelenggaraan pemerintahan oleh Republik Indonesia. Yogyakarta dalam menetapkan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan perundangan yang lain tetap mendasarkan pada UUD 1945 dan bukan pada Konstitusi RIS.

---

<sup>55</sup> Ibid



Perjuangan para perintis kemerdekaan negara kesatuan Republik Indonesia tidak pudar begitu saja, terbukti dari praktek pemerintahan, sebagian negara bagian atau yang setingkat pada waktu itu telah bergabung dengan Negara Republik Indonesia Yogyakarta sebagai langkah awal untuk keluar dari Republik Indonesia Serikat menuju terwujudnya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Akhirnya dengan memperhatikan Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia (Yogyakarta) tanggal 19 Mei 1950 serta persetujuan DPR dan Senat, pengaturan baru untuk mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan cara mengubah Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia oleh Presiden RIS.

Didalam Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950 kekuasaan pemerintahan oleh Presiden diatur dalam Bab II Alat-alat Perlengkapan Negara menurut pasal 44 adalah : Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan. Kemudian pada Bagian I tentang Pemerintah Pasal 45 menyatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara, untuk melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Kedudukan Pemerintah selanjutnya diatur dalam Pasal 46 yang berbunyi:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan di tempat kedudukan Pemerintah.
- 2) Pemerintah berkedudukan di Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain.

Tugas alat perlengkapan negara dalam implementasi/ penyelenggaraan tugas pemerintahan menurut Undang-undang Dasar Sementara 1950 diatur dalam Bab III Bagian I tentang Pemerintahan yang bunyi pasalnya adalah :

#### Pasal 82

Pemerintah menjelenggarakan kesedjahteraan Indonesia dan istimewa berusaha supaya Undang-Undang Dasar, Undang-undang dan Peraturan-peraturan lain didjalankan.

#### Pasal 83

- 1) Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.
- 2) Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebidjaksanaan Pemerintah, baik besama-sama untuk seluruhnja, maupun masing-masing untuk bagiannja sendiri-sendiri.

#### Pasal 84

Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakjat. Keputusan Presiden jang menjatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan perwakilan Rakjat baru dalam 30 hari.<sup>56</sup>

### **3. Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan pada Masa UUD 1945**

- a. Periode 1945-1949. (1).

Hiruk pikuk proklamasi kemerdekaan telah menggugah kesadaran rakyat Indonesia akan arti sebuah kebebasan.

---

<sup>56</sup> Marsono, *UUDS 1950, Susunan dalam satu naskah UUD 1945*, Eko Jaya CV, Jakarta, 2002, hlm 227 dst.

Penghayatan akan makna hidup merdeka semakin menjadi-jadi.

Sebagaimana diungkapkan oleh Syahrir :

“Efek proklamasi itu hebat sekali. Rakyat kita seolah terkena aliran listrik. Bagian terbesar pegawai negeri Indonesia, kaum amtenar, polisi dan organisasi-organisasi kemiliteran serta-merta menyatakan dukungan mereka kepada Republik. Kekuatan persatuan nasional mencapai tingkattingkat yang lebih tinggi dari apa yang telah kita kenal sebelumnya.<sup>57</sup>

Boleh dikata masa 1945-1949 merupakan masa mencari bentuk pemerintahan di Republik ini. Proses pendapat pada saat itu hanya pada Hatta dan Syahrir. Ini ditandai dengan keluarnya maklumat Wakil Presidan (Hatta) 3 November 1945 yang berisi Anjuran pembentukan partai-partai politik. Pokok pikiran maklumat itu ialah :<sup>58</sup>

- 1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat.
- 2) Pemerintah berharap, supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

Pada waktu itu pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat segera terwujud, karena Republik Indonesia

---

<sup>57</sup> Rudolf Mrazek, *Syahrir, Politik dan Pengasingan di Indonesia*, (Jakarta, YOI, 1996) hlm. 485.

<sup>58</sup> R.Z. Leirissa, , *PRRI Permesta : Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*( Jakarta, PT Pustaka Utama Grafiti (Grafitipers) 1997). hlm. 101.

pada saat itu terlibat dalam peperangan dengan Belanda yang ingin kembali menguasai wilayah Indonesia. Perang menegakkan Kemerdekaan Indonesia itu berlangsung dari 1945-1949. Adanya situasi dan kondisi tersebut walaupun dalam naskah Undang-undang Dasar 1945 telah dicantumkan tentang kekuasaan pemerintahan, pada waktu itu pemerintahan tidak dapat dijalankan dengan semestinya oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam negara dan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara juga tidak dapat dijalankan secara optimal.

b. Periode 1959-1966 (2).

Adanya Dekrit Presiden memberikan peluang yang sangat besar bagi Presiden Soekarno untuk mewujudkan gagasan politiknya dan membuka kesempatan yang sangat besar bagi dirinya untuk memainkan peranan politik yang selama ini tidak dapat ia lakukan karena posisinya sebagai kepala negara. Sebagai Presiden, kemudian Soekarno menunjuk seorang loyalisnya untuk membentuk kabinet yang Perdana Menterinya adalah Presiden sendiri. Di samping itu, dengan kewenangan yang dimilikinya, Soekarno kemudian membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menggantikan Dewan Konstituante.

Demokrasi terpimpin memungkinkan Soekarno untuk menjadi salah satu agenda “Setter” politik Indonesia, yang

akhirnya membuat dia menjadi pemimpin yang sangat berkuasa, menjadi seorang diktator.

Proses politik yang berjalan kemudian semuanya bermuara pada Soekarno, dengan segala “attribute” yang dimilikinya. Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa demokrasi parlementer. Apa yang disebut dengan demokrasi tidak lain merupakan perwujudan kehendak Presiden dalam rangka menempatkan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuasa di Indonesia. Adapun karakteristik utama dari perpolitikan Demokrasi Terpimpin adalah:<sup>59</sup>

- 1) Mengaburnya sistem kepartaian. Kehadiran partai-partai politik bukan untuk mempersiapkan diri dalam rangka kontestasi politik untuk mengisi jabatan politik di Pemerintahan (karena pemilihan umum tidak pernah dijalankan), tetapi lebih merupakan elemen penopang dari tarik tambang antara Presiden Soekarno, Angkatan Darat, Partai Komunis Indonesia. Namun yang perlu dicatat adalah bahwa partai-partai politik masih memiliki otonomi dalam proses internalnya, walaupun dalam perjalanan selanjutnya dibatasi hanya 10 partai politik.
- 2) Dengan terbentuknya DPR-GR, peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi semakin lemah. Sebab, DPR-GR kemudian lebih merupakan instrumen Politik Presiden Soekarno. Proses rekrutmen politik untuk lembaga inipun ditentukan oleh Presiden.
- 3) “Basic Human Rights” menjadi sangat lemah. Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaanya atau yang mempunyai keberanian untuk menentangnya. Sejumlah lawan politiknya menjadi tahanan politik Soekarno, terutama yang berasal dari kalangan Islam dan Sosialis.

---

<sup>59</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999. hlm. 30-31, Desember 2004

- 4) Masa Demokrasi terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberangus oleh Soekarno, seperti misalnya Harian Abadi dari Masyumi dan Harian Pedoman dari PSI.
- 5) Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah. Daerah-daerah memiliki otonomi yang sangat terbatas. Undang-undang tentang Otonomi Daerah No. 1/1957, diganti dengan Penetapan Presiden, yang kemudian dikembangkan menjadi Undang-undang No. 18 Tahun 1965.

Usul untuk kembali ke UUD 1945 pertimbangan Nasution ialah dengan Soekarno sebagai Presiden yang kuat wewenang eksekutifnya dan kepercayaan seluruh rakyat akan terpadu dalam diri satu orang.<sup>60</sup>

Pada masa itu kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama dalam menjalankan peraturan dan kebijakan-kebijakannya sangat Otoriter.

Kepala kekuasaan eksekutif (*executif power*) dalam negara dalam menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*) masih ditambah atau dikuatkan lagi dengan ketentuan yang mengatur bahwa Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *Legislatif Power* dalam negara, namun kewenangan dan kekuasaan tersebut tidak dijalankan sebagaimana

---

<sup>60</sup> Daniel S. Lev, dikutip kembali oleh A. Buyung Nasution, lihat juga Ni'matul Huda, S.H. Mhum, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

mestinya sesuai dengan amanat UUD 1945. (pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan).

Tindakan kembali ke UUD 1945 dengan pembubaran Konstituante adalah titik awal berakhirnya proses demokrasi di Indonesia, karena Indonesia memasuki era Demokrasi Terpimpin untuk memenuhi kepentingan politik Soekarno dan tentara, yang watak kekuasaannya otoriter.<sup>61</sup>

c. Periode 1966-1998 (3).

Saat jenderal Soeharto menerima kekuasaan pada 1966, ia ibarat seorang yang menerima cek kosong (Blank Cheque) yang besarnya dapat diisi sendiri sesuai kehendaknya. Ketika Soeharto terpilih secara resmi menjadi pejabat Presiden tahun 1968, blanko cek tersebut dimanfaatkannya secara maksimal.

Format pemerintahan Soeharto seolah dibentuk dengan memanfaatkan blanko cek tersebut secara maksimal antara tahun 1968 sampai 1973. Langkah-langkah yang ditempuhnya dalam membentuk format politiknya adalah antara lain :<sup>62</sup>

- 1) Membentuk sejumlah aparat yang bersifat represif untuk menjaga dan memelihara kekuasaannya. Lembaga-lembaga tersebut antara lain Kopkamtib, Opsus, dan Bakin. Ketiga lembaga ini merupakan lembaga-lembaga yang sangat efektif bagi Soeharto dalam membentuk kekuasaannya.

---

<sup>61</sup> Ibid, hlm 136.

<sup>62</sup> Affan Gaffar, Op. Cit., hlm. 131-133

- 2) Melakukan depolitisasi massa dalam rangka melemahkan partai-partai politik. Depolitisasi massa mulai dengan dicanangkannya kebijaksanaan monoloyalitas bagi semua pegawai negeri sipil dan pegawai perusahaan negara. Disamping itu, terjadi pula depolitisasi argumen dimana tingkat kritisisme masyarakat ditekan serendah mungkin. Argumentasi yang paling benar adalah yang berasal dari kalangan penguasa, bukan kalangan rakyat. Depolitisasi menciptakan stabilitas nasional guna menjamin kelangsungan pelaksanaan pembangunan ekonomi saat Pelita I mulai dijalankan pada 1969.
- 3) Menunda pemilihan umum yang semula disepakati untuk diadakan pada 1968 menjadi tahun 1971. Penundaan pemilihan umum tersebut dilaksanakan karena partai-partai politik masih sangat kuat sementara Proses konsolidasi Sekber Golkar belum selesai.

Di dalam memasuki arena pemilihan umum 1971, partai-partai politik mengalami proses pengebirian dan akhirnya dipaksa untuk melakukan fusi pada 1973 sehingga hanya 3 partai politik yang diperkenankan muncul setiap pemilihan umum.

Munculnya rezim Orde Baru, telah menandai perkembangan kecenderungan kekuasaan negara yang sentralistik. Negara menikmati otonominya berhadapan dengan masyarakat dan pada



gilirannya bahkan senantiasa berupaya memaksakan kepentingan. Jaringan negara terutama lembaga-lembaga eksekutif, telah berkembang menjadi alat efektif dalam mengelola dan menangani mobilitasi politik untuk mendukung kebijakan negara. Lebih dari itu negara juga berhasil mengontrol masyarakat madani dengan berbagai kebijakan dan perundang-undangan serta keseluruhan amat berdampak masih dengan dikhianatnya nilai-nilai demokrasi.

*Pertama*, seluruh organisasi sosial dan politik secara ketat dikontrol melalui sejumlah regulasi, sehingga membuat mereka tidak mungkin menjadi ancaman berbahaya bagi negara. Contoh yang amat menarik bagaimana regulasi itu dilakukan dengan cara amat otoriter, misalnya terlihat dari kemampuan negara dalam menolak tuntutan-tuntutan masyarakat, dan sebaliknya dapat memaksakan kepentingannya. Sejauh yang dapat teramati dalam masa Orde Baru, dalam rangka regulasi tersebut, tampak keberhasilan negara kemudian mengurangi jumlah partai politik yang ada, dari sepuluh pada tahun 1971 menjadi tiga pada tahun 1973, yakni PPP, Golkar dan PDI, dimana dari ketiga kekuatan politik itu, Golkar oleh pemerintah dijadikan sebagai basis kekuatan untuk memantapkan posisi dan mendapatkan legitimasi melalui Pemilu.

*Kedua*, dalam upaya memobilisasi konflik-konflik dan ideologi, negara Orde Baru juga memperkuat posisinya dengan menjadikan ideologi Pancasila sebagai basis diskursus politik untuk mendapatkan konsensus melalui hegemoni ideologi. Dengan persatuan dan unifikasi ideologi yang kemudian dipertegas dengan pengasas-tunggalan Pancasila, kelompok-kelompok sosial dan politik yang ada diarahkan dan diikatkan untuk tidak lagi berkompetisi atas dasar retorika politik, namun dengan dasar program. Negara Orde Baru melakukan “depolitisasi” dan sekaligus “de-ideologisasi” terhadap aktivitas politik yang menjadi sarana artikulasi kepentingan masyarakat.

Menurut Lengenber, Pancasila yang kemudian dijadikan sebagai asas tunggal itu, memakai negara Orde Baru sebagai totalitas Organik, Korporat, dan totaliter. Negara dalam sosoknya itu sendiri adalah negara Pancasila. Terutama sekali, setelah seluruh organisasi sosial dan politik digiring untuk menerima Pancasila sebagai asas tunggal pada Tahun 1985, setiap warga negara yang mengabaikan Pancasila, atau setiap organisasi sosial yang menolak Pancasila sebagai asas tunggal, kontan akan dicap sebagai subversif, sebagaimana tuduhan serupa sering dialamatkan kepada segala pihak yang berbeda pendapat dengan negara.

Aktor-aktor politik Orde Baru yang berkuasa memformulasikan perilaku dan pikiran mereka secara seragam berdasarkan penafsiran tunggal atas ideologi Pancasila, sebagai sesuatu yang identik dengan negara, dan memaksakanya kepada segenap elemen-elemen masyarakat hingga lapis terbawah. Jika ada elemen masyarakat yang menolak, maka negara dengan melakukan tindakan pemasungan dan penganiayaan politik.

*Ketiga*, dalam rangka pengetahuan politiknya terhadap kekuatankekuatan masyarakat madani, negara Orde Baru juga memantapkan peranan militer dengan fungsinya sebagai penyangga utama kekuasaan negara bekerjasama dengan teknokrat dan birokrat sipil.

Berbagai posisi politik strategis di dalam lembaga pemerintah mulai dari lembaga kePresidenan, kementrian, dan jabatan eselon tinggi tingkat pusat lainnya hingga tingkat daerah hampir semuanya dikuasai militer, atau setidaknya dipengaruhi kepentingan kekuasaan militer.

Tidak hanya itu, bahkan melalui lembaga legislatif (DPR) pun seharusnya hanya diisi oleh wakil partai yang terpilih melalui Pemilu, militer melakukan penetrasi berdasarkan sistem penjataan kursi yang secara istimewa mereka peroleh tanpa harus ikut pemilu. Hal ini yang menyebabkan militer akhirnya menjadi

kekuatan sentral yang amat berpengaruh dalam berbagai pengambilan keputusan politik negara.

Militer dalam menjalankan fungsi kelembagaannya sebagai aparat keamanan represif (menjadi istilah Gramsci) dari negara, terdapat dua jalur utama yang seringkali digunakan sebagai senjata yaitu, lembaga Komkamtib dan aparat intelejen sebagai andalan utama. Melalui kedua alat kelembagaan keamanan represif tersebut, militer dalam sosoknya sebagai wujud otoritas negara melakukan penertiban secara amat sistematis terhadap berbagai anasir yang dikategorikan sebagai pembangkang baik dikalangan sipil maupun militer sendiri.

Dalam rangka penguatan basis posisi militer itu pula, hal yang tidak kalah penting digarisbawahi adalah bahwa melalui konsep dwi fungsi sebagai “ideologi” yang diterapkan kadalam kehidupan politik, militer melakukan penetrasi pengaruh, pemantauan, kontrol dan represi kekuasaan dengan berbagai cara apapun terhadap lembaga-lembaga sipil baik birokrasi pemerintahan maupun organisasi-organisasi yang berbasiskan masyarakat madani seperti partai politik dan organisasi kemasyarakatan.

Dengan peran politiknya yang dominan, bersamaan dengan itu disamping fungsi fisiknya sebagai kekuatan keamanan, militer

menjadi alat negara yang efektif dalam mengendalikan bahkan membungkam suara-suara kritis dari kekuatan masyarakat.

*Keempat*, pengautan negara Orde Baru juga ditandai dominasi lembaga kepresidenan yang berada di tangan Soeharto. Hal ini tampak dengan kemampuan Soeharto mempertahankan kekuasaan lebih dari 32 tahun, antara lain disebabkan keberhasilannya merekayasa jaringan struktur politik yang secara keseluruhan terpusat pada lingkaran kekuasaan yang dikangkanginya. Lembaga militer dibawah kendalinya, dalam kedudukan dirinya sebagai Panglima Tertinggi ABRI. Partai politik dibawah kendalinya, melalui tangan Mendagri sebagai “pembina politik”.

Pengangkatan dan penentuan-penentuan anggota DPR/MPR yang justru merupakan penyambung suara rakyat, di dalam genggamannya. Dengan porsi kekuasaan yang demikian besar itu, maka tidaklah mengherankan jika Soeharto nyaris menjadi personalisasi negara Orde Baru sendiri. Akibat pemusatan kekuasaan di tangannya, Soeharto dengan mudah memeralat negara beserta seluruh instrumen sosial politik yang ada untuk melakukan kontrol terhadap kehidupan negara demokrasi.

Lagi-lagi implementasi kekuasaan pemerintahan oleh Presiden telah disalah artikan oleh Presiden kedua Indonesia.

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (*eksekutif power*) dan bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang (*legislatif power*).

Presiden Soeharto legitimasinya didasarkan pada slogan “pembangunan” dan “stabilitas politik”. Kedua hal tersebut ditujukan untuk membentuk suatu pemerintahan yang kuat dan dianggap sebagai prasyarat mutlak bagi berhasilnya suatu pemerintahan.

Legitimasi konstitusi saja tampaknya tidak cukup bagi orde baru, Untuk menghindari terulangnya keadaan di masa orde lama, orde baru secara sistematis berusaha memusatkan kekuasaan dengan melemahkan institusi-institusi yang seharusnya dapat menjadi lembaga kontrol yang mengimbangi kekuasaan Presiden yang dominan. Institusi-institusi tersebut hampir merupakan seluruh bagian dari sistem kenegaraan di Indonesia. Mulai dari lembaga tertinggi dan tinggi negara, infrastruktur politik, pers, infrastruktur hukum sampai institusi-institusi yang ada di dalam masyarakat hingga ruang lingkup terkecil, tak lepas dari intervensi kekuasaan.

Kedudukan birokrasi yang dominan ini didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi.

Selama masa kepemimpinan Soeharto, unsur-unsur inilah yang kemudian menjadikan rezim yang dipimpinnya hampir steril dari kontrol lembaga lain. Demikianlah, dengan kontrol negara yang dominan dan hegemonik terhadap proses politik, akibatnya ruang gerak yang tersedia selama Orde Baru sangat mempersulit kekuatan-kekuatan masyarakat untuk mengembangkan otonominya yang kursial dalam proses pembangunan politik dan penciptaan masyarakat yang demokratis.

Negara Orde Baru melakukan berbagai bentuk restriksi dan tindakan represif yang menghambat pertumbuhan dan perkembangan masyarakat madani. Sehingga kekuasaan pemerintahan yang dijalankan menurut banyak pengamat, pengkaji hukum tata negara dan negarawan dinilai tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

### **C. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) Dalam Sistem Penyelenggaraan Negara**

#### **1. Legislatif sebagai lembaga perwakilan**

Teori perwakilan politik, Alfred de Grazio mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan dimana dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili, di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang

dibuatnya.<sup>63</sup> Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang melakukan tindakan baik yang diperuntukkan kepada pihak lain<sup>64</sup>. Keterwakilan politik diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka di dalam lembaga parlemen dan proses politik.

Sejarah munculnya tuntutan adanya lembaga perwakilan rakyat dalam suatu pemerintahan bermula pada abad ke-18 M di Eropa sebagai lembaga demokrasi. Gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dan yang diperintah secara berangsur berkembang menjadi tuntutan terhadap hukum. Karena luas wilayah itu memerlukan perwakilan dalam badan atau parlemen. Parlemen merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan nonmatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas dari suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Perwakilan hanya diperoleh melalui pemilihan umum. Gagasan dan praktik politik Eropa ini merupakan fondasi darimana demokratisasi itu bergerak maju.

Dalam negara modern dewasa ini, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya. Parlemen di negara demokrasi disusun sehingga mewakili mayoritas dari rakyat. Anggota parlemen umumnya mewakili rakyat melalui partai politik (*political representation*). Dengan demikian masyarakat

---

<sup>63</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985, hlm.1

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm.23



adalah pihak yang diwakili yang menyerahkan kekuasaan atau mandat untuk mewakili kepentingannya kepada lembaga perwakilannya dalam proses politik dan pemerintahan. Bekerjanya peran dan fungsi badan perwakilan rakyat di satu pihak ditentukan oleh eksistensinya sebagai suatu lembaga politik dan dipihak lain ditentukan oleh perwujudan sebagai organisasi yang mewadahi proses politik.

Legislatif adalah struktur politik yang fungsinya membuat undang-undang. Di masa kini, lembaga tersebut disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Indonesia), *House of Representative* (Amerika Serikat), ataupun *House of Common* (Inggris). Lembaga-lembaga ini dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang diadakan secara periodik dan berasal dari partai-partai politik. Parlemen ini anggotanya merupakan wakil rakyat yang duduk dalam lembaga itu dengan melalui pemilu dengan menggunakan sistem perwakilan dimana masing-masing negara memiliki sistem ini, seperti sistem pemilihan distrik atau proporsional, hal itu terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut.

Di dalam analisis sistem politik bahwa lembaga legislatif dapat dimasukkan dalam struktur yang berada dalam proses konversi sehingga terlihat bahwa fungsi utamanya lembaga ini membuat UU sebagai landasan konsepsi perwakilan dalam kaitannya dengan lembaga politik. Legislatif adalah konsep pembagian kekuasaan (*Trias Politica*) yang secara fungsional atau pembagian kekuasaan negara secara horizontal.

Parlemen dipandang tidak hanya sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokratis, melainkan lebih dipandang sebagai lembaga yang menjalankan tugas pelaksana kedaulatan rakyat secara luas yakni melaksanakan kerja-kerja secara kontinu termasuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Presiden dan pemerintah. Jika dilihat parlemen sebagai pelaksana fungsi legislasi yang melibatkan kerja sama dengan eksekutif maka hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dapat dihubungkan dalam dua kelompok peranan.

Pertama, peranan yang bertujuan untuk menyalurkan kepentingan dan partisipasi anggota masyarakat. Kedua, peranan yang bermakna bagi pemupukan kewibawaan eksekutif atau memberikan legitimasi kepada lembaga eksekutif. Implementasi dan peranan tersebut dapat mengarahkan interaksi parlemen dengan eksekutif kepada situasi konfrontatif atau saling memperlemah atau meletakkan parlemen dan eksekutif dalam jalur yang searah atau saling memperkuat.<sup>65</sup> Bila dikaitkan eksekutif sebagai lembaga pelaksana berbagai kebijakan Orde Baru berkuasa menyebabkan peran lembaga perwakilan rakyat memiliki posisi tawar yang lemah.

Negara kita yang heterogen dan beranekaragam dalam etnis, suku, agama serta budaya sangat potensial terhadap konflik dan perbedaan

---

<sup>65</sup> AM Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi (Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004)*, Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada, 2004, hlm.73

pendapat. Keanekaragaman dan perbedaan pendapat adalah esensi dari demokrasi. Sebagaimana yang dikatakan CF Strong :

“demokrasi adalah suatu pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dan masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan kepada mayoritas itu.”<sup>66</sup>

Demokratis didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat. Penekanan demokrasi terletak pada kekuasaan rakyat. Rakyat harus diberi kesempatan untuk mengungkapkan kehendaknya secara teratur, jelas dan khas. Apakah itu melalui partai politik atau kelompok kepentingan untuk diteruskan kepada lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Prinsip-prinsip demokrasi yang perlu dijunjung tinggi oleh wakil - wakil rakyat yang duduk di parlemen dalam menjalankan tugas dan fungsinya antara lain perlunya keterbukaan dan akuntabilitas. Sebagai salah satu lembaga pengambil keputusan yang strategis parlemen harus cermat mengkalkulasikan dampak dan manfaat dari setiap keputusan yang diambil secara bersama dengan pihak eksekutif.

## 2. Fungsi dan Wewenang DPR (legislatif)

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak inisiatif yaitu hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah. Selain itu berfungsi mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif

---

<sup>66</sup> Miriam Budiardjo, op.cit., hlm.174

sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia legislatif dan melalui hak - hak kontrol yang khusus seperti :<sup>67</sup>

a. Hak Interpelasi

Badan legislatif mempunyai hak interpelasi yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaanya dalam suatu bidang. Dalam hal digunakannya hak interpelasi itu oleh DPR, Presiden berkewajiban memberikan penjelasan dalam sidang pleno. Pada sistem pemerintahan Presidensil diterima atau tidaknya penjelasan tersebut tidak memberikan dampak langsung terhadap kedudukan Presiden. Apabila keterangan yang diberikan eksekutif kurang memuaskan, maka hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijaksanaanya diragukan.

b. Hak Petisi

Hak petisi merupakan pertanyaan yang biasanya tidak diikuti oleh perdebatan terbuka karena sifatnya hanya mengharapkan jawaban sesuai dengan materi jawabannya. Pertanyaan tersebut dapat diajukan baik secara lisan ataupun tulisan kepada pihak pemerintah untuk kemudian diberikan jawaban atas pertanyaan tersebut yang dapat dilakukan secara lisan ataupun tulisan.

c. Hak Angket

---

<sup>67</sup> Ibid., hlm.184-186

Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Dalam melaksanakan penyelidikan tersebut, legislatif yang mengajukan akan membentuk suatu panitia angket yang akan melaporkan hasil penyelidikannya kepada seluruh anggota legislatif yang bersangkutan.

### BAB III

#### KEKUASAAN PRESIDEN PASCA AMANDEMEN UUD 1945

##### A. Perubahan UUD 1945

Kesepakatan dasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem Presidensiil, penjelasan yang memuat hal-hal normatif dimasukkan dalam pasal-pasal (batang tubuh) dan perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Pada awal masa reformasi Presiden membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang didalamnya terdapat Kelompok Reformasi hukum dan perundang-undangan. Kelompok tersebut menghasilkan pokok-pokok usulan amandemen UUD 1945 yang perlu dilakukan mengingat kelemahan-kelemahan dan kekosongan dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Kelemahan-kelemahan tersebut yang terkait erat dengan jabatan Presiden, diantaranya adalah:<sup>68</sup>

##### 1. Struktur UUD 1945

Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Karena itu, sering muncul anggapan bahwa UUD 1945 sangat *executive heavy*. Presiden tidak hanya sebagai pemegang dan

---

<sup>68</sup> Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, *Pokok-pokoic Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, dalam Jimly Asshidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2005, hlm. 6-8.

menjalankan kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, disamping hak konstitusional khusus (lazim disebut hak prerogatif) memberi grasi, amnesti, abolisi, dan lain-lain.

2. Berkaitan dengan sistem *checks and balances*

Struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden yang besar makin menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dan cabangeabang kekuasaan yang lain. Misalnya tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan UndangUndang yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Perpu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sehingga dapat dihindari kemungkinan penyalahgunaannya. Sistem penunjukan Menteri dan pejabat publik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan Bank Sentral dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) Presiden. Termasuk tidak membatasi pemilihan kembali Presiden (sebelum diatur dalam TAP MPR 1998).

### 3. Ketentuan-ketentuan yang tidak jelas

- a. Terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*), yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Misalnya ketentuan tentang pemilihan kembali Presiden pada pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen :  
(...dan sesudahnya dapat dipilih kembali). Ketentuan ini menumbuhkan praktik, Presiden yang sama dipllih terus menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi (konstitusionalisme).
- b. Demikian pula ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dengan ungkapan dilakukan sepenuhnya, ada yang menafsirkan hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat, sehingga DPR yang merupakan rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat.
- c. Begitu pula ketentuan pada Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen, mengenai kemerdekaan berserikat, berkurnpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Karena rumusannya tidak jelas menimbulkan pendapat bahwa selama undang-undangnya belum dibentuk, hak-hak tersebut belum efektif. Cara pemaknaan semacam ini tidak sesuai dengan pengertian (*begrip*) hak asasi sebagai hak yang alami (*natural rights*).



Perubahan Undang-undang Dasar diatur dalam pasal 37, dalam 2

(dua) ayat sebagai berikut :

- a. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- b. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan untuk meneguhkan MPR sebagai lembaga Negara yang ditetapkan oleh UUD tahun 1945 memiliki wewenang melakukan perubahan UUD.

Sebelum perubahan prinsip-prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, secara mutlak dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Oleh MPR kekuasaan rakyat itu 'seolah' dibagi-bagikan secara vertikal kedalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut prinsip pembagian kekuasaan (*disrtibution of power*). Setelah dilakukan perubahan maka tidak dikenal lagi MPR sebagai lembaga tertinggi tetapi semua lembaga negara memiliki kedudukan yang sama. Perubahan terhadap kelembagaan MPR juga dilihat dalam Pasal 3 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat

hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Ketentuan baru ini, secara teoritis telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketata negaraan Indonesia menuju prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).

## **B. Kekuasaan Presiden pasca Perubahan UUD 1945**

Memang dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan tidak diamanatkan secara tegas bahwa lembaga kepresidenan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara akan diatur dengan Undang-undang seperti Lembaga negara yang lain misalnya Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, Polri, dan lain-lain yang diatur dengan Undang-undang dibawahnya (Undang-undang organik) karena negara Indonesia adalah negara hukum.

Presiden yang memiliki kekuasaan sangat besar ketimbang legislatif maupun yudikatif pada saat sebelum perubahan cenderung diantisipasi. Antisipasi terhadap kecenderungan Presiden menjadi otoriter dilakukan

dengan sangat sederhana yakni dengan mengurangi kekuasaan atau hak-hak dasar Presiden.

Untuk mewujudkan konsekuensi-konsekuensi setelah perubahan UUD 1945, prioritas pertama adalah mengurangi dan membatasi kekuasaan presiden. Terhadap hasil perubahan pertama UUD 1945 banyak masyarakat yang kecewa karena MPR tidak maksimal mengerjakannya. Disamping itu, pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh Panitia Ad Hoc (PAR) I MPR dianggap kurang transparan. Sekalipun mengundang sejumlah pakar, menggelar seminar di beberapa daerah, serta menyatakan rapat PAH terbuka untuk umum, tetapi pembahasan rancangan perubahan konstitusi tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Dan yang paling meresahkan masyarakat adalah kentalnya warna kepentingan politik dan anggota MPR yang merupakan wakil partai politik dalam pembahasan perubahan UUD 1945, sehingga ada yang menyarankan supaya perubahan UUD dibawa keluar dan gedung MPR/DPR dan dikerjakan oleh para pakar yang betul-betul memahami masalah ketatanegaraan. Banyak kalangan yang menilai hasil perubahan pertama UUD 1945 adalah permulaan terjadinya pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20) memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dan kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.

Adapun beberapa hak atau kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden pasca Perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Mengajukan rancangan undang-undangan kepada DPR (Pasal 5 ayat (1))
2. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2));
3. Memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7);
4. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10);
5. Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1));
6. Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembukaan undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2));

7. Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syaratnya dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12);
8. Mengangkat duta dan konsul dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1));
9. Menerima penempatan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2));
10. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1));
11. Memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 ayat (2)];
12. Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15);
13. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16);
14. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara [Pasal 17 ayat (2)];
15. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden menjadi undang-undang [Pasal 20 ayat (4)];
16. Mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 ayat (2)];
17. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F ayat (1)];

18. Menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR [Pasal 24A ayat (3)];
19. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR [Pasal 24B ayat (3)];
20. Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan oleh Presiden tiga orang [Pasal 24C ayat (3)].

Beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden adalah sebagai berikut :

1. Kekuasaan membentuk undang-undang

Perubahan mengenai kekuasaan membentuk Undang-Undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan hanya terhadap ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut:

**Rumusan perubahan:**

**Pasal 5**

(1) *Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*

**Rumusan naskah asli:**

**Pasal 5**

(1) *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*

(2) *Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.*

Perubahan ayat (1) dari pasal 5 itu dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif (membentuk Undang-undang ) sebagaimana tercantum pada Pasal 20 ayat (1) hasil Perubahan Pertama, dan Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif (menjalankan Undang-undang) tetapi diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR [Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama]

Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibandingkan Presiden karena kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang/setara

Berkaitan dengan kekuasaan legislatif itu, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain diatur lewat ketentuan bahwa Presiden dan DPR mempunyai wewenang yang sama untuk membahas setiap rancangan undang-undang untuk kemudian disetujui bersama [Pasal 20 ayat (2) hasil Perubahan Pertama]. Anggota DPR diberi hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21 hasil Perubahan Pertama), dan Presiden mempunyai hak untuk menetapkan peraturan pemerintah menetapkan menjalankan undang-undang [Pasal 5 ayat (2)] serta peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang [Pasal 22 ayat (1)]. Selain itu DPR mempunyai hak

melakukan pengawasan terhadap presiden/pemerintah sabagai salah satu ciri sistem presidensial yang kita anut [Pasal 20A ayat (1)].

## 2. Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam satu pasal di dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Pasal 7 dengan rumusan sebagai berikut:

### **Rumusan perubahan:**

#### **Pasal 7**

*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*

### **Rumusan naskah asli:**

#### **Pasal 7**

*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.*

Perubahan pasal ini dilatarbelakangi oleh praktik ketatanegaraan kita selama berpuluh-puluh tahun tidak pernah mengalami pergantian presiden. Terjadinya hal tersebut disebabkan oleh rumusan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diubah yang memang menimbulkan tafsiran yang beragam, antara pendapat yang menyatakan bahwa presiden dapat menjabat berkali-kali dan pendapat yang menyatakan bahwa presiden hanya dapat menjabat dua kali.

## 3. Alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil



Presiden dalam masa jabatannya. Pengaturan mengenai hal itu diatur dalam ketentuan Pasal 7A. Rumusannya sebagai berikut:

**Pasal 7A**

*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*

Sebelum perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum memuat ketentuan yang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur hal itu di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa DPR mengusulkan sidang istimewa MPR dan MPR meminta pertanggungjawaban Presiden. Hal itu di samping bertentangan dengan sistem presidensial juga membuka peluang terjadinya ketegangan dan krisis politik dan kenegaraan selama masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti yang kerap kali terjadi dalam praktik ketatanegaraan kita. Praktik ketatanegaraan seperti itu lebih merupakan pelaksanaan sebuah sistem pemerintahan parlementer yang tidak dianut negara kita.

Perubahan ini memuat ketentuan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya didasarkan atas alasan hukum ataupun alasan lain, yang tidak bersifat politik dan multitafsir sebagaimana yang terjadi pada era sebelumnya. Dengan demikian secara tegas dan jelas

*impeachment* hanya didasarkan atas alasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 A saja. Itupun hanya dapat dilakukan setelah melalui proses kontitusional melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dan DPR. Perubahan ini semakin mempertegas dan mengukuhkan akan kuatnya lembaga Presiden untuk tidak mudah dijatuhkan oleh DPR. Lagi-lagi ini mengukuhkan kedudukan Presiden dalam sistem presidensial. Sejalan dengan kesepakatan untuk mempertahankan (dalam arti lebih mempertegas) sistem pemerintahan presidensial, maka Presiden dan Wakil Presiden haruslah memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat itu hanya bisa diperoleh jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan setidaknya terdapat ciri-ciri :

- 1) adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (*fixed term*);
- 2) Presiden disamping sebagai kepala Negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan;
- 3) adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi;
- 4) adanya mekanisme *impeachment*

#### 4. Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana ketentuan Pasal 7 A diatur dalam ketentuan Pasal 7 B yang terdiri atas tujuh ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) dengan rumusan sebagai berikut.

**Pasal 7B**

*(1) Usul 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 memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden*

Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh kehendak untuk melaksanakan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara (DPR, Presiden, dan MK) serta paham mengenai negara hukum. Sesuai dengan bidang kekuasaannya, sebagai lembaga perwakilan, DPR mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Usul pemberhentian itu merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR. MK menjalankan proses hukum tersebut atas usul pemberhentian tersebut dengan dengan cara memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR

**Pasal 7B**

*(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh sistem ketatanegaraan kita yang menempatkan DPR dan Presiden dalam kedudukan yang setara/seimbang. Oleh karena itu, Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan

DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Sehubungan dengan hal tersebut, salah satu fungsi DPR adalah fungsi pengawasan terhadap Presiden (dan wakil Presiden serta pemerintah secara umum). Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut DPR dapat berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Atas pendapatnya tersebut, DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden kepada MPR sebagai lembaga negara yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Karena kedudukan DPR sejajar/seimbang dengan kedudukan Presiden sehingga keduanya tidak dapat saling menjatuhkan, DPR tidak memproses dan tidak mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri. Oleh karena itu, DPR mengajukan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu. Jika putusan MK menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR meneruskan usul pemberhentian ke MPR.

Ketentuan itu juga merupakan salah satu pelaksanaan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara,

khususnya antara DPR, MK, dan MPR sesuai dengan kedudukan dan wewenangnya yang berbeda.

#### **Pasal 7B**

- (3) *Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat*
- (4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi*

Ketentuan kuorum dan jumlah dukungan minimal anggota DPR itu dimaksudkan agar pendapat DPR merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota DPR.

Adapun jangka waktu yang tersebut secara tegas dalam ketentuan pasal 7B ayat (4) dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu (deadline) kepada MK. Ketentuan itu dimaksudkan untuk menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang akan dapat meningkatkan ketegangan situasi politik nasional.

#### **Pasal 7B**

- (5) *Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk merumuskan usul*

*pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Ketentuan ini menunjukkan diterapkannya paham negara hukum sehingga hanya atas putusan MK, DPR dapat melanjutkan upaya pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dengan cara menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden kepada MPR.

### **Pasal 7B**

- (6) *Majelis Permusyawaratan rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*
- (7) *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Adanya ketentuan mengenai jangka waktu yang disebut secara tegas dalam Pasal 7 B ayat (6) dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu kepada MPR untuk menyelenggarakan sidang guna membahas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR. Keputusan ini menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang dapat meningkatkan ketegangan situasi politik nasional.

Ketentuan kuorum sebanyak tiga per empat dari jumlah anggota MPR harus hadir dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari

jumlah anggota MPR yang hadir dalam mengambil putusan terhadap usul DPR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan putusan yang didukung suara terbanyak.

Rapat Paripurna MPR dapat memutuskan memberhentikan atau tidak diperhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya. Proses ini merupakan bagian dari ketentuan hukum yang diatur dalam Undang Undang Dasar.

Ketentuan pasal 7B yang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan melalui tahapan yang jelas dan tegas yang dilakukan tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR.

Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan pemerintahan negara, sebagai manusia Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi-sendi hidup bernegara dan mencederai hukum. Oleh sebab itu Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitatif didalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR) dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR).

Perbuatan pelanggaran hukum yang secara limitatif dijadikan alasan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dalam Pasal 7B ayat (1) adalah pengkhianatan terhadap

negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

5. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan mengenai larangan pembekuan dan/atau pembubaran DPR oleh Presiden diatur dalam pasal 7 C sebagai berikut :

#### **Pasal 7C**

*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan politik bahwa DPR tidak dapat memberhentikan Presiden, kecuali mengikuti pasal 7A (ketentuan ini diangkat dari penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945) dan Presiden juga tidak dapat membekukan DPR.

Ketentuan itu juga dimaksudkan untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR dan sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat. Dengan ketentuan Undang-Undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 yang menegaskan larangan pembekuan dan atau pembubaran DPR pada masa yang akan datang tidak boleh terjadi peristiwa pembekuan dan atau pembubaran DPR oleh Presiden.



6. Pengaturan apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan.

Sebelum diubah, ketentuan apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 8 (tanpa ayat). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi tetap satu pasal, yaitu Pasal 8 dengan 3 (tiga) ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Pada Perubahan Kedua (tahun 2000) diputuskan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2), sedangkan ayat (3) diputuskan untuk dibahas pada Perubahan Keempat (tahun 2002). Rumusan perubahan sebagai berikut:

**Rumusan perubahan:**

**Pasal 8**

- (1) *Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.*
- (2) *Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.*

**Rumusan naskah asli:**

**Pasal 8**

*Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.*

Perubahan ketentuan Pasal 8 dirumuskan untuk mengatur apabila terjadi kekosongan Presiden, Wakil Presiden [ayat (1) dan ayat (2)] dalam

waktu yang berbeda, serta kekosongan Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu bersamaan [ayat (3)]. Adanya perubahan ketentuan Pasal 8 tersebut dimaksudkan untuk memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dan negara dan kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.

Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Rumusan itu merupakan hal otomatis karena Wakil Presiden secara konstitusional harus tampil sebagai pengganti Presiden. Hal tersebut merupakan pengembangan dari rumusan Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (lama). Ayat (2) ini menyebabkan bertambahnya tugas MPR selain tersebut dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 8 ayat (1) terdapat penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya dan rumusan Pasal 8 sebelum diubah, yaitu diberhentikan. Kata diberhentikan itu dirumuskan dalam upaya konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu oleh tiga lembaga negara (DPR, MK, dan MPR) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7A dan 7B.

Adapun ketentuan Pasal 8 ayat (2) yang mengatur tentang pengisian jabatan Wakil Presiden yang kosong oleh MPR dengan memilih Wakil

Presiden dan dua calon yang diusulkan oleh Presiden, terkait erat dengan ketentuan Pasal 6A. Dua calon Wakil Presiden yang akan mengisi jabatan Wakil Presiden yang kosong diajukan oleh Presiden sebagai konsekuensi logis dan ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan pasangan. Sehingga jika terjadi kekosongan Wakil Presiden yang menjadi pasangan Presiden, Presiden diberi hak oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengajukan dua calon Wakil Presiden ke MPR.

Adanya ketentuan bahwa calon Wakil Presiden yang diusulkan sebanyak dua orang calon, bukan seorang calon, dimaksudkan agar MPR dapat mempunyai alternatif dalam mengambil putusan sekaligus terhindar dari keharusan untuk menerima begitu saja usul Presiden dan agar terjaga konstelasi dan stabilitas politik selama sisa masa jabatan Presiden.

Ketentuan mengenai pengaturan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya yang telah diputuskan dalam Perubahan Ketiga (tahun 2001) yaitu dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) dilengkapi dengan ayat (3) hasil Perubahan Keempat (tahun 2002) dengan rumusan sebagai berikut:

### **Pasal 8**

- (3) *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk*

*memilih Presiden dan Wakil Presiden dan dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (3) dimaksudkan agar apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan itu diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan.

Kendatipun yang memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan adalah MPR, sesungguhnya esensi pemilihan langsung tidaklah hilang karena MPR tidak boleh memilih Presiden dan Wakil Presiden di luar hasil pemilu sebelumnya, yaitu pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilu tersebut. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) ini masa jabatannya adalah terbatas pada sisa masa jabatan yang ditinggalkan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersamaan itu.

Perubahan itu juga memberi kewenangan bagi MPR selain yang disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Kekuasaan Presiden atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara ( TETAP )

Rumusan pasal ini sebagai berikut.

**Pasal 10**

*Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.*

8. Kekuasaan Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.

Untuk melengkapi Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) hasil Perubahan Ketiga (tahun 2001), pada Perubahan Keempat (tahun 2002) diputuskan Pasal 11 ayat (1) yang berasal dan Pasal 11 (lama) tanpa ayat.

**Rumusan perubahan:**

**Pasal 11**

*(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*

**Rumusan naskah asli:**

**Pasal 11**

*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*

Substansi Pasal 11 ini tidak berubah, yang berubah hanya penomoran ayatnya.

Sebelum diubah, ketentuan mengenai kekuasaan Presiden membuat perjanjian internasional tercantum Pasal 11 tanpa ayat, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi

satu pasal, yaitu Pasal 11 dengan tiga ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Pada Perubahan Ketiga (tahun 2001) diputuskan ayat (2) dan (3), sedangkan ayat (1) yang merupakan Pasal 11 (lama) diputuskan pada Perubahan Keempat (tahun 2002) dengan mengubah penomoran, yakni, semula Pasal 11 menjadi Pasal 11 ayat (1). Rumusan perubahan sebagai berikut:

**Rumusan perubahan:**

**Pasal 11**

- (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.*

**Rumusan naskah asli:**

**Pasal 11**

*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*

Pasal 11 (naskah asli) dirumuskan dalam suasana ketika perjanjian internasional yang ada pada saat itu lebih banyak berbentuk perjanjian antar negara, sementara pada saat ini perjanjian internasional bukan hanya berupa perjanjian antar negara tetapi juga antara negara dengan kelompok negara atau antara negara dengan subjek hukum internasional lain yang bukan negara atau badan-badan internasional, misalnya organisasi internasional, Palang Merah Internasional, World Bank, IMF, dan Tahta Suci, yang dapat membawa implikasi yang luas di dalam negeri. Undang-

Undang Dasar yang modern harus mengakomodasi perkembangan tersebut.

Perspektif kedaulatan rakyat, perubahan Pasal 11 juga dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan dalam pelaksanaan kekuasaan Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Dengan adanya ketentuan itu maka kepentingan dan aspirasi rakyat dapat diwujudkan melalui keharusan memperoleh persetujuan DPR apabila Presiden hendak menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Presiden dicegah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melakukan hal-hal tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginannya sendiri karena dampak putusannya membawa akibat yang luas kepada kehidupan negara dari kepentingan rakyat banyak.

Adanya ketentuan ini juga merupakan salah satu pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara, yakni antara Presiden dan DPR.

#### 9. Keadaan bahaya ( TETAP )

Rumusan pasal ini sebagai berikut.

#### **Pasal 12**

*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*

## 10. Pengangkatan duta dan konsul serta penerimaan duta negara lain

Sebelum diubah, ketentuan tentang pengangkatan duta dan konsul serta penerimaan duta negara lain diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 13 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi tetap terdiri atas satu pasal, tetapi menjadi tiga ayat, yaitu Pasal 13 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Adapun Pasal 13 ayat (1) tetap. Rumusan perubahan sebagai berikut.

### **Rumusan perubahan:**

#### **Pasal 13**

- (2) *Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

### **Rumusan Naskah Asli:**

#### **Pasal 13**

- (1) *Presiden mengangkat duta dan konsul*
- (2) *Presiden menerima duta negara lain.*

Sebelum pasal tersebut diubah, 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 tempat Ia ditugaskan. Kedudukan itu menyebabkan duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya.



Demikian pula duta negara lain yang mewakili negaranya di Indonesia sangat penting bagi alur informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan kedua 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 saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan lembaga perwakilan tersebut di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.

#### 11. Pemberian Grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi

Sebelum diubah, ketentuan yang mengatur pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 14 tanpa ayat. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 14 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

#### **Rumusan perubahan:**

#### **Pasal 14**

*(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*

(2) *Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

**Rumusan naskah asli:**

*Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.*

Perubahan pasal ini dimaksudkan agar sebelum Presiden sebagai kepala eksekutif dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi mendapat masukan dari lembaga yang tepat sesuai dengan fungsinya. Mahkamah Agung (MA) memberikan pertimbangan dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi dari pelaksana fungsi yudikatif. MA sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu.

DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Oleh karena itu DPR sebagai lembaga perwakilan/lembaga politik kenegaraan adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu.

Selain itu, adanya pertimbangan MA dan DPR (lembaga di bidang yudikatif dan legislatif) juga dimaksudkan agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.

## 12. Pemberian tanda kehormatan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai kekuasaan Presiden memberikan tanda kehormatan diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 15 dengan rumusan sebagai berikut:

**Rumusan perubahan:****Pasal 15**

*Presiden memberi gelar tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang-Undang.*

**Rumusan naskah asli:****Pasal 15**

*Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.*

Perubahan pasal ini berdasarkan pertimbangan agar Presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapa pun (baik warga negara, orang asing, badan, maupun lembaga) didasarkan pada Undang-Undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah sehingga berdasarkan pertimbangan yang objektif. Dengan adanya Undang-Undang yang mengatur pemberian tanda-tanda kehormatan oleh Presiden, pemberian tanda-tanda kehormatan tersebut akan transparan dan objektif.

## 13. Kekuasaan Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan

**Pasal 16**

*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*

Isi pasal ini sebagai pengganti keberadaan Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapus atau dihilangkan. Penghapusan DPA didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas

penyelenggaraan Negara. DPA yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden merupakan lembaga negara yang sejajar dengan Presiden. Namun, Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan tersebut. Hal ini menunjukkan keberadaan DPA sebagai lembaga Negara yang sejajar dengan Presiden tidak efektif dan tidak efisien.

Sesudah perubahan, Presiden diberi kekuasaan untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dan berkedudukan di bawah Presiden.

#### 14. Kementrian Negara

Sebelum diubah, ketentuan yang mengatur kementrian Negara terdiri satu pasal dengan tiga ayat, dan sesudah perubahan terdiri satu pasal dengan empat ayat.

#### **Rumusan perubahan :**

##### **Pasal 17**

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara*
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementrian negara diatur dalam undang-undang*

#### **Rumusan naskah asli :**

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara*
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*
- (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan*

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sekalipun Presiden mempunyai hak prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri tetapi dalam membentuk, mengubah atau membubarkan kementerian negara dibatasi oleh undang-undang.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara.

Pengaturan mengenai kementerian negara tidak didekati melalui pemberian nama tertentu pada setiap kementerian. Akan tetapi, undang-undang ini melakukan pendekatan melalui urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Urusan-urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut tidak berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu kementerian. Akan tetapi satu kementerian bisa melaksanakan lebih dari satu urusan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden.

Undang-undang ini juga mengatur tentang persyaratan pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pengaturan persyaratan pengangkatan menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik.

Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggungjawab.

Undang-undang ini juga dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan membatasi jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat). Artinya, jumlah kementerian tidak dimungkinkan melebihi

jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan. Jelas bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya tidak dapat melakukan tindakan yang semena-mena karena telah diatur dalam sebuah Undang-Undang.

### C. Kekuasaan DPR pasca Perubahan UUD 1945

Fungsi utama parlemen pada hakekatnya adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Pada dasarnya parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan dari berbagai kalangan masyarakat kepada pihak pemerintah (*Parlemen Parle an Government*). Parlemen merupakan tempat bagi masyarakat dalam melakukan pengendalian sosial (*social control*) terhadap kekuasaan. Dalam sistem modern sekarang ini, parlemen menjadi alat dalam komunikasi dan sosialisasi politik kepada masyarakat melalui perdebatan terbuka (*Public Debate*) yang melibatkan keahlian legislator (*parlemen parle an peuple*). Beberapa instrumen yang dapat digunakan oleh Parlemen untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintah secara efektif adalah:

- a. Hak budget
- b. Hak interplasi
- c. Hak angket
- d. Hak usul resolusi
- e. Hak konfirmasi atau hak memilih calon pejabat tertentu

Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak

lain, seperti hak immunitas dan hak protokuler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan<sup>69</sup>.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPR mempunyai hak atau kewajiban mengajukan rancangan Undang-undang, hak Amandemen atau hak untuk merubah setiap rancangan Undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Menurut Jimly Ashidigie: fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang.<sup>70</sup> Selanjutnya menurut Bentham, tujuan legislasi atau kebijakan publik adalah untuk mempromosikan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak-banyaknya orang (*the gauntest happiness of the gauntest Number*). Sementara Hustin memandang tujuan yang tepat dari suatu kedaulatan politik pemerintah adalah “*the greatest Passable advance dement of human happiness*”. Pandangan tersebut mengindikasikan adanya kebahagiaan atau kesejahteraan mayoritas sebagai tujuan dan sumber tindakan pemerintah.<sup>71</sup>

Selanjutnya, berkenaan dengan fungsi legislatif, parlemen mempunyai hak-hak seperti : (a) hak inisiatif, (b) hak amandemen. Dalam sistem bicameral setiap kamar lembaga parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan Undang-undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda. Hak veto berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan

---

<sup>69</sup> Jimly Assidigie, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Makamah Konstitusi Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm 180-181.

<sup>70</sup> Jimly Assidigie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 190.

<sup>71</sup> Wayne Morrison, dalam Aidul Fitriadi Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhamadiyah University Press, 2005, hlm 16.



fungsi legislatif ini biasanya juga diberikan kepada Presiden, sehingga dalam sistem bicameral yang pemerintahannya bersifat Presidensial hak veto dimiliki oleh tiga pihak sekaligus, yaitu Presiden, majelis tinggi dan majelis rendah. Dalam sistem yang digunakan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 fungsi legislasi pada hakekatnya dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui proses *Checks and Balance* tidak saja terjadi diantara parlemen dengan pemerintah tetapi juga diantara sesama parlemen sendiri.<sup>72</sup>

Sebelum diubah, ketentuan yang mengatur kekuasaan DPR dalam membentuk Undang-Undang terdiri dari 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 20 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah diubah, ketentuan itu tetap diatur dalam satu pasal tetapi dengan lima ayat, yaitu Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Pada Perubahan Pertama (tahun 1999) diputuskan ayat (I), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4). Adapun ayat(5) diputuskan pada perubahan Kedua (tahun 2000), dengan rumusan perubahan sebagai berikut:

**Rumusan perubahan:**

**Pasal 20**

- (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.*

---

<sup>72</sup> Ibid, hlm 181

**Rumusan naskah asli:****Pasal 20**

- (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.*

Perubahan pasal ini dimaksudkan untuk memberdayakan DPR sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang. Perubahan pasal ini mengubah peranan DPR yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh Presiden (kekuasaan eksekutif). Pasal ini juga memberikan hak kepada anggota DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Pergeseran kewenangan membentuk Undang-Undang, yang sebelumnya di tangan Presiden dialihkan kepada DPR, merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang (kekuasaan eksekutif). Namun, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh DPR dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden.

## **Fungsi dan Hak DPR serta hak anggota DPR**

Perubahan UUD tahun 1945 yang mengatur fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR dalam satu pasal, yaitu pasal 20 A dengan empat ayat sebagai berikut :

### **Rumusan perubahan:**

#### **Pasal 20 A**

- (1) *Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*
- (2) *Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.*
- (3) *Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang.*

Ketentuan ini menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi oleh DPR.

Dalam ketentuan itu dipertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat.

Kedudukan DPR dalam hal APBN ini lebih menonjol dibandingkan dengan kedudukan Presiden karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu [Pasal 23 ayat (3)]. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden (pemerintah).

Penegasan fungsi dan hak DPR serta hak anggota DPR dalam ketentuan itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat.

#### **Hak anggota DPR mengajukan nraancangan undang-undang**

Sebelum diubah, ketentuan mengenai hak anggota DPR mengajukan rancangan undang-undang (RUU) diatur dalam satu pasal, yaitu pasal 21 ayat (1) dan (2). Setelah dirubah, ketentuan itu diatur di dalam satu pasal tanpa ayat yang rumusannya berasal dari pasal 21 ayat (1).

#### **Rumusan perubahan :**

##### **Pasal 21**

*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang*

Perubahan ini sebenarnya hanya bersifat redaksional, yakni mengubah kata memajukan usul menjadi kata mengajukan usul untuk mengikuti perkembangan bahasa Indonesia.

Dalam menentukan keanggotaannya, menurut UUD dilakukan dengan pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut merupakan sarana dan

pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang tidak saja memilih anggota DPR, anggota DPRD Propinsi dan anggota DPRD Kabupaten / Kota, tetapi juga untuk memilih DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Sedikitnya ada dua pertimbangan dalam menentukan sistem yang digunakan untuk melaksanakan pemilihan umum<sup>73</sup> tersebut. Pertama dalam bicameral sistem<sup>74</sup> ini DPR merupakan kamar yang berfungsi untuk mempresentasikan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian elemen keterwakilan dari seluruh rakyat Indonesia adalah kunci utama, sehingga sistem pemilihan anggota DPR haruslah suatu sistem yang membuat semua lapisan masyarakat merasa terwakili, tidak ada suara yang hilang dari pemilih. Kedua adalah adanya banyak partai yang ada di Indonesia saat ini yang harus memiliki kesempatan yang sama untuk duduk sebagai anggota parlemen. Mekanisme pemilihan anggota DPR juga harus mengkomodasikan kebutuhan tersebut. Walaupun pertimbangan ini terlihat pragmatis, akan tetapi hal tersebut baik untuk kehidupan demokrasi Indonesia yang selama ini terbelanggu.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Pemilihan Umum An Sich tidak serta merta menjamin perwakilan yang bermutu, dan memberikan manfaat kepada kepentingan rakyat banyak. Hal tersebut masih tergantung kepada berbagai faktor seperti sistem Rekrutmen calon partai, sistem pemilihan, persyaratan anggota, aturan permainan di Dewan Perwakilan Rakyat, sistem kepartaian dan lain-lain (Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru. FH. UII Press, 2004, hlm 17.

<sup>74</sup> Perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan Perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan. (Bagir Manan Teori dan Politik Konstitusi, FH, UII Press, hlm 57.

<sup>75</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Op.Cit, hlm 54.

#### **D. Hubungan Presiden dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945**

Hal yang paling mendasar dalam membahas hubungan antara Presiden dengan DPR adalah menyangkut kekuasaan membentuk undang-undang. Ini terjadi karena sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan tersebut ada pada Presiden dan sesudah perubahan bergeser menjadi kekuasaannya DPR. Kekuasaan DPR dibidang legislasi inilah yang kemudian sering diartikan telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Disamping adanya pasal-pasal yang mengatur hak prerogative Presiden kemudian menjadi melibatkan DPR sekalipun hanya melalui proses pertimbangan. Oleh karena itu untuk lebih memahami hubungan antara Presiden dengan DPR sebaiknya juga memahami pasal UUD 1945 sebelum dan sesudah di amandemen.

Sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 termasuk penjelasannya menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dua perkataan dalam substansi itu yang dianggap perlu untuk dibahas terlebih dahulu adalah, Pertama, makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden. Kedua, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan Penjelasan UUD 1945.

Menurut Sri Soemantri, dari ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang

dapat ditafsirkan bahwa inisiatif merancang undang-undang berasal dari Presiden.<sup>76</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh M. Solly Lubis.<sup>77</sup> Menurutnya selain memperlihatkan inisiatif untuk merancang undang-undang, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kedudukan DPR, tidaklah di atas Presiden atau di bawah Presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang.

Menyangkut persoalan kedua, yakni makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan legislatif, dijelaskan Maria Farida Indrati Soeprpto yang mengutip pendapat Attamimi sebagai berikut:

..., bahwa perkataan *bersama-sama* dalam bahasa Indonesia berarti *berbarengan* dengan atau serentak, sehingga dengan demikian berarti bahwa Presiden dalam menjalankan *legislative power*, yakni dalam hal pembentukan Undang-undang, Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan Undang-undang tetap pada Presiden; dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat. Agar Undang-undang itu dapat terbentuk, kedua wewenang tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak.<sup>78</sup>

Pernyataan Attamimi sangat tepat bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menegaskan tentang pentingnya persetujuan DPR dalam pembentukan undang-undang, seperti ditegaskan berikut ini:

---

<sup>76</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negera Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm 63.

<sup>77</sup> M. Solly Lubis, *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm 11.

<sup>78</sup> Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-dasar Pembentukannya*, Conisius, Yogyakarta, 1998, hlm 64-65

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Bila diperhatikan dari substansi pasal di atas, terlihat bahwa persetujuan DPR sangat penting agar rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Apabila DPR tidak memberikan persetujuan, berarti DPR menggunakan hak tolaknya terhadap rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang yang ditolak DPR, tidak dapat dimajukan lagi dalam persidangan berikutnya.

Begitu pula dalam pasal berikutnya, di samping memberikan hak kepada Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, juga mengatur tentang hak tolak Presiden sebagaimana yang ditegaskan Pasal 21:

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Menurut Bagir Manan, dari ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan 21 ayat (2) sudah terlihat adanya *balancing* antara DPR dan Presiden. Kedua lembaga ini, sama-sama dapat menolak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang. DPR dapat menolak rancangan undang-undang dari Presiden



dan Presiden pun dapat menolak rancangan undang-undang yang diajukan DPR.<sup>79</sup>

Namun berbeda dengan Dahlan Thaib, yang melihat tidak adanya perimbangan kekuasaan antara Presiden dengan DPR. Dari segi praktik dalam pengajuan rancangan undang-undang menurut Dahlan Thaib, ada gejala Presiden dalam kedudukannya sebagai *legislative partner* lebih menonjol. Menonjolnya Presiden dibandingkan DPR, disebabkan alasan-alasan sebagai berikut :<sup>80</sup>

- (1) Dewan memerlukan waktu yang lama untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden
- (2) Dewan mewakili berbagai kepentingan, sehingga lebih heterogen daripada Pemerintah.
- (3) Pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dibandingkan DPR.
- (4) Khusus terhadap rancangan APBN, DPR berada dalam posisi lemah. Di samping sempitnya waktu dalam pembahasan, juga disangsikan keahlian Anggota DPR dalam memberikan tanggapan terhadap rancangan APBN itu.
- (5) Kedudukan Pemerintah yang tidak tergantung kepada *vertrouwen* (kepercayaan) dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah Perubahan UUD 1945, telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran ini menempatkan DPR

---

<sup>79</sup> Bagir Manan, *Lembaga KePresidenan*, *Op.Cit*, hlm 143-144.

<sup>80</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm 46-47.

sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut tercermin pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominansi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Kemudian, perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan mengamandemen Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang: (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama: (3) jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR 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 sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>81</sup>

Selanjutnya, Amandemen Kedua UUD 1945 juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkuat posisi DPR. Ketentuan itu dirumuskan dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR, seharusnya tidak berarti Presiden harus menerima begitu saja terhadap rancangan undang-undang yang telah diputuskan DPR. Hal ini dapat dilihat pengaturannya di Amerika Serikat, dimana walaupun Presiden tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden dapat menolak rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang.

Perubahan (amandemen) UUD 1945, ketentuan yang mengatur tentang hak tolak dari Presiden tidak ada. Jika rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden, maka setelah tiga puluh hari

---

<sup>81</sup> Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945

Menurut Jimly Asshiddiqie, berhubung kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada di Dewan Perwakilan Rakyat, maka tentu saja selaras dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dari Montesquieu yang kewenangan untuk mengatur memang berada pada legislatif. Jika eksekutif menganggap perlu membuat peraturan, maka kewenangan itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.<sup>82</sup> Hal yang sama juga dikemukakan Bagir Manan, yang menyatakan bahwa lembaga legislatiflah yang mempunyai kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang) dalam ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu.<sup>83</sup>

Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden juga diberikan kekuasaan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, derajatnya sama dengan undang-undang. Dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, terdapat pada Pasal 22 yang menegaskan:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

---

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, hlm 16.

<sup>83</sup> Bagir Manan, *Lembaga KePresidenan, Op.Cit*, hlm 128.

Selain dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, ternyata Presiden masih dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden disini, terlihat dari setiap tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR. *Pertama*, Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1). *Kedua*, Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2). *Ketiga*, terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 ayat 4).

Begitu pula halnya dengan Jimly Asshiddiqie, yang melihat pengalihan kekuasaan legislatif ke DPR tidak disadari sebagai penerimaan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai ganti prinsip pembagian kekuasaan (*distribution/division of power*) yang dianut UUD 1945 selama ini.

Selanjutnya Asshiddiqie juga mengatakan, bahwa undang-undang tidak perlu ditandatangani oleh Presiden, melainkan cukup ditandatangani oleh Ketua DPR. Pendapat Asshiddiqie ini justru berbeda dengan praktik *separation of power* di Amerika Serikat. Karena di Amerika Serikat, suatu rancangan undang-undang tidak bisa langsung menjadi undang-undang sebelum Presiden menandatangani.

Namun dalam perubahan UUD 1945, tidak diatur tentang siapa yang menandatangani suatu undang-undang. Pasal 20 Ayat (4) hanya disebutkan tentang pengesahan Presiden yang maknanya dijelaskan Asshiddiqie:

Pengesahan yang dimaksud di sini bersifat administratif, yaitu pengundangan Undang-Undang tersebut ke dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara yang menentukan efek pengumuman hukum (*public and promulgation of the law*) dan daya ikat atau efektifitas legalitas undang-undang tersebut bagi para subjek hukum.

Berdasarkan uraian di atas, maka jelaslah bahwa suatu undang-undang juga ada yang lahir karena perintah langsung konstitusi. Di dalam UUD1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, banyak sekali substansi konstitusi yang implementasinya di atur ke dalam undang-undang organik.

Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden bahkan merupakan lembaga yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Sedangkan sesudah perubahan UUD 1945, Presiden masih pula dilibatkan seperti hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, pembahasan yang dilakukan secara bersama dengan DPR terhadap RUU dan pengesahan RUU menjadi undang-undang yang juga dilakukan oleh Presiden.

Undang-undang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan sangat signifikan dalam penyelenggaraan negara. Suatu undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci. Norma hukum dalam undang-undang, selain bersifat tunggal juga mengandung norma primer dan sekunder, sehingga dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi di dalamnya, baik pidana maupun pemaksa.<sup>84</sup> Menurut Bagir Manan, ada lima hal yang mendasari pembentukan undang-undang yaitu:

---

<sup>84</sup> Jimly Ashidiqqie, *Pengumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, hlm 104.

1. Perintah UUD 1945;
2. Perwujudan Kedaulatan Rakyat;
3. Memperbaharui undang-undang yang sudah terbentuk atau bagian dari undang-undang yang ada;
4. Perintah undang-undang yang sudah terbentuk (lebih dulu ada);
5. Suatu perjanjian Internasional.<sup>85</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka jelaslah bahwa salah satu latar belakang lahirnya suatu undang-undang adalah karena perintah kontitusi. Dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah Amandemen banyak sekali substansinya diatur dalam undang-undang organik.

Sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945 Presiden merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 Presiden masih dilibatkan dalam pembentukan Undang-undang seperti hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, pembahasan yang dilakukan bersama DPR terhadap rancangan Undang-undang dan pengesahan rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang yang juga dilakukan oleh Presiden.

Demikian pula dengan perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dan DPR, perubahan pertama UUD 1945 terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya "pergeseran" *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah

---

<sup>85</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju Bandung, 1999, hlm 26.

menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal-pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legeslatif nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ketangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori "pembagian kekuasaan" (*distribution of power*). Dengan meminjam teori Prof. Ivor Jennings, pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah dalam arti pembagian itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian. Sedang pemisahan kekuasaan dalam arti formil, pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil.<sup>86</sup>

Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem Presidensial. Apabila dilihat dari aspek perimbangan kekuasaan mengenai hubungan Presiden dan DPR, hubungan Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan pasal 13 dan 14 Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif. Perubahan pasal 13 berbunyi : (I) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) 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. Mengingat pentingnya hal

---

<sup>86</sup> Sir W Ivor Jennings, *The Law and the Constitutions* (London : Cetakan keempat, University of London Press, 1956) dengan prinsip supremasi MPR menjadi "pemisahan kekuasaan" (separation of city) dengan prinsip checks and balances sebagai ciri pelekatnya.



tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar melalui pertimbangan DPR.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 14 berbunyi sebagai berikut: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, pertama, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yudisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. Kedua, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal<sup>87</sup>. Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai grasi, karena hal itu menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberi pertimbangan dalam hal memberi amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut karena memberi amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan tindak pidana politik. Walaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan Presiden.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000).

<sup>88</sup> Bagir Manan, *Lembaga KePresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20A, berbunyi antara lain sebagai berikut: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang telah dirubah, khususnya menyangkut hubungan antara Presiden dan DPR, maka dapat diketahui bahwa ada beberapa kekuasaan Presiden yang bergeser menjadi milik DPR. Demikian juga ada beberapa pasal yang mengatur perlunya Presiden untuk melibatkan DPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Namun begitu tidak berarti bahwa Presiden menjadi tidak kuat dihadapan DPR, segala sesuatunya merupakan konsekwensi untuk terciptanya prinsip *checks and balances* di antara kedua lembaga tersebut. Baik Presiden maupun DPR sama-sama kuat sebagai lembaga Negara yang memiliki kedudukan sejajar.

Adanya beberapa pasal yang sebelumnya benar-benar menjadi hak prerogatif Presiden, kemudian setelah amandemen menjadi melibatkan peran

DPR sekalipun hanya bersifat pertimbangan (pengangkatan dan penerimaan duta, pemberian amnesti dan abolisi), tentu tidak serta merta berpengaruh terhadap keleluasaan Presiden. Kata pertimbangan tidak bersifat mengikat. Artinya, Presiden boleh mendengar atau mengikuti dan sekaligus boleh juga tidak mendengar atau mengikuti pertimbangan DPR. Dalam hal ini kekuasaan sebenarnya tetap penuh di tangan Presiden.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian tentang PENGATURAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945 (Studi Atas Kekuasaan Presiden), maka dapat diambil kesimpulan :

*Pertama*, tentang kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan pasca amandemen UUD 1945.

1. Pada perubahan pertama UUD 1945 tentang kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden tersebut telah diadakan perubahan yang sangat signifikan.
  - a. Sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat diubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
  - b. Pembatasan-pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan oleh Presiden. Sebelumnya Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Perubahannya menjadi Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu masa jabatan.

- c. Tentang sumpah dan janji Presiden dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memangku jabatannya juga diadakan perubahan.
  - d. Dalam hal mengangkat duta dan konsul juga diadakan perubahan dari yang sebelumnya yaitu dalam hal mengangkat duta, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam menerima penempatan duta negara lain Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
  - e. Dalam memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
  - f. Sedangkan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden tidak diadakan perubahan lagi.
  3. Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden mengalami beberapa perubahan :
    - a. Syarat-syarat menjadi Presiden. Pada naskah asli UUD 1945 Presiden adalah orang Indonesia asli, telah diadakan perubahan bahwa Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarga negaraan lain, baik karena kehendaknya sendiri maupun orang lain, tidak pernah mengkhianati negara

- serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wakil Presiden.
- b. Diadakan perubahan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan Calon Presiden dan Wakilnya diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, yang akan dilantik menjadi Preseiden dan Wakil Presiden.
  - c. Tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan negara yang dalam naskah asli UUD 1945 tidak diatur diadakan perubahan yaitu berupa penambahan pasal 7 A UUD 1945.
  - d. Dalam hal membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan mengadakan perubahan dan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.
4. Dalam Naskah perubahan Ke-empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan hal-hal yang berikut :

- a. Persyaratan Presiden dan Wakil Presiden. Disebutkan dalam pasal 6 A ayat (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Dalam pasal 8 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas ke-Presidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.
- c. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

- d. Presiden membentuk dewan pertimbangan agung yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang.

**Kedua,** Berdasarkan prinsip dan ciri umum sistem pemerintahan presidensial maka dapat diketahui adanya beberapa pasal pasca amandemen UUD 1945 yang memperkuat posisi Presiden sebagaimana dikehendaki dalam sistem presidensial. Diantaranya pasal 7 tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dan juga tentang prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Demikian juga dalam Pasal 8 ayat (1) terdapat penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya, yaitu diberhentikan. Kata diberhentikan itu dirumuskan dalam upaya konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu oleh tiga lembaga negara (DPR, MK, dan MPR) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7A dan 7B. Ketentuan dari pasal-pasal tersebut telah memperkuat kedudukan Presiden sebagaimana prinsip atau ciri umum sistem presidensial.

**Ketiga,** tentang hubungan kekuasaan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat pasca amandemen UUD 1945. Adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan *DPR*, menjadi : Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Perubahan ini tidak berarti



memperlemah kekuasaan Presiden dihadapan DPR dan tidak berarti bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari Presiden. Justru di sinilah letak *check and balancing* antara DPR dan Presiden. Demikian juga adanya pasal 7 C yang mengatur bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal ini semakin memperkokoh posisi lembaga DPR yang sejajar dengan Presiden. Artinya, bahwa amandemen UUD 1945 telah memperkuat atau memperteguh hubungan Presiden dan DPR sebagai lembaga negara yang sejajar sebagaimana prinsip pemisahan kekuasaan.

## **B. Saran**

Lembaga kepresidenan dalam menjalankan kekuasaannya seharusnya perlu dibuatkan Undang-Undang organik dibawah UUD 1945 seperti juga lembaga Negara yang lain.

Kemudian tentang hubungan kekuasaan Presiden dengan DPR, maka perubahan yang dilakukan ini sudah tepat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Berhubung kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada di Dewan Perwakilan Rakyat, maka tentu saja selaras dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dari Montesquieu yang kewenangan untuk mengatur memang berada pada legislatif. Jika eksekutif menganggap perlu membuat peraturan, maka kewenangan itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.

Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden juga diberikan kekuasaan dalam menetapkan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, derajatnya sama dengan Undang-Undang.

Institusi DPR merupakan sebuah institusi yang penting dan sangat berkontribusi bagi promosi, proteksi, dan realisasi pelaksanaan fungsi-fungsi ketatanegaraan. Kontribusi tersebut tidak hanya sebatas melalui proses pembentukan undang-undang semata, namun juga dalam fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja pihak eksekutif atau pemerintah. Besarnya fungsi dan kewenangan DPR ini memiliki nilai yang sangat strategis pada berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk memperkuat institusi DPR ini, bukan dalam soal kewenangan, tetapi kapasitasnya.

Dengan memperkuat kemampuan institusi DPR, termasuk pula badan-badan kelengkapan dan anggotanya, maka diharapkan mampu menolong dan memperkuat demokrasi, penegakan hukum, dan hak asasi manusia. Hal tersebut akan menjadi point penting dalam penguatan DPR. Penguatan tersebut juga harus masuk dalam fungsi, tugas dan mandat DPR seperti yang diberikan konsitusi, misalnya dalam proses pembuatan undang-undang, fungsi pengawasan dan juga representasi. Selain itu, untuk memperkuat kinerja, diperlukan pula monitoring, evaluation, asesement atau penilaian terhadap kinerja parlemen. Asesement dilakukan baik terhadap kinerja intitusi DPR maupun terhadap kapasitas hak asasi manusia intitusi DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Adi, Surya, 2002, *Apa dan Bagaimana Reformasi*, Pustaka Intan, Jakarta
- Alrasid, Harun, 2004, *Membangun Indonesia Baru dengan Undang-undang Dasar Baru (Menanti Kelahiran Republik Kelima) dalam Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2006, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Pengumpulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2004, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia, Makamah Konstitusi Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- \_\_\_\_\_, *Impilikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- B.Milles, Matthew dan Huberman, A Michel, 1992, *Analisa Data Kualitatif tentang Sumber Metode-metode baru*, edisi Indonesia UI.Pres, Jakarta
- Budiardjo, Miriam, 2000, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia, Jakarta
- Effendy Yusuf, Slamet dan Basalim,Umar, 2002, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta
- Fatwa, AM, 2004, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi (Jejak Langkah Parlemen Indonesia Peioode 1999-2004)*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia*, 2004, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

- Geertz, Clifford, 1999, *Tentang Keberagaman Masyarakat Indonesia Dalam Mencapai Demokrasi*, ISAI, Jakarta
- Hermawan, Eman, 2003, *Politik Membela Yang Benar, Teori Kritik Dan Nalar*, KLIK dan GDN GARDA BANGSA, Yogyakarta
- Huda, Ni'matul, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- Huda, Ni'matul, 2005, *Hukum Tara Negara Indonesia*, Raja Grifindo Persada, Jakarta
- Huda, Ni'matul, 2006, *Hukum Tata Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Indrati Soeprapto, 1998, Maria Farida *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-dasar Pembentukannya*, Conisius, Yogyakarta
- Jennings, Sir W Ivor *The Law and the Constitutions*, 1956, University of London Press, London
- Kansil, CST, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Edisi Revisi*, Bumi Aksara, Jakarta
- Kusnardi, Moh. & R Saragih, Bintan, 1993, *Ilmu Negara, edisi Revisi*, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-7, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta
- Logemann, Over de, 1954, *Theorie van een Styellig Staatsrechts*, Penerbit Saksama, Jakarta
- Lotulung, Paulus E, 1999, *Reformasi Penegakan Hukum*, dalam Buku *10 Tahun UU peradilan agama*, Fakultas Hukum UI dan PPHIM, Jakarta
- Lubis, M. Solly, 1989, *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung
- Mahfud MD, Moh. 1999, *Amandemen Konstitusi menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Mahfud MD, Moh. 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Mahfud MD, Moh. 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta

- Manan, Bagir, 1999, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Manan, Bagir, 2003, *Lembaga KePresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta
- Marsono, 2002, *Konstitusi RIS, Susunan dalam satu naskah UUD 1945*, Eko Jaya CV, Jakarta
- Marsono, 2002, *UUDS 1950, Susunan dalam satu naskah UUD 1945*, Eko Jaya CV, Jakarta
- Morrison, Wayne, 2005, *Menemukan Demokrasi*, Muhamadiyah University Press, Yogyakarta
- Pringgodigdo, AK., 1956, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-undang Dasar Dalam Teori dan Praktek Pembangunan*, CV. Rajawali, Jakarta
- Ranatheksa, Hendarmin, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik (Megapa ada Negara Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, Penerbit Fokus Media, Bandung
- Rudolf Mrazek, Syahrir, 1996, *Politik dan Pengasingan di Indonesia*, YOI, Jakarta
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta
- Soemantri, Sri, 1976, *Sistem Pemerintahan Negara ASEAN*, Penerbit Transito, Bandung
- Soemantri, Sri, 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negera Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Stran, Per, 1993, dalam Carlos Santiago Nino, *Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America*, University Miami, Miami
- Thaib, Dahlan, 1994, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- 
- \_\_\_\_\_ *Pendidikan Kesadaran berkonstitusi*, 2007, Edisi Perdana, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

**ARTIKEL**

Imran, Yed, 2007, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Eksekutif Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (Bagian I)*, Artikel Hukum Tata Negara, Dikirim/ditulis pada 15 November

\_\_\_\_\_ 2008, *Siapa Menabur, Siapa Menjaring*, Opini, Tempo, 28 September

Subhan, M. Hadi, 2003, *Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden*, Kompas, 17 Juli

**MAKALAH**

Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan. 29 Desember.

Asshiddiqie, Jimly, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman dan HAM.

Samego,Indria, 2002, *Perubahan Politik dan Amandemen UUD 1945*, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Nasional "Evaluasi Kritis Atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 8-10 Juli

**INTERNET**

Bahar, Safroedin, *Posisi Strategis Sekneg dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dalam NKRI*, [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id), Diunduh tanggal 6 April 2009.

Setyowati,Erni, *Bagaimana UU Dibuak ?* WWW.Parlemen.net. Diunduh tanggal 12 Januari 2006.