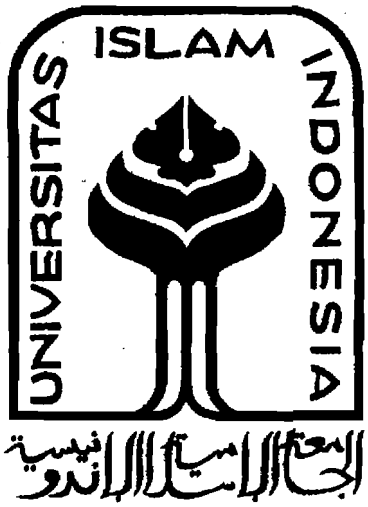
PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF DI INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

TESIS

Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mencapai derajat S2 dalam Ilmu Hukum



Oleh

HARINTO WIDJOJO

No. Mhs : 04 M 0018
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2006

PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF DI INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Pasca Sarjana (S2) Pada Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Disusun Oleh :

HARINTO WIDJOJO

No. Mhs : 04 M 0018
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2006

HALAMAN PERSETUJUAN

PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF DI INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

TESIS

Disusun oleh:

Harinto Widjojo
04 M 0018

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke muka Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada tanggal 21 Februari 2006

Yogyakarta, 21 Februari 2006

Dosen Pembimbing I	Dosen Pembimbing II
Prof. Dr. H.Dahlan Thaib, S.H. M.Si	Zairin Harahap, S.H. M.Si

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universtas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

Disusun oleh:

Nama	: Harinto Widjojo
No. Mhs	: 04 M 0018
BKU	: Hukum Tata Negara

Telah Sipertahankan Di Hadapan Dewan Penguji Tesis
Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan dinyatakan LULUS

Susunan Dewan Penguji:

1. Ketua : Prof. DR. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si .....
2. Anggota I : Zairin Harahap, S.H. M.Si .....
3. Anggota II : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum .....

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universtas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah puji syukur ke hadirat Allah SWT, akhirnya tesis yang berjudul, "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Di Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945," dapat terselesaikan.

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Yogyakarta. Selama penyusunan tesis ini, penulis banyak mendapat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menghaturkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH., selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universtas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universtas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si., selaku Dosen Pembimbing I, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
3. Bapak Zairin Harahap, S.H. M.Si., selaku Dosen Pembimbing II, yang juga telah berkenan memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
4. Bapak dan Ibu Dosen Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universtas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama ini.

5. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan sehingga penyusunan tesis ini dapat selesai.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis, tidak ada yang dapat penulis berikan kecuali ucapan terima kasih. Penulis menyadari dalam tesis ini masih terdapat banyak kekurangan sehingga perlu adanya saran dan kritik yang membangun dari semua pihak.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat dan berguna sebagaimana mestinya. Amin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Februari 2006

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERSETUJUAN ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
KATA PENGANTAR iv
DAFTAR ISI vi
ABSTRAKSI vii
BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 9
C. Tujuan Penelitian 10
D. Kerangka Teori 10
E. Metode Penelitian 32
BAB II TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA
A. Negara Hukum 35
B. Sistem Pemerintahan 47
C. Sistem Pemerintahan Indonesia 60
BAB III PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945
A. Pemikiran Pendiri Negara Di Dalam Rancangan UUD 1945 69
B. Kekuasaan Eksekutif Berdasarkan UUD 1945 73
C. Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Setelah UUD 1945 Diamandemen 88
D. Prospek Kekuasaan Eksekutif Dalam Kehidupan Ketatanegaraan Indonesia Di Masa Yang Akan Datang 117
BAB IV PENUTUP
A. Kesimpulan 129
B. Saran 130
DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAKSI

Permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: 1.Mengapa pendiri negara memberikan kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif dalam UUD 1945 sebelum amandemen?. 2.Mengapa terjadi pergeseran pada kekuasaan eksekutif setelah UUD 1945 diamandemen?. 3.Bagaimanakah prospek kekuasaan eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: Jenis Data yang akan dikumpulkan adalah data sekunder, sebab penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Cara memperoleh data dilakukan dengan cara studi pustaka (*library research*). Analisis data dilakukan dengan menyeleksi dan mengklarifikasi data secara sistematis, logis dan yuridis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan ditarik kesimpulan sebagai berikut: 1.Kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif dalam UUD 1945 sebelum amandemen diberikan karena pendirian suatu negara diperlukan adanya sistem pemerintahan yang stabil, selain itu UUD 1945 hanya bersifat sementara yang diperlukan untuk melengkapi kemerdekaan bangsa Indonesia sehingga pemberian kekuasaan eksekutif yang besar tersebut sebenarnya juga bersifat sementara saja. Akan tetapi pada prakteknya kekuasaan eksekutif yang besar tersebut dipertahankan demi melanggengkan kekuasaan pemimpin negara yang sedang berkuasa sebagaimana yang telah terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru. 2.Terjadinya pergeseran pada kekuasaan eksekutif setelah UUD 1945 diamandemen disebabkan oleh lemahnya *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen yang oleh beberapa pakar Hukum Tata Negara disebut sebagai salah satu kelemahan UUD 1945. Lemahnya *checks and balances* tersebut telah menciptakan pemerintahan yang diktator di masa lalu, sehingga pergeseran kekuasaan eksekutif ke lembaga legislatif menjadi salah satu agenda utama dalam amandemen UUD 1945. 3.Prospek kekuasaan eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang diharapkan kewenangan mutlak Presiden (hak prerogatif) tidak dikaitkan dengan DPR kecuali yang berhubungan dengan politik, karena bagaimanapun juga Presiden harus mempertanggunjawabkan jalannya pemerintahannya kepada rakyat secara mandiri tanpa diikuti dengan DPR. Hal ini jelas tidak sesuai dengan makna yang terkandung dalam amandemen UUD 1945 khususnya tentang pemilihan pemilihan Presiden secara langsung yang artinya Presiden sudah bukan lagi sebagai mandataris dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen (MPR, DPR, dan DPD), tetapi dalam melaksanakan hak prerogatifnya, Presiden harus selalu minta pertimbangan dan persetujuan kepada DPR sedangkan kedudukannya sejajar.

Kata Kunci: Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Amandemen UUD 1945

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah institusi masyarakat (organisasi masyarakat) terbesar yang mempunyai wilayah tertentu, penduduk dan pemerintahan yang berdaulat sebagai prasyarat berdirinya suatu negara. Ajaran Marsilius (ajaran yang banyak dipengaruhi oleh ide Aristoteles) menyatakan bahwa negara adalah suatu badan atau organisme yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi, yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian. Negara juga berarti asosiasi yang menyelenggarakan penertiban suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.[1]

Istilah dan konsep tentang "Negara Hukum" telah populer dalam kehidupan bernegara di dunia telah ada sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep Negara Hukum lahir. Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Ketika itu Plato mengintrodusir konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik.[2]

---

[1] Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, cetakan pertama, UII Press, Yogjakarta, 2001, halaman. 64.

[2] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2002, halaman. 2.

Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat. Lebih lanjut George Sabine menggambarkan gagasan Aristoteles dengan menyatakan bahwa: "Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak".[3]

Secara umum dapat diketahui konsep negara hukum yang terbagi ke dalam dua kelompok besar istilah yang sangat terkenal dan berpengaruh. Kedua istilah ini adalah "*rechtsstaat*" Jerman yang mulai populer di Eropa sejak abad 19 dan "*the rule of the law*" Inggris yang populer dengan terbitnya sebuah buku karangan Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of the law of the constituition*".[4]

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah "supreme" dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang

---

[3] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, cetakan kedua, Liberty, Jogjakarta, 2000, halaman. 2.

[4] Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* makalah dalam simposium tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan dalam Rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga-Surabaya, 3 November 1994, halaman. 6.

sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).[5]

Dalam perkembangannya konsep tentang negara hukum mengalami pembaharuan. Salah satu contohnya adalah apa yang dilakukan oleh *International commission of jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965. *International commission of jurist* merupakan organisasi ahli hukum internasional. Mereka meninjau kembali rumusan negara hukum yang telah berkembang sebelumnya terutama konsep *rule of law.* Hasil pengembangan rumusan negara hukum yang telah dilakukan oleh *International commission of jurist* disebutkan bahwa pengertian dan syarat suatu negara hukum atau pemerintah yang demokratis di bawah *rule of the law* adalah sebagai berikut:[6]

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan oposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Di Indonesia, simposium mengenai negara hukum pernah diadakan di Jakarta pada tahun 1966. Hasil simposium menyebutkan bahwa ciri-ciri khas negara hukum adalah sebagai berikut:[7]

---

[5] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 1999, halaman. 156.

[6] Dahlan Thaib, *op.cit*, halaman. 25.

[7] *Ibid.*

1. Pengakuan dan perlindungan Hak-hak Asasi Manusia yang mengandung makna persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun jua.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan kepada sistem konstitusional dalam artian, menjadikan ketentuan-ketentuan konstitusi sebagai rujukan paling mendasar dalam setiap pelaksanaan pemerintahannya. Konsekuensinya, Indonesia menganut konsep negara hukum. Sistem tersebut kemudian dijelaskan dalam penjelasan sebagai negara hukum bukan negara kekuasaan Dalam penjelasan UUD 1945 secara tegas dinyatakan sebagai negara hukum, rumusan kata berbunyi sebagai berikut "Negara yang berdasarkan atas hukum" atau disebut "*Rechtsstaat*" dan ditegaskan pula bahwa Indonesia bukan negara yang berdasar atas "Kekuasaan Belaka" atau disebut "*Machtstaat*" secara yuridis konstitusional Indonesia sebagai negara hukum.

Materi Konstiusi tentang kewenangan dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara biasanya disebut Sistem Pemerintahan Negara. Menurut sejarah, pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Gagasan itu, antara lain dikemukakan oleh John Locke melalui bukunya yang berjudul *Two Treaties of Government*,

bahwa agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu:[8]

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).

Montesquieu melalui bukunya "*L'esprit des Lois*" menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut. Jika dibandingkan akan segera terlihat perbedaan konsep John Locke dan Montesquieu sebagai berikut:[9]

1. Menurut John Locke, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu sendiri berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
2. Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif

---

[8] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, halaman. 73.

[9] *Ibid.*

sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

Pada kenyataan, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang lebih diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekusaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri=tiga; As=poros/pusat; Politika=kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara.[10]

Cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan tersebut dapat disebut sebagai sistem pemerintahan negara, dengan demikian yag dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik, dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara, yaitu Presidensiil, Parlemeter, dan Referendum.[11]

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 Indonesia pernah mempergunakan beberapa konstitusi tertulis selain UUD 1945. Masing-masing konstitusi tertulis tersebut mengatur mengenai sistem pemerintahan negara Indonesia yang berbeda-beda antara satu dengan lain.

---

[10] *Ibid.*
[11] *Ibid,* halaman. 74.

Periode tahun 1945 – 1949 sebagai masa berlaku Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan 18 Agustus 1945 menghendaki sistem pemerintahan presidensiil. Kekuasaan eksekutif dalam UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintah yang kuat dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip: sistem eksekutif tunggal bukan kolegial; Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (*chief of executive*) dan sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*); Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi kepada MPR; selain wewenang administrasi negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Di samping itu dengan alasan kegentingan yang memaksa Presiden dapat menebitkan Perpu yang kedudukannya sederajat dengan UU; Presiden memiliki kekuasaan di bidang legislasi bersama-sama DPR; Presiden dapat menolak mengesahkan RUU yang diajukan oleh DPR.

Periode 1949 – 1950 sebagai masa RIS, tetapi pemerintahan RIS yang pertama kali dibentuk tidak dijalankan berdasarkan sistem parlementer murni, karena parlemen tidak dapat memaksa kabinet atau Menteri mengundurkan diri berdasarkan suatu mosi tidak percaya. Kekuasaan eksekutif menurut Konstitusi RIS, dapat dijumpai pada Pasal 68 Konstitusi RIS yang menyatakan, bahwa Presdien dan Menteri-Menteri bersama-sama merupakan Pemerintah. Sebagai tugas utama eksekutif, menurut Pasal 117 Konstitusi RIS adalah pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan

teristimewa mengurus, supaya konstitusi, UU Federal dan peraturan-peraturan lain, yang berlaku untuk RIS dijalankan.

Periode 1950 – 1959 yaitu masa UUD 1950 yang menjalankan secara penuh sistem Pemerintah Parlementer. Kekuasaan eksekutif dalam UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer, dialokasikan kepada Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri. Dewan Menteri tersebut bertugas untuk senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presdien dan Wakil Presiden, sedangkan Presiden lebih diperankan sebagai kepala negara yang mempunyai otoritas untuk membentuk kementrian-kementriannya; menunjuk person yang bertugas untuk membentuk kabinet; mengangkat Perdana Menteri; serta menetapkan menteri-menteri.

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang, telah terjadi amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali. Reformasi konstitusi dalam bentuk amandemen atau perubahan UUD 1945 tersebut dilakukan oleh karena UUD 1945 mengandung sejumlah kelemahan krusial, misalnya tidak memberikan atribusi kewenangan yang jelas dan tegas kepada lembaga tinggi negara, memuat pasal-pasal ambigu, dan bersifat *executive heavy*. Pasca amandemen UUD 1945, terlihat ada penguatan kedudukan DPR bahkan sebagian kewenangan Presiden yang bersifat mutlak (prerogatif) maupun kewenangan administrasi lembaga tinggi lainnya ikut beralih kepada institusi DPR. Hak mutlak Presiden yang tercantum dalam konstitusi berdasarkan ketentuan baru, implementasi kekuasaan prerogatif itu dikaitkan dengan peran dan fungsi DPR. Ada yang ditentukan harus disetujui

DPR; ada yang harus mendapat pertimbangan oleh DPR; atau ada pula pelaksanaannya ditentukan harus diatur lebih dahulu dengan Undang-undang yang tentunya melibatkan peran DPR. Kekuasaan Presiden itu antara lain: pengangkatan dan pemberhentian Kapolri; pengangkatan dan pemberhentian Panglma TNI; pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul; dan pemberia amnesti dan abolisi; dan kewenangan membuat perjanjian internasional lainnya.

Berdasarkan keadaan tersebut, penulis akan melakukan penelitian dalam bentuk tesis terhadap pergeseran kekuasaan eksekutif di Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa pendiri negara memberikan kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif dalam UUD 1945 sebelum amandemen ?
2. Mengapa terjadi pergeseran pada kekuasaan eksekutif setelah UUD 1945 diamandemen ?
3. Bagaimanakah prospek kekuasaan eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mengapa pendiri negara memberikan kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif dalam UUD 1945 sebelum amandemen.
2. Untuk mengetahui mengapa terjadi pergeseran pada kekuasaan eksekutif setelah UUD 1945 diamandemen.
3. Untuk mengetahui bagaimanakah prospek kekuasaan eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang.

D. Kerangka Teori

1. Konstitusi

   a. Pengertian Konstitusi

      Secara etimologis antara kata "konstitusi", "konstitusional", dan "konstitualisme" inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-undang dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar (UUD) suatu Negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai

pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.[12]

Dalam wacana politik kata 'konstitusi' biasanya digunakan paling tidak dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra-legal, yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.

Di hampir semua negara di dunia, sistem ketatanegaraan berisi campuran dari peraturan legal dan non-legal ini, sehingga bisa menyebut kumpulan peraturan ini sebagai Konstitusi. Bahkan ketika berbicara tentang Konstitusi Inggris, ini merupakan makna yang lazim, jika bukan satu-satunya makna yang mungkin, dari kata ini. Konstitusi Inggris adalah kumpulan peraturan legal dan peraturan non-legal yang mengatur kewarganegaraan di Inggris. Peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam undang-undang seperti *Act of Settlement* yang

---

[12] Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, halaman. 3.

mengatur perihal suksesi kekuasaan, Undang-Undang Perwakilan Rakyat (*Representation of the People Acts*) yang sejak 1832 secara bertahap memperkenalkan pengakuan hak pilih universal, Undang-Undang Peradilan (*Parliament Acts*) tahun 1911 dan 1949 yang membatasi kekuasaan Majelis Rakyat (*House of Lords*). Peraturan-peraturan hukum itu mungkin juga terdapat dalam tata tertib-tata tertib dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan orang yang berwenang menurut undang-undang atau orang yang mempunyai hak prerogatif; dan peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam keputusan-keputusan pengadilan. Peraturan-peraturan yang bersifat non-legal dalam adat atau tradisi seperti ketika Sang Ratu setuju dengan rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Majelis Tinggi dan Majelis Rendah atau ketika Perdana Menteri memegang jabatan karena dan sepanjang dirinya memperoleh kepercayaan dari mayoritas dalam Majelis Rendah. Semua peraturan ini merupakan bagian dari Konstitusi Inggris.

Menurut Soehino, konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya, baik tertulis maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.[13] Lebih lanjut dikatakan, undang-undang dasar adalah suatu

[13] Soehino, *Hukum Tata Negara, Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, halaman. 182.

kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya tertulis, yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara.[14]

Dari pendapat tersebut tampak jelas bahwa pengertian konstitusi dan undang-undang dasar adalah berbeda. Akan tetapi, tidak semua pakar sependapat dengan pembedaan tersebut. Sri Soemantri dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.[15] Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk Indonesia.[16]

Namun begitu, Herman Heller berpendapat bahwa jika pengertian undang-undang harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, artinya undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja.[17]

Konstitusi adalah kerangka negara yang diorganisasikan melalui dan dengan hukum, yang dalam hal itu hukum menetapkan.[18]

1) Pengaturan pendirian institusi-institusi yang tetap.
2) Pengakuan fungsi dari lembaga-lembaga yang permanen itu.
3) Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

---

[14] *Ibid.*

[15] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, halaman. 1.

[16] Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, *op.cit.*, halaman. 9.

[17] *Ibid.*, halaman. 11.

[18] *Ibid.*, halaman. 12.

Kemudian C.F. Strong menambahkan dan melengkapi definisi dari James Bryce di atas dengan pendapatnya sendiri :[19]

"*Constitution is a collection of principle according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*".

Batasan konstitusi di atas dapat diringkaskan sebagai berikut.[20]

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

K.C. Wheare memberi definisi konstitusi sebagai berikut :

"*the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government*".[21]

Atau dalam terjemahan bahasa Indonesia :

"Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara".

Selanjutnya K.C. Wheare menulis bahwa dalam dunia politik konstitusi setidaknya digunakan dalam dua pengertian. *Pertama*, dalam arti luas, berarti sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang menjadi dasar serta mengatur pemerintahan dalam penyelenggaraan tugas-tugasnya. Sistem pemerintahan itu di

---

[19] Muhammad Alim, *op.cit*, halaman. 32.
[20] *Ibid.*
[21] K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1996, halaman. 1.

dalamnya terdapat campuran dari pelbagai tata peraturan baik yang bersifat hukum maupun peraturan bukan atau di luar hukum. *Kedua*, dalam pengertian sempit yaitu sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam "satu atau beberapa dokumen" yang terkait satu sama lain.[22]

Menurut K.C. Wheare, minimal konstitusi itu berisi "*rules of law*".[23] "Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-undang dasar memilih mana yang terpenting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak perlu pada saat mereka akan merancang suatu undang-undang dasar, sehingga hasilnya dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh undang-undang dasar tersebut".[24]

Mengenai materi muatannya, C.F. Strong mengemukakan bahwa konstitusi itu merupakan kumpulan asas-asas yang mengatur 3 (tiga) materi muatan pokok, yaitu :

1) Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas);
2) Hak-hak yang diperintah (hak-hak asasi); dan

---

[22] *Ibid.*, halaman. 14.
[23] K.C. Wheare, *op.cit.*, halaman. 34. Lihat juga Dahlan Thaib dkk, *Ibid.*, halaman. 17.
[24] Dahlan Thaib dkk, *Ibid.*

3) Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.[25]

Hakikat dari suatu konstitusi adalah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Pembatasan kekuasaan yang tercantum dalam konstitusi itu pada umumnya menyangkut 2 (dua) hal, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya dan pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan waktu.[26]

Negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. A. Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.[27]

Konstitusi biasanya diklasifikasikan ke dalam Konstitusi tertulis dan tak tertulis, dan Britania sering dianggap sebagai satu-satunya contoh yang masih ada dari jenis yang kedua (tak tertulis). Akan terlihat bahwa definisi 'Konstitusi' yang dipakai dalam buku ini menunjukkan bahwa sesungguhnya semua Konstitusi itu tertulis.

Konstitusi dapat diklasifikasikan menurut metode yang dengannya Konstitusi dapat diamandemen. Kita menempatkan dalam satu kategori Konstitusi-Konstitusi yang dapat diamandemen oleh legislatif melalui proses yang sama sebagaimana dilakukan pada

---

[25] A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, halaman. 10.

[26] *Ibid.*

[27] Dahlan Thaib, *op.cit.*, halaman. 63.

hukum lain, dan kita menempatkan dalam kategori lain Konstitusi-Konstitusi yang memerlukan proses khusus untuk mengamandemennya. Kelompok pertama jumlahnya sangat kecil. Konstitusi Selandia Baru merupakan salah satu contoh kecil yang dapat disebutkan. Sedangkan kebanyakan Konstitusi dunia masuk kelompok kedua, mulai dari Konstitusi Soviet, yang semata-mata memerlukan 2/3 mayoritas dari tiap-tiap lembaga Tertinggi Soviet, hingga Konstitusi Amerika, Switzerland, atau Australia, dimana parlemen itu sendiri tidak dapat mengamandemen Konstitusi tetapi memerlukan kerja sama dan persetujuan dengan lembaga-lembaga masyarakat yang lain. Metode pengklasifikasian pada Konstitusi ini biasanya digambarkan sebagai pengklasifikasian ke dalam Konstitusi yang fleksibel dan Konstitusi yang kaku (rigid), sebuah pengklasifikasian yang berasal dari Lord Bryce dan dijelaskan dalam bukunya *Studies in History of Jurisprudence*. Ketika tidak ada proses khusus yang diperlukan untuk mengamandemen Konstitusi, ia disebut 'fleksibel', ketika proses hukum diperlukan, ia disebut 'kaku'.[28]

Bentuk pengklasifikasian ini mempunyai kegunaan. Ia didasarkan pada pembedaan yang riil dan valid. Istilah 'fleksibel' dan 'kaku' mempunyai kelebihan, yaitu istilah-istilah itu dapat digunakan untuk menunjukkan perbedaan tingkatan. dapat dikatakan bahwa,

[28] K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, halaman. 23.

karena hambatan-hambatan hukum untuk mengamandemen Konstitusi di Amerika, Denmark, Swiss dan Australia jauh lebih besar daripada hambatan-hambatan hukum yang terdapat, misalnya, di Norwegia, Perancis dan Rusia, maka Konstitusi di empat negara yang pertama lebih kaku daripada Konstitusi di tiga negara yang disebut terakhir. Adalah mungkin membuat tingkatan Konstitusi sesuai dengan tingkat rigiditas, meskipun dalam beberapa kasus sudah pasti sulit untuk menentukan yang mana di antara dua kelompok penghambat amandemen yang mempunyai tingkat rigiditas yang lebih besar. Tetapi, pembandingan semacam itu boleh jadi bisa memberikan pelajaran yang berguna.

Ada metode lain pengklasifikasian Konstitusi yang berkait erat dengan pengelompokan Konstitusi "rigid" dan "fleksibel" sebagaimana pengertiannya yang asli. Konstitusi-Konstitusi dikelompokkan ke dalam kategori Konstitusi yang *supreme* terhadap legislatif yakni yang tidak dapat diamandemen oleh badan legislatif dan Konstitusi yang tidak *supreme* terhadap legislatif. Klasifikasi semacam ini mencakup percabangan dari kategori "kaku". Konstitusi-Konstitusi yang amandemennya memerlukan proses khusus dan menempatkan pada satu sisi Konstitusi-Konstitusi yang proses amandemennya tidak berada dalam kewenangan badan legislatif semata. Konstitusi-Konstitusi ini *supreme* terhadap badan legislatif. Beberapa contoh dari

Konstitusi yang *supreme*, dalam pengertian ini, adalah Konstitusi Amerika, Australia, Swiss, Irlandia dan Denmark.

Konstitusi juga dapat diklasifikasikan berdasarkan metode yang dengannya kekuasaan pemerintahan didistribusikan di antara pemerintah semua negara dan pemerintah daerah yang menjalankan kewenangan atas Negara-negara bagian. Berdasarkan prinsip inilah Konstitusi diklasifikasikan sebagai "federal" dan "kesatuan". Dalam Konstitusi federal, kekuasaan pemerintah dibagi antara pemerintah untuk seluruh negara dan pemerintah untuk negara-negara bagian sedemikian rupa sehingga masing-masing pemerintah secara hukum mandiri dalam wilayahnya sendiri. Pemerintahan serikat (pemerintahan untuk seluruh Negara) mempunyai daerah kekuasaannya sendiri dan menjalankan kekuasaannya tanpa kontrol dari pemerintah negara-negara bagian, dan pemerintah negara bagian menjalankan kekuasaannya tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat. Khususnya, badan legislatif negara serikat mempunyai kekuasaan terbatas, dan badan legislatif negara bagian atau propinsi mempunyai kekuasaan terbatas. Tidak ada subordinasi satu terhadap yang lain; keduanya sejajar. Dalam Konstitusi kesatuan, di lain pihak, legislatif pusat merupakan badan pembuat hukum yang *supreme* dalam negara. Legislatif pusat mungkin membolehkan legislatif (legislatif daerah) untuk ada dan menjalankan kekuasaan mereka, tetapi, secara hukum, ia

mempunyai hak untuk mengatur lembaga-lembaga itu; lembaga-lembaga legislatif lain itu berada di bawah legislatif pusat.[29]

Sebagian besar Konstitusi modern mengikuti model Amerika serta teori hukum dan politik yang mendasarinya. Rakyat, atau dewan konstituante yang bertindak atas nama rakyat, mempunyai otoritas untuk membuat Konstitusi. Pernyataan ini bukan hanya sebagai isapan jempol belaka, tetapi diterima sebagai hukum. Pengadilan Negara Merdeka Irlandia mengatakan Konstitusi 1922 sebagai dibuat oleh rakyat, dan Pengadilan Irlandia mengatakan hal yang sama tentang Konstitusi 1937. Pada kasus awal, *McCulloh v. Maryland* pada 1819 (4 Wheaton 316), Ketua Pengadilan Tinggi berkata : "Pemerintah mempunyai wewenang secara langsung dari rakyat, dibentuk dan ditetapkan atas nama rakyat"; "... Dalam bentuk dan substansinya ia memancar dari rakyat. Kekuasaannya diberikan oleh rakyat, dan mesti dilaksanakan secara langsung atas nama rakyat, dan untuk kepentingan rakyat..." Ia adalah pemerintah semua orang; kekuasaannya dimandatkan oleh semua orang; ia mewakili semua orang; dan bertindak untuk semua orang.[30]

Ada banyak klasifikasi tentang konstitusi, K.C. Wheare memberikan klasifikasi sebagai berikut :[31]

---

[29] *Ibid.*, halaman 29.
[30] *Ibid.*, halaman 83
[31] *Ibid.*, halaman 21-49.

1) Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis

Yang dimaksud konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi tidak tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal.

2) Konstitusi rijid dan konstitusi fleksibel

Yang dimaksud konstitusi rijid adalah konstitusi yang memiliki prosedur perubahan yang sulit. Sedangkan konstitusi fleksibel, prosedur perubahannya mudah, tidak ubahnya seperti mengubah suatu undang-undang.

3) Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat rendah

Yang dimaksud dengan konstitusi memiliki derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konstitusi tersebut *supreme* terhadap parlemen. Sementara itu, konstitusi derajat rendah adalah konstitusi yang tidak memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konstitusi tersebut berada di bawah supremasi parlemen.

4) Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan

Yang dimaksud dengan konstitusi serikat adalah konstitusi yang mencantumkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Sedangkan konstitusi kesatuan, pembagian tersebut tidak dijumpai.

5) Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer

Dalam konstitusi sistem pemerintahan presidensial, presiden di samping berkedudukan sebagai kepala negara, ia juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Dalam konstitusi sistem pemerintahan parlementer, kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen. Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Kepala negara dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.[32]

Dengan melihat uraian tentang konsepsi konstitusi tersebut di atas, maka Undang-Undang Dasar 1945 amandemen, termasuk dalam konstitusi tertulis, konstitusi yang rijid, konstitusi yang derajat tinggi, konstitusi kesatuan dan konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran, karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 di samping

[32] Dahlan Thaib, *op.cit.*, halaman. 31-32.

mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen, juga telah terkandung 3 (tiga) materi muatan konstitusi yang secara umum dimuat dalam setiap konstitusi di berbagai negara. Untuk menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuatan politik yang ada, dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol yang relevan adalah sistem kontrol yudisial.[33]

Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai negara konstitusional, tetapi tidak memiliki satu naskah Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas. Karena itu, Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar yang tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar *(droit constitusionnel)* suatu negara.

---

[33] Harjono, *"Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia"*, Makalah pada Semiloka Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diselenggarakan oleh PP-Otoda FH UNIBRAW dan KRHN, Batu, 18-19 Desember 2002.

Konstitusi merupakan hukum dasar atau norma dasar fundamental tidak hanya tertulis akan tetapi juga mencakup yang tidak tertulis; HTN merupakan salah satu unsur dari sumber hukum yang penting bagi pembentukan HTN. Savormin Lokman menyatakan ada tiga unsur konstitusi:

1) Konstitusi sebagai perwujudan dari perjanjian sosial
2) Konstitusi merupakan piagam jaminan HAM
3) Konstitusi sebagai format regiminis, sebagai kerangka bangunan pemeritahan atau struktur pemerintahan.

b. Otoritas Konstitusi

Konstitusi mempunyai otoritas terhadap institusi-institusi yang ia ciptakan. Itulah ide umum dari sebuah Konstitusi. Ia bukan hanya hukum biasa. Ia seringkali lebih dulu ada sebelum legislatif, bahkan sekalipun jika tidak demikian, secara logika ia lebih dulu. Fungsinya adalah mengatur institusi-institusi, mengarahkan pemerintahan. Ia tidak bisa dipahami dengan cara yang sama dan atas prinsip yang sama seperti hukum yang mengatur ijin memelihara hewan piaraan.[34]

Jika muncul pertanyaan, apa basis moral sehingga Konstitusi bisa mengklaim sebagai hukum, jawabannya adalah bahwa ia bisa menuntut otoritas yang dituntut oleh semua hukum dalam masyarakat. Apa pun teori moral yang mungkin dikemukakan untuk menentukan dan membatasi kepatuhan pada hukum juga akan berlaku pada hukum

[34] K.C. Wheare, *op.cit*, halaman. 85.

Konstitusi. Tetapi kita bisa beranjak lebih jauh dari pendapat ini dan mengatakan ada argumen untuk menyatakan bahwa Konstitusi bisa menuntut kewajiban atas dasar tambahan. Konstitusi, pada hakekatnya, bukan sekedar hukum biasa. Ia adalah hukum fundamental, ia menyediakan basis di atas mana hukum dibuat dan dilaksanakan. Ia adalah prasyarat dari hukum dan peraturan.[35]

Otoritas moral yang bisa diakui Konstitusi bisa dipahami, sekali lagi, dari sudut pandang mazhab besar teori politik yang mendasarkan penilaiannya akan tingkat kekuasaan pemerintah yang layak pada hukum alam, pada hak-hak manusia yang berasal dari hukum alam. Pemerintah ada untuk menjaga hak-hak tertentu. Tindakan-tindakannya bisa dibenarkan hanya oleh sejauh mana tindakan-tindakan itu diarahkan pada tujuan-tujuan tersebut. Suatu Konstitusi bisa menuntut kepatuhan hanya sejauh ia membentuk pemerintah yang sejalan dengan hukum alam; sehingga Konstitusi yang dibentuk untuk memberikan kekuasaan kepada pemerintah di luar apa yang dibenarkan oleh hukum alam ditolak.[36]

2. Kekuasaan Pemerintahan Negara

Menurut C.F. Strong, istilah eksekutif acapkali digunakan secara kabur, kadang menunjuk pada jabatan presiden atau perdana menteri, namun kadang dipakai sebagai seluruh lembaga atau organisasi pelayanan

[35] *Ibid.*, halaman. 94.
[36] *Ibid.*, halaman. 98.

publik, sipil, militer. Bagi Strong, pengertian eksekutif adalah kepala pemerintahan bersama-sama dengan para menteri yang umumnya disebut kabinet.[37]

Sementara itu W. Ansley Wynes dalam karyanya *Legislative, Eksekutive and Judicial Powers in Australia*, kekuasaan eksekutif didefinisikan sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata-tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri. Kekuasaan umum eksekutif menurut Ismail Suny, meliputi antara lain: [38]

a. Kekuasaan administratif yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif;
b. Kekuasaan legislatif yaitu memajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang;
c. Kekuasaaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk memberi grasi dan amnesti;
d. Kekuasaan militer yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pertahanan;
e. Kekuasaan diplomatik yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri; dan

---

[37] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) Pres, Malang, 2003, halaman. 39.

[38] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, halaman.44.

f. Kekuasaan darurat yaitu untuk mengantisipasi keadaan negara dalam keadaan tidak normal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dapat diketahui bahwa, Presiden berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (Kepala Eksekutif). Lazimnya di negara-negara yang menggunakan sistem kabinet presidensiil, di samping berfungsi sebagai Kepala Peeritnahan Presiden berfungsi pula sebagai Kepala Negara. Tetapi di dalam Batang Tubuh UUD 1945 tidak didapatkan keterangan bahwa Presiden merupakan Kepala Negara. Sekalipun begitu, dasar konstitusional hal yang menyatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara dapat ditemui di dalam penjelasan UUD 1945 terhadap Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15.[39]

Berbeda dengan sistem pemerintahan menurut kabinet parlementer umumnya presiden berfungsi hanya sebagai kepala negara, maka dalam sistem kabinet presidential, presiden di samping berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan. Menurut UUD 1945 kedudukan presiden di samping sebagai kepala pemerintahan adalah juga sebagai kepala negara. Sebagai konsekuensi dari kedudukan presiden tersebut, presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas, yang meliputi :[40]

---

[39] Moh. Machfud MD, *op.cit*, halaman. 113.

[40] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta 1998, halaman. 31.

a. Kekuasaan eksekutif

b. Kekuasaan administratif

c. Kekuasaan legislatif

d. Kekuasaan militer

e. Kekuasaan yudikatif

f. Kekuasaan diplomatik.

Konsekuensi logis dari azas *the concertration of power and responsibility upon the Presiden*, sebagaimana tercantum dalam penjelasan UUD 1945, telah menempatkan posisi presiden sebagai *Top Manajer* dan *Top Administrator* dalam me-*manage* atau mengelola kehidupan Nasional yang meliputi kehidupan negara dan bangsa. Oleh karena itu semua aparat eksekutif mulai dari tingkat Menteri, ketua-ketua lembaga Non Departemen sampai kepada Gubernur, Walikota/Bupati, Camat dan lurah-lurah adalah termasuk aparat yang berada dalam kerangka kepemimpinan dan tanggung jawab Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara.[41]

Lembaga Tinggi Negara yang disebut Presiden (Lembaga Kepresidenan) mengenal juga di dalamnya Wakil Presiden. Mengenai Wakil Presiden ini di dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 hanya dicantumkan bahwa, dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

---

[41] Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, halaman. 24.

Pembantu Presiden yang lain menurut UUD 1945 adalah menteri-menteri, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Kemudian dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

3. Pembatasan Kekuasaan

Pada umumnya semua negara mempunyai konstitusi, atau Undang-Undang Dasar. Bahkan cukup banyak terjadi penyusunan suatu konstitusi dilakukan sebelum suatu negara terbentuk. Dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar sesuatu negara, akan diketahui tentang negara itu, baik bentuk, susunan negara maupun sistem pemerintahannya. Misalnya bahwa bentuk negara Republik Indonesia adalah Republik dengan susunan Kesatuan dan menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Selanjutnya dalam setiap negara, dapat ditemukan adanya Supra Struktur Politik dan Infra Struktur Politik.

Menggunakan konsep Montesquieu maka Supra Struktur Politik meliputi lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Untuk negara-negara tertentu masih terdapat lembaga negara yang lain, misal di Indonesia masih dapat ditemukannya lembaga tertinggi negara (MPR), lembaga konsultatif (DPA), maupun lembaga inspektif (BPK). Sedangkan infra struktur politik suatu negara pada umumnya terdiri dari lima komponen politik, yaitu partai politik, golongan kepentingan,

golongan penekan (*presure group*), alat komunikasi politik dan tokoh politik (*political figure*).

Baik lembaga-lembaga neaar yang berada dalam supra struktur politik maupun komponen-komponen politik yang berada dalam infra struktur politik, mempunyai kekuasaan atau kemampuan untuk melaksanakan kehendaknya kepada pihak lain, atau suatu kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. Dari mekanisme interaksi antar supra dan infra struktur politik sebagaimana gambaran tersebut di atas maka boleh dikatakan bahwa pada hakekatnya negara adalah organisasi kekuasaan. Banyak pakar politik mengatakan bahwa, "kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan". Oleh karena itu masalah kekuasaan, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu aktual untuk menjadi bahan pemikiran untuk menjawab bagaimana upaya yang harus ditempuh untuk membatasi kekuasaan itu.

Dalam rangka pembatasan kekuasaan dalam negara, sejak dahulu sampai sekarang para ahli hukum maupun politik sependapat bahwa harus ada aturan main yang diwujudkan melalui seperangkat kaedah hukum yang dalam kehidupan bernegara dituangkan dalam sebuah konstitusi. Menurut C.F Strong, konstitusi sebagai kumpulan asas-asas mengatur tiga hal yaitu:

a. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas)
b. Hak-hak yang diperintah
c. Hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah.

Berdasarkan konsep konstitusi menurut C.F. Strong tesebut dapat disimpulkan bahwa posisi atau kedudukan konstitusi adalah dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah atau penguasa, mengatur jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat. Dengan demikian konstitusi menjadi aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuannya dalam bentuk negara. Oleh karena itu konstitusi tidak hanya memua aturan hukum, melainkan juga memformulasikan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa dalam suatu negara. Sehingga penguasa dalam suatu negara tidak berada di atas konstitusi, tetapi di bawah konstitusi.

Diantara sekian jenis kekuasaan yang dalam masyarakat suatu negara, kekuasaan politik mempunyai arti dan kedudukan strategis. Karena penting dan strategisnya kekuasaan politik, maka kekuasaan itu harus diintergrasikan, dan intergrasi kekuasaan politik ini diwujudkan dalam bentuk negara. Oleh karena negara merupakan sesuatu yang bersifat abstrak, maka dalam kenyataannya tindakan negara itu dilakukan oleh sekelompok orang dari kekuatan politik tertentu yang terdapat dalam masyarakat negara melalui cara-cara tertentu. Pada hakekatnya kelompok atau kekuatan politik yang sedang memegang kekuasaan negara ini yang membuat keputusan-keputusan atas nama negara dan kemudian melaksanakannya. Oleh karena itu bukan tidak mungkin bahwa kekuatan

politik tertentu yang sedang memegang kekuasaan dalam negara dapat menyalahgunakan kekuasaan tersebut.

Pencegahan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan itulah konstitusi atau Undang-Undang Dasar disusun dan di tetapkan. Dengan kata lain, konstitusi itu berisi pembatasan kekuasaan dalam negara. Oleh karena itu konstitusi mengatur kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara, artinya terdapat pembatasan-pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik khususnya pada jajaran supra struktural politik. Pembatasan kekuasaan ini setidak-tidaknya meliputi: sejauhmana ruang lingkup kekuasaan, pertanggungjawaban kekuasaan, kontrol kekuasaan, maupun berkenaan dengan periode atau waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.[42]

E. Metode Penelitian

1. Jenis Data

Data yang akan dikumpulkan adalah data sekunder, sebab penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data sekunder tersebut diperoleh dari bahan-bahan hukum, yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu :

1) UUD 1945, Amandemen UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950

---

[42] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998, halaman. 18.

2) Ketetapan-ketetapan MPR

3) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yaitu:

1) Buku-buku

2) Jurnal, artikel, laporan penelitian

3) Risalah Sidang MPR

c. Bahan Hukum Tertier, adalah bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, yaitu:

1) Kamus Hukum

2) Kamus Bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.

3) Ensiklopedia.

2. Cara Memperoleh Data

Untuk memperoleh data, dilakukan dengan cara studi pustaka (*library research*). Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan-bahan hukum yang relevan dengan penulisan hukum ini.

3. Analisis Data

Pengolahan data dilakukan dengan menyeleksi dan mengklarifikasi data secara sistematis, logis dan yuridis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif.

BAB II

TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Negara Hukum

1. Pengertian Hukum dan Konsepsi Negara Hukum

Dalam pemikiran Soehino, negara telah jauh lebih dahulu ada dibandingkan kemunculan ide mengenai negara hukum.[43] Asumsi ini didasarkan bahwa pada zaman kuno, jauh sebelum muncul ide negara hukum, telah ada negara yang lebih dikenal dengan kerajaan. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya negara-negara (kerajaan-kerajaan) seperti Babylonia, Mesir dan Assyria yang ada sekitar abad ke XVII sebelum Masehi, jauh sebelum muncul ide negara hukum.

Negara-negara tua di dunia yang telah disebutkan di atas merupakan beberapa contoh negara yang melaksanakan pemerintahan raja yang absolut. Raja yang mengklaim dirinya sendiri sebagai wakil Tuhan yang diutus untuk memerintah di bumi tidak jarang melakukan tindakan sewenang-wenang dan bertangan besi. Kebijakan seorang raja terkadang (bahkan) tidak terkontrol. Kendati, tidak jarang ada raja yang memerintah dengan memberikan hak-hak rakyatnya dengan penuh demi kesejahteraan rakyatnya.

---

[43] Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 1998, halaman. 11.

Adanya ketimpangan antara penguasa negara dengan rakyat yang ditempatkan pada posisi di bawah yang selalu ditindas, juga dengan adanya berbagai macam perselisihan kepentingan antara warga negara, maka suatu institusi yang mampu menjamin dan melindungi semua kepentingan menjadi mutlak diperlukan. Institusi ini tak lain adalah hukum sebagai pengawas sekaligus pengawal setiap gerak-perilaku manusia.

Seorang positivis Kelsen mempunyai keyakinan bahwa semua hukum hanya merupakan pengaturan yang ditetapkan dan dipaksakan oleh kekuasaan negara, yang berlaku pada suatu waktu tertentu dan pada suatu wilayah tertentu.[44] Hukum terdiri dari perintah-perintah, aturan-aturan, kaidah-kaidah atau bahkan larangan yang diimplementasikan dengan menerapkan sanksi (*reward and punishment*). Kaidah-kaidah tersebut menginginkan adanya penerapan, terarah pada perwujudan, hukum itu direalisasi dalam kehidupan kemasyarakatan.[45]

Sebagaimana ungkapan Kelsen bahwa tidak ada hukum yang terbentuk tanpa adanya institusi negara yang mewujudkan dan menegakkannya. Dengan pengertian ini, maka hukum merupakan keseluruhan aturan, norma dan kaidah yang berupa perintah dan larangan yang ditetapkan dan dipaksakan pelaksanaannya oleh negara.

Sementara itu Al Maududi memberi pengertian lain tentang hukum dengan memberi acuan kepada pertanyaan: "Tindakan apa yang

---

[44] Paul Scholten, *De Structuur Der Rechtswetenschap* diterjemahkan menjadi *Struktur Ilmu Hukum* oleh Arief Sidharta, Cetakan kesatu, Penerbit P.T. Alumni, Bandung, 2003, halaman.11.

[45] Paul Scholten, *Ibid.*, halaman. 28.

seharusnya dilakukan manusia dalam kehidupan pribadi dan kelompoknya?"[46] Al Maududi menginginkan adanya tujuan hukum yang semata-mata bukan hanya ditujukan bagi individu dari perseorangan manusia melainkan ditujukan pula bagi kehidupan kelompok masyarakat demi tercapainya keselarasan kehidupan. Hal ini berbeda dengan konsepsi hukum menurut dimensi pemikiran ilmuan Barat yang menempatkan hukum sebagai sarana untuk melindungi kepentingan individu-individu dalam masyarakat.

Pertanyaan yang diajukan oleh Al Maududi di atas menampilkan hukum sebagai suatu instusi yang kompleks dengan banyak masalah. Oleh karenanya, jawaban atas pertanyaan di atas meliputi topik-topik yang sangat luas, bahkan lebih luas bila dibandingkan dengan pengertian teknis dari hukum itu sendiri.[47] Pendapat ini dipertegas Al Maududi dengan penjelasan bahwa hukum meliputi sistem pendidikan dan pelatihan manusia dengan mana manusia itu berupaya membentuk karakter individual; mencakup sistem sosial yang mengatur hubungan-hubungan sosial; ia juga meliputi tatanan ekonomi yang digunakan untuk merumuskan prinsip-prinsip produksi, distribusi dan pertukaran kekayaan.

Konsep hukum yang ditawarkan oleh Al Maududi ini merupakan hasil perenungan dari konsep dasar hukum Islam yang mengatur seluruh lingkup dan sisi kehidupan manusia. Hal ini jelas membedakan antara

---

[46] Abul A'la Al Maududi, *The Islamic Law and Constitution* diterjemahkan menjadi *Hukum dan Konstitusi, Sistem Politik Islam* oleh Asep Hikmat, Cetakan ke empat, Mizan, Bandung, 1995, halaman. 65.

[47] *Ibid.*

konsep hukum dalam Islam dengan konsep hukum Barat. Konsep hukum Barat lebih menitik-beratkan pada tujuan-tujuan temporal duniawi dan kepentingan tertentu sedangkan hukum Islam (syariat Islam) bersifat permanen (*duniawi* dan *ukhrowi*).

Mengacu kepada pendapat dua ilmuan di atas dapat ditarik benang merah bahwa peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan suatu masyarakat disebut hukum. Hukum ini ditetapkan oleh negara dan dipaksakan pemberlakuannya untuk ditaati semua individu dan kelompok masyarakat. Dengan demikian, nyatalah kalau hukum memerlukan institusi yang akan membuat, menetapkan dan melaksanakan pemberlakuan hukum dimasyarakat. Institusi atau lembaga ini tidak lain adalah sebuah negara yang mempunyai pemerintahan yang berdaulat.

Mengenai asal mula negara, dalam sejarah perkembangan ilmu kenegaraan, muncul berbagai pendapat mengenai hal tersebut. Beberapa ahli mengemukakan beberapa teori tentang asal mula negara. Socrates, filosof Yunani kuno yang meninggal tahun 399 SM. menyatakan bahwa asal mula negara adalah berpangkal dari pekerti manusia.[48] Pendapat ini kemudian dikembangkan oleh salah seorang murid Socrates yang terkenal yaitu Plato. Plato adalah murid terbesar dari Socrates yang hidup antara 429 sampai dengan 347 SM. Dalam pendapatnya, Plato menyatakan bahwa negara timbul karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama,

[48] Soehino, *op. cit.*, halaman. 14.

untuk memenuhi kebutuhan mereka.[49] Dalam memasukkan ajaran filsafatnya, Plato memberikan pendapat bahwa bentuk ideal dari suatu negara adalah aristokrasi (bentuk negara yang dipimpin oleh para ahli pikir dan orang bijak). Para orang bijak inilah yang diharapkan akan mampu mewujudkan keadilan karena hanya keadilanlah, yakni susunan pemerintahan dari dan dijalankan oleh orang-orang cerdik (terpelajar) yang berbakat dan bijaksana, yang dapat mewujudkan tujuan negara yaitu membawa masyarakatnya kepada kesejahteraan.

Pada periode selanjutnya, muncul pemikir besar Yunani yang lain yakni Aristoteles. Kemunculan Aristoteles dengan berbagai pemikirannya tentang negara adalah merupakan pengembangan dari ajaran Plato. Jika Plato masih mencampur adukkan semua obyek penyelidikannya, maka Aristoteles berbeda yaitu dengan memisahkannya menjadi beberapa pembahasan yang berdiri sendiri, seperti masalah keadilan ditulis dengan bukunya yang berjudul *Ethica* sedang tentang negara ditulis dalam bukunya yang berjudul *Politica.*[50]

Aristoteles yang menciptakan ajaran realisme mencoba melanjutkan pikiran Plato yaitu memulai langkah dari gagasannya dari idealisme menuju ke realisme. Asal mula suatu negara terbentuk menurut Aristoteles[51] adalah karena adanya penggabungan keluarga-keluarga (bagian terkecil dari suatu masyarakat) menjadi suatu kelompok yang lebih

---

[49] *Ibid.*, halaman. 17
[50] *Ibid.*, halaman. 23.
[51] *Ibid.*, halaman. 24-25.

besar, kelompok ini kemudian bergabung membentuk sebuah desa, desa bergabung lagi sampai akhirnya membentuk kelompok masyarakat besar yang disebut sebagai negara.[52]

Munculnya negara yang berasal dari komunitas kecil yang dinamakan keluarga, dipertegas oleh Miriam Budiardjo dengan memberikan penjelasan sebagai berikut: [53]

> "Manusia mempunyai naluri (*instinct*) untuk hidup berkawan dan hidup bersama dengan orang lain secara gotong royong. Setiap manusia mempunyai kebutuhan fisik maupun mental yang sukar dipenuhinya seorang diri. Ia perlu makan, minum, berkeluarga, bergerak secara aman dan sebagainya. Untuk memenuhi keperluan-keperluan dan kepentingan-kepentingan itu ia mengadakan hubungan-hubungan (*relationships*) dan bekerjasama dengan orang lain dengan jalan mengorganisir bermacam-macam kelompok dan asosiasi. Kelompok yang paling pokok ialah keluarga, tetapi masih banyak asosiasi lain yang memenuhi bermacam-macam kebutuhan manusia".

Pengertian lain mengenai teori asal mula negara dikemukakan oleh Epicurus yang menyatakan bahwa negara adalah merupakan hasil dari perbuatan manusia, yang diciptakan untuk menyelenggarakan kepentingan anggota-anggotanya.[54] Hal ini berbeda dengan ajaran kaum Stoa dan Cicero yang meyakini prinsip universalisme. Menurut ajaran ini (Stoa dan Cicero), negara muncul karena memang menjadi suatu keharusan untuk ada dan harus didasarkan pada akal manusia berdasarkan hukum alam kodrat.[55]

---

[52] Lihat Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, 1999, halaman. 27-28.

[53] Miriam Budiardjo dikutip dari Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, cetakan pertama, UII Press, Jogjakarta, 2001, halaman., 15.

[54] Soehino, *op. cit.*, halaman., 31

[55] *Ibid.*, halaman. 41

Setelah runtuhnya Kerajaan Romawi, muncullah jaman abad pertengahan yang dimulai dari sekitar tahun 476 tepatnya dimulai sejak zaman keruntuhan kerajaan Romawi-Barat. Berbeda dengan zaman sebelumnya, zaman pertengahan banyak disebut oleh berbagai kalangan ilmuwan sebagai zaman kegelapan ilmu pengetahuan Barat (*dark ages*). Hal ini disebabkan oleh besarnya pengaruh gereja yang telah memasung independensi ilmu pengetahuan dan idealisme para ilmuan kala itu. Sehingga, termasuk di dalamnya ajaran-ajaran mengenai teori negara lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan teokratis dari ajaran agama Kristen.

Ilmuan pertama yang lahir pada zaman ini adalah Augustinus yang hidup pada antara tahun 354 sampai dengan 430 Masehi.[56] Kendati hidup lebih awal daripada dimulainya abad pertengahan (berdasarkan pendapat sebagian besar ilmuan), akan tetapi ajaran-ajarannya merupakan dasar bagi beberapa ajaran yang berkembang sesudahnya pada abad pertengahan. Dalam pandangannya, ilmuwan yang sangat bersifat teokratis ini menyatakan bahwa adanya negara di dunia ini merupakan suatu kejelekan, tetapi adanya negara di dunia ini merupakan suatu keharusan.[57] Pandangan ini didasarkan pada keyakinannya bahwa kedudukan kerajaan yang dipimpin oleh Paus lebih tinggi daripada kedudukan negara yang diperintah oleh seorang raja. Pandangan ini kemudian menjadi alat klaim gereja untuk memasung segala kreatifitas yang dinilai akan merusak

[56] *Ibid.*, halaman. 51.
[57] *Ibid.*

kesucian ajaran agama Kristen, termasuk di dalamnya kemunduran perkembangan ilmu ketatanegaraan.

Jauh beberapa abad setelah Augustinus, lahir seorang ilmuwan abad XIII, yakni Thomas Aquinas. Ajaran-ajaran Thomas Aquinas sedikit banyak terpengaruh oleh ajaran Aritoteles yang hidup pada zaman Yunani Kuno. Dalam pandangannya, negara terbentuk karena kodrat manusia sebagai makhluk sosial, makhluk kemasyarakatan yang mengharuskan ia untuk hidup bermasyarakat. Biasanya dalam kehidupan masyarakat terdapat kemajemukan berpikir dan pendapat yang mengharuskan adanya seorang penguasa.[58]

Ibnu Taimiyah yang hidup antara tahun 1263 hingga 1328, seorang intelektual muslim mengemukakan teorinya tentang negara dengan mendasarkan pada akal dan hadits. Dalam pandangannya, manusia merupakan makhluk yang memiliki kebutuhan universal untuk bergabung, bekerjasama, dan menikmati berbagai manfaat kepemimpinan. Dalam pendapatnya ini, beliau menyitir beberapa sunnah Rasulullah yang berkaitan dengan persoalan kepemimpinan dan pemerintahan. Di antara contoh-contohnya adalah sebagai berikut: "*bila ada tiga orang melakukan perjalanan, maka salah seorang diantara mereka selayaknya menjadi pimpinan*" dan "*Enampuluh tahun berada di bawah tirani lebih baik daripada satu malam tanpa pemerintahan*".[59]

---

[58] *Ibid.*, halaman. 58.

[59] Khalid Ibnu Jindan dikutip dari Muhammad Alim, *Demokrasi ....op. cit.*, halaman., 17.

Pada zaman Renaissance (sekitar abad ke XVI) muncul beberapa pemikir hukum dan ketatanegaraan. Diantara beberapa para pemikir tersebut adalah Niccolo Machievelli (1469-1527), Thomas Morus (1478-1535), dan Jean Bodin (1530-1596).

Kebanyakan ajaran-ajaran Machievelli lebih berupa ilmu kenegaraan praktis (hukum tatanegara) daripada teori tentang negara dan hukum (ilmu negara). Ia adalah seorang realis sejati yang pertama-tama dalam ilmu negara.[60] Namun demikian, Machievelli merupakan tokoh pemikir hukum dan ketatanegaraan yang terbesar di abad renaissance.

Prof. Logemann, dalam bukunya *"Staatsrecht van Indonesie"* tahun 1945, memberi pengertian tentang negara sebagai berikut:

> "Negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan (pertambatan kerja/*werkverband*) yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Organisasi itu ialah pertambahan jabatan-jabatan (*ambt* atau negeri) atau lapangan kerja (*werkkring*) tetap".[61]

Pendapat Logemann tersebut banyak diikuti oleh para pakar ilmu negara, karena negara, dalam pengertian yang diberikan oleh Logemann, tidak dilihat sebagai suatu organisasi hukum melainkan sebagai organisasi kekuasaan.[62] Nampak jelas dalam teori ini adalah lebih mendasarkan pada tujuan suatu negara yang harus menyelenggarakan kepentingan bersama dan mencapai tujuan bersama. Dengan demikian penyelenggaraan kepentingan bersama tersebut mutlak memerlukan kekuasaan sebagai alat.

---

[60] *Ibid.*, halaman. 72
[61] Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, C.V. Armico, Bandung, 1985, halaman. 206.
[62] *Ibid.*

Sependapat dengan pernyataan di atas, Hegel dalam bukunya yang berjudul *"Grundlinion der Philosophie des Recht"* tahun 1821, memberikan suatu pemikiran filsafat negara yang idealis sebagai berikut:

> "Negara merupakan suatu organisasi berdasarkan kesusilaan dan hanya negaralah yang memberi kepada manusia kemerdekaan dan kepribadiannya. Di atas negara tidak ada kekuasaan lain. Negara adalah kekuasaan tertinggi dan mempunyai kekuasaan tertinggi didunia".[63]

Negara dapat dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai fungsi yang saling berkaitan dalam mendukung dan membentuk negara, Secara keseluruhan organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan.

Berdirinya suatu negara menandakan adanya golongan yang akan muncul di dalamnya yaitu golongan rakyat (*mar'iyy*) dan golongan golongan pemerintah (*ra'in*). Mengutip pendapat Maurice Duverger, Muhammad Alim menulis:

> "Dalam semua gerombolan sosial, dari yang paling kecil sampai yang paling besar, yang paling primitif sampai yang paling maju, yang paling ringkih (lemah) sampai yang terkuat sekali, dalam sekalian gerombolan itu timbul perbedaan pokok antara orang-orang *"pangreh"* (yang memerintah) dan orang-orang yang *"direh"* (yang diperintah)".[64]

Konsep "*rechtsstaat*" lahir dari suatu perjuangan untuk melawan dominasi kerajaan yang absolut sehingga lebih bersifat revolusioner. Sementara sebaliknya, konsep "*the rule of the law*" berkembang di Inggris secara evolusioner.[65] Kenyataan ini dapat ditilik dari sejarah dan

---

[63] *Ibid.*
[64] Muhammad Alim, *op. cit.*, halaman. 25.
[65] *Ibid.* halaman. 76

kenyataan politik yang sangat berlainan ketika itu antara Jerman dengan Inggris.

Konsep "*rechtsstaat*" berlandaskan pada sistem hukum kontinental yang biasa diistilahkan dengan "*civil law*" atau "*Modern Roman Law*" sedangkan konsep kedua (*the rule of the law*) dilandaskan pada sistem hukum yang biasa diistilahkan dengan "*common law*".[66]

Konsep "*rechtstaat*" pertama kali diperkenalkan oleh Frederich Julius Stahl. Negara hukum yang dimaksud oleh Stahl adalah apabila suatu negara telah memenuhi beberapa unsur Negara Hukum (*rechtstaat*) sebagai berikut:[67]

a. Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia (HAM).
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan;
d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan gagasan negara hukum "*rule of law*" sebagaimana telah disebutkan di atas merupakan gagasan yang berasal dari Albert Venn Dicey tahun 1885. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut:[68]

a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbirary power*), dalam arti seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum.
b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

---

[66] *Ibid.*
[67] Ridwan, *op. cit.* halaman., 3-4
[68] *Ibid.*, halaman. 4.

2. Negara Hukum Indonesia

Adalah menjadi cita-cita dari *the founding fathers* Indonesia yaitu menjadikan Indonesia sebagai negara modern yang berlandaskan hukum serta bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan bangsa.[69] Ide negara hukum Indonesia sudah ada semenjak pemerintahan Hindia Belanda menguasai Indonesia. Konsep negara hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari ide dasar tentang "*rechtsstaat*". Sutandyo Wignjosoebroto mencatat beberapa syarat-syarat dasar dari "*rechtsstaat*" yang telah diterjemahkan ke dalam konsep negara hukum Indonesia.[70] Di antara syarat-syarat tersebut adalah:[71]

a. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan Undang-Undang Dasar 1945 sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang menjadi bagian yang sangat penting bagi suatu negara hukum. Sutandyo menyebutkan bahwa Pasal 88 Regeringsreglement (RR) 1854 yang memerintahkan dilaksanakannya asas legalitas dalam proses pemidanaan merupakan bukti nyata diakuinya asas legalitas dalam negara hukum Indonesia.[72]
b. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh terpusat pada satu kekuatan di satu lembaga negara. Kekuasaan negara tidak boleh bertumpu pada satu tangan. Pasal 79 RR menyiratkan adanya pembagian kekuasaan.[73]
c. Jaminan hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia merupakan hak-hak dasar (*grondrechten*) merupakan hak yang paling asasi yang dimiliki oleh manusia. Perlindungan HAM merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus bertujuan untuk membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang. Indonesia menyatakan syarat ini dalam Pasal 89 RR yang melarang pemidanaan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak perdatanya.

---

[69] Lihat Pembukaan UUD 1945.
[70] Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, halaman. 78.
[71] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat..., op. cit.*, Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, op. cit*, halaman. 78-79.
[72] *Ibid.*
[73] *Ibid.*

d. Pengawasan pengadilan[74] serta kekuasaan pemerintah dilakukan berdasarkan undang-undang.[75] Prasyarat ini dilaksanakan dengan membentuk peradilan administrasi yang dapat digunakan oleh rakyat untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jelas dimaksudkan untuk melembagakan syarat ini.

B. Sistem Pemerintahan

Pengertian sistem sering disamakan dengan cara yang akan ditempuh dalam mencapai suatu tujuan. Pengertian seperti ini dalam lingkup Ilmu Hukum Ketatanegaraan jelas tidak dapat diikuti, sebab dengan menunjuk pengertian di atas, maka makna yang terkandung di dalamnya bisa ambigu dengan pengertian metode ataupun strategi. Menurut Carl J. Freisdrich, sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.[76] Dengan demikian dalam bahasa ilmiah, sistem adalah suatu tatanan/susunan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan antara satu dengan lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai suatu tujuan. Apabila salah satu dari komponen/bagian tersebut berfungsi melebih atau kurang dari wewenangnya, maka akan mempengaruhi komponen yang lain.

---

[74] Philipus M. Hadjon, *Ibid.* halaman. 79

[75] *Ibid.*

[76] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI, Jakarta, 1980, halaman. 160.

Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa dalam kata sistem pemerintahan, terdapat bagian-bagian dari pemerintahan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri namun secara keseluruhan bagian-bagian itu merupakan satu kesatuan yang padu dan bekerja sama secara rasional.[77] Dengan mencermati argumentasi semacam ini, maka pengertian sistem akan selalu berkaitan dengan mekanisme dan cara kerja suatu lembaga, institusi ataupun organ dalam mencapai suatu tujuan yang hendak dicapai.

Secara ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi daripada pemerintah. Istilah pemerintah dalam arti organ dapat dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit:[78]

1. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus pada kekuasaan eksekutif.

   Contoh:

   a. Menurut UUD 1945, pemerintah ialah Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri-menteri;
   b. Menurut UUD 1950, pemerintah ialah Presiden, Wakil Presiden bersama-sama dengan menteri-menteri;

---

[77] Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1990, halaman. 110.

[78] C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, halaman. 17.

c. Menurut Konstitusi RIS 1949, pemerintah ialah Presiden bersama menteri-menteri.

2. Pemerintah dalam arti luas ialah semua organ negara termasuk DPR.

Menurut Hestu Cipto Handoyo, pemerintahan dalam arti luas yakni segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan. Pengertian pemerintahan seperti ini mencakup kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh eksekutif, legistlatif maupun judikatif. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit tidak lain adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh presiden ataupun perdana menteri sampai dengan tingkat birokrasi yang paling rendah, dengan kata lain penyelenggaraan fungsi-fungsi *administratuur* atau *bestuur* inilah yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit.[79]

Dengan demikian, jika pengertian pemerintahan tersebut dikaitkan dengan pengertian sistem, maka yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah suatu tatanan atau susunan pemerintah yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional di antara organ-organ negara tersebut baik secara vertikal maupun horisontal untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.[80]

---

[79] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003, halaman. 84.

[80] *Ibid*, halaman. 85.

Pada umumnya yang dimaksud dengan sistem pemerintahan negara hanya berkisar pada mekanisme hubungan antara sebagian alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Menurut doktrin Hukum Tata Negara yang biasanya tertuang di dalam konstitusi sistem pemerintahan negara dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) pengertian, yaitu:[81]

1. Sistem pemerintahan negara dalam arti paling luas, yakni tatanan yang berupa struktur dari suatu negara yang menitik beratkan pada hubungan negara dengan rakyat. Pengertian seperti ini akan menimbulkan model pemerintahan monarkhi, aristokrasi, dan demokrasi.
2. Sistem pemerintahan negara dalam arti luas, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat (*Central Government*) dengan bagian-bagian yang terdapat di dalam negara di tingkat lokal (*Local Government*). Kajian sistem pemerintahan negara dalam arti seperti ini meliputi:
    a. Bangunan negara kesatuan: pemerintah pusat memegang otoritas penuh (berkedudukan lebih tinggi) ketimbang pemerintah daerah.
    b. Bangunan negara serikat (federal): pemerintah pusat dan negara bagian mempunyai kedudukan yang sama.
    c. Bangunan negara konfederasi: pemerintah lokal mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pemerintah pusat

[81] *Ibid.*

3. Sistem pemerintahan negara dalam arti sempit, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan yang bertitik tolak dari hubungan sebagian organ negara di tingkat pusat, khususnya hubungan antara eksekutif dan legislatif. Struktur atau tatanan pemerintah negara seperti ini, akan menimbulkan model:
   a. Sistem parlementer: parlemen (legislatif) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi ketimbang eksekutif, contoh: Inggris, Jepang, India.
   b. Sistem Pemisahan Kekuasaan (Presidensiil): parlemen (legislatif) dan pemerintah mempunyai kedudukan yang sama dan saling melakukan kontrol (*check and balances*), contohnya: AS.
   c. Sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat: pemerintahan (eksekutif) pada hakikatnya adalah badan pekerja dari parlemen (legislatif), dengan kata lain eksekutif merupakan bagian yang tak terpisahkan dari legislatif (parlemen). Oleh karena itu parlemen tidak diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada eksekutif, sehingga yang berhak mengawasi parlemen dan eksekutif adalah rakyat secara langsung, contohnya: Swiss.

Berdasarkan pengertian sistem pemerintahan yang biasa terdapat dalam konstitusi di atas, maka yang akan diuraikan lebih lanjut hanya sebatas pengertian pemerintahan negara dalam arti sempit yang terbagi dalam tiga macam sistem pemerintahan, yaitu: sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*); sistem pemerintahan presidensiil (*fixed executive*);

dan sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif (referendum dan usul inisiatif rakyat).

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Pada prinsipnya sistem parlementer adalah eksekutif dibagi menjadi dua bagian, yaitu Raja atau Presiden sebagai Kepala Negara dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Raja sebagai Kepala Negara terdapat dalam sistem parlementer kerajaan (monarki parlementer), sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara berlaku dalam sistem parlementer republik (republik parlementer).[82]

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan ini, pada umumnya dapat digambarkan sebagai berikut:[83]

a. Terdapatnya hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif (parlemen), bahkan antara keduanya saling tergantung satu dengan lainnya.
b. Eksekutif yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh parlemen dari partai politik atau organisasi peserta pemilu yang menduduki kursi mayoritas di parlemen. Dalam hal ini rakyat pemilih tidak secara langsung memilih perdana menteri dan kabinetnya. Jika ternyata di dalam parlemen tidak ada satupun partai politik yang menduduki kursi mayoritas, maka penyusunan kabinet dan perdana menteri, pada

[82] Bagir Manan, 1999, *op.cit*, halaman.16.
[83] B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, halaman. 93.

umumnya dilakukan dengan cara koalisi, yakni penggabungan dua partai atau lebih untuk memperkuat perolehan suara di parlemen.

c. Kepala negara (apapun sebutannya) hanya berfungsi atau berkedudukan sebagai kepala negara saja, tidak sebagai kepala eksekutif atau pemerintahan. Kedudukan seperti ini mengakibatkan kepala negara tidak dituntut pertanggungjawaban konstitusional, sebab kepala negara hanya berfungsi sebagai simbol negara atau personifikasi dari negara. Kendatipun demikian kepala negara juga diberi wewenang untuk menunjuk formatur kabinet dan membubarkan kabinet bila keadaan negara menghendaki.

d. Dikenal adanya mekanisme pertanggung jawaban menteri kepada parlemen yang mengakibatkan parlemen dapat membubarkan atau menjatuhkan "mosi tidak percaya" kepada kabinet, jika pertanggung jawaban atas pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh menteri baik secara perorangan atau kolektif tidak dapat diterima oleh parlemen.

2. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Prinsip sistem presidensiil adalah eksekutif dipegang pada satu tangan dan tunggal (*single executive*), yaitu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (*chief executive*) sekaligus Kepala Negara (*head of state*).[84]

Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensiil tidak bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Rakyat

[84] *Ibid*, halaman. 17

tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung oleh rakyat atau melalui badan pemilih (*electoral college*). Sistem pemilihan presidensiil dapat dikatakan subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara yang berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya sistem pemerintahan presidensiil atau sistem pemerintahan kepresidenan).[85]

Negara-negara yang menerapkan sistem presidensiil antara lain Philipina dan Amerika Serikat. Presiden Philipina dipilih langsung oleh rakyat, berdasarkan konstitusi 1986.[86] Presiden Amerika Serikat dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*).

Ciri-ciri utama dari sistem pemerintahan presidensiil ini, adalah sebagai berikut:[87]

a. Kedudukan kepala negara (presiden) di samping sebagai kepala negara juga sebagai kepala eksekutif (pemerintahan).
b. Presiden dan parlemen masing-masing dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sehingga tidak mengherankan jika terjadi komposisi di mana presiden berasal dari suatu partai politik yang berbeda dari komposisi mayoritas presiden memang ada berbagai varian yang dikembangkan di berbagai negara. Contohnya di AS, pemilihan presiden dilakukan melalui suatu institusi yang disebut *electoral college* (panitia pengumpul suara). Sedangkan menurut UUD

---

[85] Bagir Manan, 1999, *op.cit*, halaman. 51.
[86] Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara*, Bandung: penerbit Tarsito.1993, halaman. 42.
[87] B. Hestu Cipto Handoyo, *Loc.cit*.

1945 Amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan umum tanpa terlebih dahulu membentuk apa yang disebut sebagai panitia pengumpul suara.

c. Karena presiden dan parlemen di pilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka kedudukan antara kedua lembaga ini tidak bisa saling mempengaruhi (menjatuhkan). Hal ini mengingat kedua lembaga ini sama-sama bertanggung jawab kepada rakyat pemilih. Pola semacam ini merupakan bentuk perluasan pola representasi rakyat, yaitu representasi rakyat melalui parlemen yakni dalam hal pengambilan keputusan-keputusan politik (pembentukan undang-undang) dan representasi rakyat melalui presiden yakni representasi rakyat dalam melaksanakan pemerintahan.

d. Kendati presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen di tengah-tengah masa jabatannya berlangsung, namun jika presiden melakukan suatu perbuatan yang melanggar hukum, maka presiden dapat dikenai *Impeachment* (pengadilan DPR). Pelaksana *Impeachment* ini dilakukan oleh Hakim Tinggi pada *Supreme Court*. Tidak dilakukan oleh anggota parlemen. Contoh yang dapat dikemukakan adalah *Impeachment* yang dikembangkan di AS.

e. Dalam rangka menyusun kabinet (menteri), presiden wajib minta persetujuan parlemen. Dalam kaitan dengan hal ini, presiden hanya menyampaikan nominasi anggota kabinet, sedangkan parlemen yang

menentukan personil yang definitif. Kemudian presiden mengangkat menteri-menteri tersebut setelah mendapat persetujuan parlemen.

3. Sistem Pemerintahan Referendum

Sistem pemerintahan ini sering disebut juga sistem badan pekerja dan dipergunakan di negara Konfederasi Swiss, dalam sistem ini Dewan Federal (pemegang kekuasaan eksekutif) dan Sidang Federal (pemegang kedaulatan tertinggi) sama-sama memperoleh kekuasaan dari rakyat, sehingga yang berhak untuk melakukan kontrol atas jalannya sistem ketatanegaraan tidak lain adalah rakyat secara langsung. Adapun cara yang dapat ditempuh oleh rakyat Konfederasi Swiss untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan adalah dengan melalui:

a. Referendum, yaitu suatu kegiatan politik yang dilakukan rakyat untuk memberikan keputusan setuju atau menolak terhadap kebijaksanaan atau keputusan yang diambil oleh parlemen, atau setuju atau menolak terhadap kebijaksanaan yang dimintakan persetujuan kepada rakyat. Referendum ini terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu:
   1) Referendum obligatoir (wajib), yaitu meminta pendapat secara langsung terhadap suatu rancangan undang-undang yang akan diundangkan.
   2) Referendum fakultatif (tidak wajib), yaitu meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap undang-undang yang sudah berlaku, tetapi ada sementara rakyat yang menggugatnya. Dalam hal ini apabila mayoritas rakyat

berpendapat bahwa undang-undang tersebut tetap berlaku seperti semula, maka undang-undang tersebut tetap berlaku, demikian pula sebaliknya.

3) Referendum optatif, yaitu meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap rancangan undang-undang pemerintah federal atau pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara bagian atau daerah otonom.

b. Usul Inisiatif Rakyat, yaitu hak rakyat untuk mengajukan suatu rancangan undang-undang kepada parlemen dan pemerintah.

Selain sistem pemerintahan yang telah diuraikan di atas, dalam prakteknya masih terdapat sistem pemerintahan yang merupakan pelaksanaan dari sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer yang tidak murni, atau yang biasa disebut sistem presidensiil semu dan sistem parlementer semu.

1. Sistem Presidensiil Semu

Sistem presidensiil semu atau sistem presidensiil tidak murni dikembangkan dalam pola ketatanegaraan Indonesia. Sebelum UUD 1945 di Amandemen, dalam Pasal 4 UUD 1945 ditegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian di dalam Pasal 17 ayat (2) ditegaskan bahwa Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Ketentuan ini mengindikasikan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem presidensiil. Akan tetapi jika menyimak Penjelasan Umum UUD

1945, maka unsur-unsur sistem parlementer akan menampakkan kejelasannya.

Penjelasan umum tersebut menyatakan bahwa presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusasn Majelis. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergoerdnet* kepada Majelis. Penjelasan semacam ini mengandung unsur sistem parlementer, karena bila ditinjau dari komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPRD di tambah utusan daerah dan golongan menunjukkan bahwa MPR juga bertindak laksana parlemen. Dengan demikian bila ditinjau dari mekanisme pertanggung jawaban pelaksanaan pemerintahan, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal adanya dua jalur pertanggung jawaban presiden kepada Majelis sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana layaknya dalam sistem parlementer.

2. Sistem Parlementer Semu

Sistem pemerintahan parlementer semu atau sistem parlementer tidak murni dapat dilihat dalam pola ketatanegaraan Perancis. Di negara tersebut, presiden dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilu. Demikian pula dengan parlemennya. Pola seperti ini nampak mirip dengan sistem presidensiil di AS. Di Perancis, presiden mempunyai kekuasaan yang besar dalam seluruh kehidupan negara dan pemerintahan. Presiden juga dapat membubarkan parlemen, tetapi ia juga mempunyai wewenang untuk mengangkat perdana menteri dari partai politik yang menduduki kursi

mayoritas di parlemen. Perdana menteri dan kabinetnya bertanggung jawab kepada parlemen. Akan tetapi jika pertanggung jawaban tersebut di tolak oleh parlemen, tidak otomatis mengakibatkan kabinet diberi mosi tidak percaya dan dapat dijatuhkan oleh parlemen. Dalam kasus seperti ini presiden akan memberikan pertimbangan apakah dalam persoalan adanya mosi tidak percaya tersebut memang disebabkan oleh kabinet yang tidak mampu lagi menjalankan garis-garis kebijaksanaan politik yang ditetapkan oleh parlemen ataukah justru parlemen yang sudah bertindak melampaui batas-batas kewenangannya. Jika dalam pertimbangan tersebut, presiden menganggap bahwa parlemen yang ternyata telah melampaui kewenangannya, maka justru parlemen yang dapat dibubarkan oleh presiden, demikian pula sebaliknya.

Kekuasaan presiden Perancis yang demikian besar tersebut disebabkan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Ini berarti presiden juga berkedudukan dan bertindak sebagai representasi rakyat, khususnya menyangkut kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika dalam konflik antara kabinet dan parlemen, presiden dapat bertindak sebagai mediator bahkan dapat juga disebut sebagai juri dalam mengatasi konflik tersebut. Inilah letak ketidakmurnian dari sistem parlementer yang dikembangkan di Perancis.

C. Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Periode 1945-1949 sebagai masa berlaku UUD 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945

   UUD 1945 menghendaki sistem pemerintahan presidensiil, karena presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi oleh MPR, dan presiden bertanggungjawab kepada MPR. Tetapi dua bulan setelah kabinet presidensiil pertama dibentuk, sistem pemerintahan berubah menjadi parlementer. Perubahan ini terjadi karena berbagai dorongan yaitu:[88]

   a. Dalam rangka demokratisasi pemerintahan dan untuk memperoleh basis dukungan yang lebih luas. Sesuai dengan Aturan Peralihan Pasal IV hampir semua kekuasaan negara ada di tangan Presiden, sehingga nampak sebagai suatu kediktatoran daripada demokrasi.
   b. Untuk meniadakan atau mengurangi pendapat sebagian orang, termasuk dunia internasional, Belanda yang mempropagandakan, Indonesia merdeka adalah bentukan Jepang. Dengan perubahan sistem pemerintahan yang mengikutsertakan kekuatan yang tidak bekerja sama dengan jepang, akan memudahkan usaha memperoleh dukungan internasional.
   c. Sebagai jalan untuk menarik kelompok yang dipimpin Bung Syahrir, bersama-sama kelompok Soekarno-Hatta menghadapi kekuatan lain yang dipimpin oleh Tan Malaka. Secara sederhana, perubahan sistem

---

[88] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, halaman. 258.

pemerintahan pada dasarnya sebagai bagian dari konsolidasi Indonesia Merdeka yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

Sebagai suatu praktik ketatanegaraan, sistem parlementer 1945-1949 menunjukan beberapa keunikan:

a. Perubahan sistem pemerintahan ini tanpa perubahan UUD. Jadi, semata-mata sebagai praktek ketatanegaraan. Praktek ini merupakan penyimpangan yang sangat mendasar dari sistem UUD 1945. Seandainya praktek tersebut ditolak, pasti akan dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap UUD 1945.

b. Sistem parlementer tersebut tidak berjalan ajeg. Dalam berbagai keadaan, presiden untuk sementara mengambil alih pemerintahan, seperti yang terjadi akibat peristiwa 3 Juli 1946. Sesudah itu, sistem parlementer ini di interupsi pula oleh pemerintahan presidensiil yang dipimpin Wakil Presiden Hatta (dikenal dengan sebutan pemerintahan presidensiil Hatta. Ini suatu keunikan pula, karena pemerintahan presidensiil tidak dipimpin presiden (Soekarno) tetapi oleh Wakil Presiden (Hatta). Model ini harus dipandang sebagai suatu bentuk kedaruratan, karena itu tidak dapat dijadikan suatu ciri baku dan tidak dapat dipraktekkan dalam sistem ketatanegaraan yang normal. Selain itu, sistem presidensiil ini dapat juga dilihat sebagai salah satu perwujudan dwitunggal Soekarno-Hatta. Ketika RI menjadi negara bagian RIS dan dikenal dengan RI-Yogya, sistem parlementer

dihidupkan kembali yang dipimpin Abdul Halim sebagai Perdana Menteri sampai RIS bubar dan negara kesatuan terbentuk kembali.

2. Periode 1949-1950 Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut Konstitusi RIS

Sistem pemerintahan Indonesia menurut Konstitusi RIS adalah sistem pemerintahan parlementer yang tidak murni, karena parlemen tidak dapat memaksa kabinet atau menteri mengundurkan diri berdasarkan suatu mosi tidak percaya.

Ketentuan Pasal 118 Konstitusi RIS antara lain menyebutkan:

a. Presiden tidak dapat diganggu gugat;
b. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Ketentuan pasal tersebut menunjukkan secara tegas bahwa Republik Indonesia Serikat mempergunakan sistem pertanggung jawaban menteri. Kendati demikian dalam Pasal 122 Konstitusi RIS juga disebutkan bahwa "DPR tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri untuk meletakkan jabatannya". Dengan menyimak kontruksi pasal ini, maka sistem yang dipergunakan adalah sistem parlementer yang tidak murni. Dengan demikian pertanggung jawaban Pasal 118 tidak ada artinya atau dapat dikatakan sebagai pertanggung jawaban tanpa sanksi.

Hingga saat RIS diubah atau kembali pada negara kesatuan, ketentuan di atas yang berlaku, sehingga belum dapat berkembang menuju sistem pemerintahan parlementer murni.

3. Periode 1950-1959 Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUDS 1950

UUDS 1950 masih tetap mempergunakan bentuk sistem pemerintahan seperti yang diatur dalam Konstitusi RIS. Pendek kata dalam hal sistem pemerintahan negara, UUDS 1950 masih melanjutkan seperti yang diatur di dalam Konstitusi RIS. Hal ini disebabkan UUDS 1950 pada hakikatnya merupakan hasil amandemen dari Konstitusi RIS dengan menghilangkan pasal-pasal yang bersifat federalis. Di dalam Pasal 83 UUDS 1950 dinyatakan:

a. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat;
b. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Berkaitan dengan pasal tersebut, Pasal 84 UUDS 1950 menyatakan bahwa Presiden berhak membubarkan DPR. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan DPR baru dalam 30 hari. Konstruksi pasal semacam ini mengingatkan pada sistem parlementer yang tidak murni sebagaimana dikembangkan oleh Republik Ke V Perancis.

Persamaan antara sistem parlementer 1945-1949 dengan masa 1950-1959, keduanya menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil. Silih

berganti dalam waktu yang pendek-pendek. Bagaimanapun kuatnya suatu susunan pemerintahan, dengan masa kerja yang terlalu pendek tidak akan memberi kesempatan untuk melaksanakan program-programnya secara wajar. Ketidakstabilan ini menjadi salah satu dasar yang mendorong memberlakukan kembali UUD 1945 (5 Juli 1959).

Ketidakstabilan pemerintahan tersebut terjadi karena beberapa faktor:

a. Sistem parlementer disertai sistem banyak partai. Di parlemen (KNIP, DPRS, dan DPR) tidak ada partai mayoritas mutlak yang mendukung dan menjamin pemerintahan yang stabil.
b. Akibat tidak ada partai yang mayoritas mutlak, pemerintahan harus disusun berdasarkan koalisi. Bukan saja berbagai kompromi, tetapi koalisi setiap saat pecah akibat perbedaan pandangan antar partai pendukung pemerintah.
c. Suasana yang sangat demokratis kadang-kadang dilaksanakan secara berlebihan. Bung Hatta menyebutnya sebagai "ultra demokrasi" yang sangat menekankan aspek kebebasan, tanpa memperhitungkan akibat pemerintahan yang tidak stabil bagi kehidupan masyarakat dan negara. Inilah yang kemudian dijadikan jorgan sebagai "demokrasi liberal". Sesuatu sistem demokrasi yang tidak ada kaitan dengan stabil atau tidak stabilnya pemerintahan. Kalaupun ada semacam demokrasi liberal, yang dipraktekkan di negara-negara seperti Inggris, Australia, Jepang dan lain-lain, semuanya menunjukkan suatu pemerintahan yang

stabil. Kestabilan tidak ditentukan oleh liberal atau tidak liberal, tetapi oleh berbagai mekanisme politik dan struktur politik (infra atau supra) yang dijalankan.

d. Presiden Soekarno juga ikut mempengaruhi suasana pemerintahan. Beliau acapkali mencampuri baik langsung atau tidak langsung terhadap politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Sesuatu yang tidak lazim bagi seorang Presiden parlementer. Dalam berbagai hal, keikutsertaan beliau mungkin dapat dipahami. Sebagai pemimpin bangsa, beliau merasa bertanggungjawab untuk membangun kehidupan bangsa dan negara yang sehat dalam satu bangunan pemerintahan yang stabil.

e. Faktor-faktor orientasi politik, baik secara nasional maupun internasional ikut mempengaruhi suasana pemerintahan seperti hubungan dengan Belanda sebagai negara yang pernah menjajah, sikap terhadap modal asing, pengaruh perang dingin antara Blok Barat dan Timur dan lain-lain.

4. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 (sebelum dan sesudah Amandemen)

a. Periode 1959-keruntuhan Orde baru (Sebelum Amandemen UUD 1945)

Tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 yang ditetapkan PPKI dinyatakan berlaku kembali menggantikan UUDS 1950. Dari segi pemerintahan, selain memberi kedudukan yang kuat pada pemerintah,

UUD 1945 lebih menjamin pemerintahan yang stabil. Ada beberapa alasan lain memberlakukan UUD 1945 seperti, kembali kepada semangat proklamasi, tidak liberal dan lain-lain. Tetapi ada hal mendasar yang dilupakan, bahwa UUD 1945 dibuat dalam suasana perang dan ketergesa-gesaan, sehingga banyak sekali kelemahannya. Menyadari hal itu, pembuat UUD 1945 dengan sengaja menetapkan UUD 1945 sebagai UUD sementara. Jadi, kembali ke UUD 1945 berarti kembali pada suatu UUD yang memerlukan penyempurnaan. Berbagai kelemahan UUD 1945, antara lain kekuasaan eksekutif (Presiden) yang kuat (executive heavy) tanpa disertai sistem checks and balances yang memadai. Tanpa sistem kekuasaan pengimbang yang memadai, kekuasaan Presiden yang besar menjadi kurang terkendali dan dapat menuju sistem kekuasaan otorian. Inilah yang dialami selama pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1966) dan pemerintahan Presiden Soeharto (1966-1998).

Kelemahan konstitusional ini diperkuat pula oleh budaya politik yang tidak kondusif bagi perkembangan demokrasi seperti feodalisme dan pendekatan-pendekatan kharismatis-kosmis dalam pengelolaan politik. Kepada rakyat ditanamkan dengan sungguh-sungguh bahwa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto berjasa sangat besar terhadap bangsa dan negara dibandingkan dengan yang lain. Keduanya memikul amanat kosmis yang tidak dimiliki pemimpin yang lain, sehingga ucapan, atau kehendak mereka merupakan cermin

dari berbagai faktor kosmis yang harus dijunjung tinggi tanpa reserve. Selain itu, berlaku pula hukum kekuasaan sebagaimana dinyatakan Montesquieu, kekuasaan itu mengandung muatan kenikmatan. Setiap orang yang mempunyai kekuasaan cenderung memperbesar dan menyalahgunakannya, dan menjalankan kekuasaan itu sekehendak hatinya. Untuk menopang kekuasaan tersebut diciptakan berbagai simbol seperti pemimpin besar revolusi, bapak pembangunan. Selain itu, diciptakan pula kekuasaan khusus yang akan menjadi dasar pembenaran bagi berbagai tindakan mereka termasuk yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum, prinsip konstitusi dan lain sebagainya. Untuk lebih memperkokoh kekuasaan mereka, diciptakan pula berbagai suasana untuk menyatukan rakyat seperti sistem indoktrinasi, sistem wadah tunggal, sistem ideologi negara dengan tafsir-tafsir resmi yang tidak dapat disimpangi.

Kumulasi dari berbagai hal di atas mulai dari kelemahan UUD ditambah dengan berbagai ciptaan sarana penopang yang beraneka ragam, makin memperkuat kedudukan presiden menjadi kekuasaan yang tidak dapat dikontrol menuju satu kekuasaan otoritarian dan kediktatoran.

Berdasarkan sistematika UUD 1945, sistem pemerintahan negara tidak secara implisit tertuang di dalamnya. Hal ini agak berbeda dengan kedua Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Bahkan dalam beberapa ketentuan, secara eksplisit mengindikasikan adanya

bentuk campuran antara sistem presidensiil dan parlementer. Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Dewan tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Presiden Republik Indonesia adalah Kepala Eksekutif dan tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR dan Mahkamah Agung, apalagi menjadi pimpinan MPR. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Konstruksi semacam ini memperlihatkan kecenderungan ke arah sistem presidensiil.

Akan tetapi, karena Presiden RI tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, melainkan oleh MPR dan dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya habis oleh MPR jika melanggar UUD 1945 dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), maka menunjukkan bahwa sistem presidensiil yang dianut oleh UUD 1945 bukan sistem presidensiil yang murni.

Upaya untuk mencegah terulangnya pemerintahan otoritarian dan kediktatoran di atas, pembaruan UUD 1945 merupakan suatu keharusan, antara lain untuk menciptakan perangkat dan mekanisme checks and balances yang lebih efektif dan sistem pembatasan kekuasaan presiden yang lebih efektif pula.

b. Sesudah Amandemen UUD 1945

Berdasarkan UUD 1945 Amandemen, terdapat penegasan bahwa sistem pemerintahan presidensiil akan tetap dipertahankan dan bahkan diperkuat melalui mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Terkait dengan penegasan sistem

pemerintahan negara Indonesia, maka pasal-pasal dari UUD 1945 yang telah diamandemen pertama kali, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 17 ayat (2), Pasal 20 ayat (1).

Kendati Pasal-pasal UUD 1945 yang sudah di amandemen tersebut memberikan indikasi pelaksanaan sistem presidensiil, namun dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, sistem presidensiil ini masih tetap belum dilaksanakan secara murni. Hal ini nampak jelas tertuang di dalam Tap MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Dialam Pasal 8 antara lain dinyatakan:

1) Fraksi dapat mengajukan seorang calon presiden.
2) Calon presiden dapat juga diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang anggota Majelis yang terdiri atas satu fraksi atau lebih.
3) Masing-masing anggota Majelis hanya boleh menggunakan salah satu cara pengajuan calon Presiden sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini.

Memperhatikan ketentuan di atas, maka nampak jelas bahwa pemilihan Presiden tidak dilakukan secara langsung, melainkan masih merupakan wewenang dari MPR melalui pengusulan oleh anggota MPR maupun fraksi (sebagai perpanjangan dari Parpol peserta Pemilu). Ini berarti dalam hal rekruitmen kepala pemerintahan masih tetap mempergunakan pola sistem parlementer.

BAB III

PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Pemikiran Pendiri Negara Di Dalam Rancangan UUD 1945

Ketentuan dalam penjelasan UUD 1945 menyatakan, "memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionelle*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu. Undang-Undang Dasar negara mana pun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin. Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksudnya undang-undang yang kita pelajari, aliran pikiran apa yang menjadi dasar undang-undang itu."

Berdasarkan ketentuan dalam penjelasan UUD 1945 di atas, jelas bahwa untuk mengetahui maksud diberikannya kekuasaan eksekutif yang besar dalam UUD 1945 perlu juga dipelajari pemikiran para pendiri negara dalam menyusun rancangan UUD 1945.

Prinsip dasar yang disepakati sebagai asas Undang-Undang Dasar adalah gotong-royong atau falsafah hidup bersama-sama di dunia ini, manusia

yang satu dengan manusia yang lain, bangsa yang satu dengan bangsa yang lain dan seterusnya.[89]

Hatta berpandangan yang mengemukakan bahwa negara baru berdasarkan gotong-royong dan hasil usaha bersama adalah baik, namun beliau menambahkan bahwa perlu diantisipasi terjadinya negara kekuasaan, sebab kita mendasarkan negara kita atas kedaulatan rakyat bisa dipergunakan oleh negara, apalagi menurut susunan Undang-Undang Dasar sekarang ini yang menghendaki kedaulatan rakyat yang kita temui di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dan penyerahan kekuasaan kepada Presiden, ialah Presiden jangan sanggup menimbulkan suatu negara kekuasaan. Jadi bagaimanapun juga, kita menghargai tinggi keyakinan itu atas kemauan kita untuk menyusun negara baru, tetapi ada baiknya jaminan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berpikir dan hak mengeluarkan suara supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah.[90]

Namun pandangan Hatta tersebut tidak sejalan dengan pandangan Soepomo yang menyatakan, "dasar kekeluargaan menghendaki sistem pemerintahan yang menganggap Pemerintah pada umumnya dan Kepala Negara pada khususnya sebagai Kepala Keluarga Besar, yang terdiri atas seluruh rakyat. Sesuai dengan dasar itu Pemerintah harus diberi kepercayaan untuk memegang kekuasaan yang tetap, yang tidak digantungkan kepada

---

[89] Pendapat Radjiman dalam Rapat Panitia Hukum Dasar tanggal 15 Juli 1945, dengan agenda pembicaraan tentang Rancangan Undang-Undang Dasar, dikutip dalam Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 18 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, halaman. 285.

[90] *Ibid*, halaman. 286.

kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat." Berkaitan dengan pandangan Hatta lebih lanjut dinyatakan, "Undang-Undang Dasar yang kami rancangkan, berdasar atas faham kekeluargaan, tidak berdasar atas faham perorangan yang kita tolak. Pernyataan hak berkumpul dan berserikat di dalam Undang-Undang Dasar adalah sistematik dari faham perseorangan, oleh karena itu dengan menyatakan hak bersidang dan berserikat di dalam Undang-Undang Dasar kita akan menentang faham sistematik faham kekeluargaan." Kemudian ditegaskan pula, "jikalau suatu Pemerintah hendak bertindak sewenang-wenang, meskipun ada jaminan dalam konstitusi, jaminan itu tidak akan ada artinya."[91]

Berdasarkan beberapa pandangan dalam Rapat Panitia Hukum Dasar tanggal 15 Juli 1945, dengan agenda pembicaraan tentang Rancangan Undang-Undang Dasar di atas, penulis menyimpulkan bahwa kekuasaan eksekutif yang besar dalam UUD 1945 dimaksudkan oleh para pendiri negara sebagai bentuk manifestasi asas kekeluargaan yang menganggap Pemerintah pada umumnya dan Kepala Negara pada khususnya sebagai Kepala Keluarga Besar sebagaimana pandangan Soepomo. Walaupun diberikan kekuasaan yang besar, namun Kepala Negara bukan diktator atau kekuasaan tidak tak terbatas, sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan penjelasan UUD 1945.

Ketentuan dalam penjelasan UUD 1945 juga menyatakan bahwa, "yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang

[91] *Ibid*, halaman 299-300.

menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintangi jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup atau dengan lain perkataan dinamis. Berhubung dengan itu, hanya atauran-aturan pokok saja harus ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan kepada undang-undang.

Menurut penulis, para pendiri negara sebenarnya sudah berusaha untuk menyusun UUD 1945 dengan sangat hati-hati dan teliti serta mempertimbangkan semua kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada UUD 1945, hanya saja yang perlu diperhatikan disini adalah negara Indonesia berdasar atas hukum, sehingga pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar yaitu UUD 1945). Dengan ketentuan tersebut, maka mempunyai konsekuensi bahwa hukum dasar itu harus memuat secara rinci segala sesuatunya supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Dalam konteks yang demikian, keberadaan semangat pemimipin pemerintahan yang baik tentunya yang sesuai dengan pokok-pokok pikiran dalam UUD 1945, namun pokok-pokok pikiran tersebut bersifat

abstrak sehingga semua orang dapat membuat manifestasi yang berlainan. Oleh karena itu pemimpin Orde Lama dan Orde Baru dengan argumennya masing-masing, merasa telah menjalankan semangat UUD 1945 namun hasilnya melahirkan kediktatoran yang disebabkan kurang baiknya pengaturan dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai landasan yuridis pelaksanaannya dalam menciptakan mekanisme *check and balances.*

Sebenarnya dalam penyusunan UUD 1945, telah disadari terdapat banyak kekurangan dan kelemahan oleh para pendiri negara, sayangnya ketika negara Indonesia sudah merdeka tidak segera dilakukan penyempurnaannya sebagaimana yang diatur dalam aturan tambahan UUD 1945.

Akhirnya dapat dikatakan bahwa pemikiran para pendiri negara dalam menyusun UUD 1945 dimaksudkan sebagai dasar untuk menyelenggarakan negara dan pemerintahan yang baru terbentuk dan harusnya disempurnakan setelah lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 dibentuk.

B. Kekuasaan Eksekutif Berdasarkan UUD 1945

Kekuasaan eksekutif dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum amandemen menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil, untuk mencapai maksud tersebut UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip:

1. Sistem eksekutif tunggal bukan kolegial (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (*chief of executive*) dan sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*);

3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, tetapi kepada MPR (Penjelasan UUD 1945);
4. Selain wewenang administrasi negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Di samping itu dengan alasan kegentingan yang memaksa Presiden dapat menerbitkan Perpu yang kedudukannya sederajat dengan UU (Pasal 5 dan Pasal 22 UUD 1945);
5. Presiden memiliki kekuasaan di bidang legislasi bersama-sama DPR. Bahkan Presiden dapat menolak mengesahkan RUU yang diajukan oleh DPR (Pasal 21 UUD 1945).

Menurut Bagir Manan, jenis-jenis kekuasaan yang dilekatkan kepada Presiden oleh UUD 1945 maupun ketentuan di luar UUD, dapat dirinci sebagai berikut:[92]

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah;
2. Kekuasaan di bidang perundang-undangan, meliputi:
   a. Kekuasaan membentuk undang-undang;
   b. Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah;
   c. Kewenangan menetapkan Keputusan Presiden;
   d. Kewenangan menetapkan Perpu.
3. Kekuasaan di bidang Yustisial;
4. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi:

---

[92] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman. 121-178.

a. Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain;

b. Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain;

c. Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.

Sementara itu berkenaan dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yang secara implisit menegaskan bahwa kekuasaan terpusat pada Presiden sampai terbentuknya MPR, DPR, dan DPA. Ismail Suny menyatakan, bahwa ketentuan itu memberikan dasar hukum bagi berlakunya suatu sistem ketatanegaraan yang disebut "kediktatoran konstitusional" (*constitutional dictatorship*).[93] Pengertian *constitutional dictatorship* itu sendiri menurut Mark N Hagopian dalam bukunya "*Regimes, Movements and Ideologies*" (1978) tidak lain adalah "*the fusion of power in the executive*". Sedangkan sifat kediktatoran konstitusional tersebut menurut Hagopian, tidaklah bersifat permanen melainkan temporer. Oleh karena itu kediktatoran konstitusional hanya efektif dalam kondisi:[94]

1. *Foreign war*;
2. *Internal rebellion*;
3. *Economic depression; and*
4. *Natural catastrophes*

Berdasarkan uraian di atas, Presiden Republik Indonesia mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan. Memang ada kedudukan lain yang juga disebut dalam UUD 1945, yaitu dalam

---

[93] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tatanegara*, Aksara Baru, Jakarta, 1993, halaman. 20.

[94] Aidul Fitricia Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokrasi Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Pres, UMS, Surakarta, 2000, halaman. 256.

Pasal 10 yang menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Kedudukan ini biasa disebut sebagai Panglima Tertinggi atas ketiga angkatan bersenjata atau ketiga angkatan Tentara Nasional Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 10A UUD 1945 amandemen, dinyatakan pula bahwa "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia".

Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Pasal 11 mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk menyatakan perang dan damai serta kewenangan untuk membuat perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 berkenaan dengan kewenangan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 13 berkenaan dengan pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul. Pasal 14 mengenai pemberian grasi dan rehabilitasi, serta pemberian amnesti dan abolisi; dan Pasal 15 mengenai pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya. Sesuai hasil Perubahan Pertama UUD 1945, pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut di atas secara berturut dipersyaratkan adanya pertimbangan DPR, pertimbangan MA, ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanya UU terlebih dahulu yang mengatur hal itu. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 11 memerlukan persetujuan DPR. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 mempersyaratkan adanya UU mengenai hal itu lebih dahulu. Pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 13 memerlukan pertimbangan DPR yang harus

diperhatikan oleh Presiden. Sedangkan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 14 dibagi dua, yaitu untuk pemberian grasi dan rehabilitasi diperlukan pertimbangan MA, sedangkan pemberian amnesti dan abolisi diperlukan pertimbangan DPR.

Kaitannya dengan fungsi legislatif, berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) lama, memang dinyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR". Dengan ketentuan demikian, dapat dikatakan bahwa kekuasaan legislatif yang utama memang berada di tangan Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan. Hanya saja pelaksanaan kewenangan ini tidak boleh dilakukan semena-mena, dan untuk itu diperlukan persetujuan DPR yang tingkatannya sederajat dengan Presiden. DPR bahkan berhak menolak ataupun menyetujui hanya sebagian rancangan UU yang diajukan oleh Presiden. Bahkan DPR diberi hak pula untuk berinisiatif mengajukan rancangan UU sendiri. Dalam hubungan ini, lembaga DPR dapat dikatakan lebih merupakan lembaga kontrol atau pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.

Paradigma rasional yang terbangun mengenai institusi kepresidenan Republik Indonesia sebagai pejabat pelaksana belaka terhadap berbagai keputusan legislatif. Bahkan, di mata hukum, lembaga kepresidenan yang berisi jabatan dan pejabat Presiden dan Wakil Presiden itu, hanyalah merupakan pelaksana dan pelaku aturan-aturan hukum, baik yang tertuang dalam UUD, TAP MPR, UU, maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan tingkat pelaksanaan. Hal ini sesuai pula dengan bunyi sumpah

jabatan Presiden dan Wakil Presiden seperti ditentukan dalam Pasal 9 UUD 1945, yang antara lain berbunyi: "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD, menjalankan segala UU dan peraturan-peraturannya dengan selurus-lurusnya, dan berbakti kepada Bangsa dan Negara". Dalam bunyi sumpah tersebut tercantum tegas bahwa Presiden dan Wakil Presiden bersumpah 'Demi Allah' akan memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Artinya, Presiden dan Wakil Presiden telah sungguh-sungguh bersumpah atau berjanji untuk menaati segala ketentuan hukum dengan selurus-lurusnya, termasuk ketentuan yang tertuang dalam bentuk peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri oleh Presiden seperti PP dan Keppres. Jika Presiden tidak setuju dengan isinya, misalnya karena dianggap sudah ketinggalan zaman, maka dengan kewenangannya, Presiden dapat saja mengubah isi peraturan-peraturan itu sesuai dengan prosedur yang berlaku. Akan tetapi, sekali suatu norma aturan telah ditetapkan menjadi dokumen hukum yang berlaku sah, maka sejak saat itu Presiden diwajibkan menaati segala ketentuan yang diatur dalam peraturan tersebut.

Jika Presiden melanggar peraturan yang ditetapkannya sendiri berarti Presiden telah melanggar sumpah jabatannya sendiri. Jika Presiden melanggar sumpahnya sendiri, berarti Presiden telah melanggar jiwa dan semangat yang terkandung dalam ketentuan Pasal 9 UUD 1945 yang merupakan salah satu butir materi haluan penyelenggaraan negara yang ditentukan dalam konstitusi.

Jika Presiden melanggar salah satu segi saja dari materi konstitusi, maka hal itu sudah cukup untuk menjadi alasan bagi DPR untuk menuntut pertanggungjawaban konstitusional di hadapan persidangan majelis yang khusus diadakan untuk itu. Persidangan demikian inilah yang lazim dikenal dengan sebutan Sidang Istimewa atau disebut dengan Persidangan Istimewa sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945.

Uraian di atas, oleh Dahlan Thaib dikelompokkan dalam 3 bidang kekuasaan Presiden sebagai berikut:[95]

1. Kekuasaan dalam bidang legislatif

   Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif yang menurut isltilah C.F. Strong disebut *Legislative Power* dapat dilihat pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut:

   a. Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945). Perumusan pasal-pasal tersebut di atas menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dari pada Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugasnya di bidanglegislatif. Bahwa membuat undang-undang pada hakekatnya adalah membuat suatu kebijaksanaan umum yang dilakukan oleh Presiden, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan itu presidenlah akhirnya yang bertanggung jawab pada Majelis, maka kedudukan Presiden dalam praktek lebih menonjol dari pada DPR.

[95] Dahlan Thaib, *op.cit.*, halaman. 31.

b. Dalam keadaan darurat atau kegentingan yang mendesak Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945).

c. Untuk menjalankan undang-undang, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

d. Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945).

2. Kekuasaan dalam bidang eksekutif (*Executive power*)

a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tertinggi dalam negara (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945).

b. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945). Dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya Presoden dinyatakan sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sehingga tidak hanya angkatan perang tetapi juga polisi (POLRI).

c. Dengan persetujuan DPR, Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 UUD 1945).

d. Mengangkat menteri-menteri dan memberhentikannya (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945).

e. Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12 UUD 1945).

f. Presiden mengangkat duta dan konsul seta menerima duta negara lain (Pasal 13 UUD 1945).

g. Presiden memberikan gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain (Pasal 15 UUD 1945). Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal ini, pemerintah telah mengeluarkan tanda-tanda kehormatan yang berupa "Bintang" yang diberikan kepada orang-orang yang berjasa sangat luar biasa kepada negara dan bangsa Indonesia, dan "Satya Lencana" diberikan kepada orang-orang yang telah berjasa besar kepada negara dan bangsa Indonesia.

3. Kekuasaan dalam bidang Yudikatif (*Judicial power*)

Presiden berwenang memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD 1945). Pasal ini merupakan kekecualian dari Pasal 24 UUD 1945 yang dalam penjelasannya berbunyi: "kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka; artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah". Hal kekecualian tersebut dipertegas oleh Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No.14 Tahun 1970 yang menyatakan: "segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar". Di samping itu, Pasal 31 Undang-Undang No. 14

Tahun 1970 menyatakan bahwa: "Hakim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Negara."

Bila diteliti lebih lajut penjelasan UUD 1945 juga terdapat beberapa kekuasaan, kewajiban dan wewenang Presiden, antara lain:[96]

1. Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR.
2. Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR.
3. Presiden mandataris MPR, wajib menjalankan putusan-putusan MPR.
4. Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah MPR.
5. Presiden tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* kepada MPR.
6. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*Concentration of power and responsibility upon the presiden*).

Kekuasaan eksekutif berdasarkan UUD 1945 sebagaimana yang diuraikan di atas terlihat sangat besar, diberikannya kekuasaan eksekutif yang besar dalam UUD 1945 bukan tanpa alasan. Untuk mengetahui mengapa eksekutif diberi kekuasaan yang besar dalam UUD 1945 dapat diketahui dari sejarah pembentukan UUD 1945.

Negara Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 beserta dengan Tata hukum dan Tata Negaranya, walaupun sebagian peraturan-

[96] *Ibid*, halaman. 33.

peraturan dan ketetapan-ketetapan dari Tata hukum yang sebelumnya masih dibolehkan berlaku terus, tetapi sudah barang tentu segala sesuatunya masih jauh dari sempurna (tidak sesuai dengan kondisi negara Indonesia sesudah merdeka).

Bentuk-bentuk ketatanegaraan yang lazimnya diatur di dalam Undang-Undang Dasar, alat-alat perlengkapan negara yang penting-penting, daerah negara serta warga negaranya, kesemua formal masih belum jelas. Untuk menyempurnakan negara yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia bersidang.

Di dalam sidang ini Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia berhasil antara lain: menetapkan Undang-Undang Dasar Negara, memilih Presiden dan Wakil Presiden, yaitu masing-masing Ir. Sukarno dan Drs. Mohammad Hatta. Adapun yang ditetapkan dan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara ialah Rencana Undang-Undang Dasar hasil karya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan mengalami beberapa perubahan dan penambahan. Undang-Undang Dasar yang telah disahkan ni, dengan sendirinya resmi mempergunakan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945.

Memperhatikan bahwa yang ditetapkan dan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara adalah hasil Rencana Undang-Undang Dasar hasil karya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

dengan mengalami beberapa perubahan dan penambahan, maka sejarah pembuatan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dibagi menjadi dua masa yaitu masa perencanaannya, serta masa penetapan dan pengesahannya.

Perencanaan pembuatan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan semasa Tanah Air masih dalam masa pendudukan Bala tentara Jepang, menurut keterangan Saiko Sikikan pada tanggal 7 September dalam sidang istimewa Teikoku Gaiki (Dewan Perwakilan Rakyat Jepang) yang ke-85 oleh Perdana Menteri Koiso telah dinyatakan kepada seluruh dunia bahwa Hindia Timur akan dimerdekakan di kemudian hari karena bangsa Indonesia ternyata sudah siap dan sanggup untuk berdiri sendiri sebagai bangsa Asia Timur Raya.[97]

Untuk sekedar mempersiapkan pelaksanaan janji tersebut, maka pada tanggal 28 Mei 1945 oleh Pemerintah Bala tentara Jepang dilantik sebuah badan yang diberikan nama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan beranggotakan 62 orang Indonesia. Bangsa Indonesia tidak menyia-nyiakan kesempatan tersebut. Ternyata yang dapat dihasilkan oleh para pemuka yang duduk di dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia tidak hanya sampai kepada penyelidikan saja, tetapi lebih dari itu yaitu sampai dihasilkan sebuah Rencana Undang-Undang Dasar. Setelah melalui beberapa kali sidang, maka pada tanggal 16 Juli 1945, oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan

---

[97] Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, halaman. 22.

Kemerdekaan Indonesia diterima dan disetujui sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar. [98]

Oleh karena tugas-tugas Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah selesai, maka untuk mengerjakan tugas-tugas selanjutnya dibentuklah oleh Pemerintah Bala tentara Pendudukan Jepang sebuah panitia lain, yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan tugas untuk mempersiapkan segala sesuatu tentang kemerdekaan.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia ini, mulai bekerja pada tanggal 9 Agustus 1945, dan akan selekas mungkin menyelesaikan soal-soal yang perlu untuk kemerdekaan, terutama soal Undang-Undang Dasar yang Rancangannya telah ada dan rencananya pada tanggal 24 Agustus 1945 Kemerdekaan Indonesia sudah akan dapat disahkan oleh Pemerintah Jepang di Tokyo. Belum sempat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dapat bersidang sesuai dengan jadwalnya telah terjadi perubahan situasi, yaitu pada tanggal 6 Agustus 1945 Hirosyima, dan pada tanggal 9 Agustus 1945 Nagasaki telah dijatuhi bom atom sehingga kedua kota tersebut mengalami kehancuran yang dahsyat sekali. Akibatnya usaha untuk melaksanakan janji kemerdekaan Indonesia di kemudian hari oleh Pemerintah Jepang, tidak mungkin lagi diteruskan dan soal terus atau tidaknya diserahkan kepada para pemimpin Indonesia sendiri.[99]

---

[98] *Ibid*, halaman. 24.
[99] *Ibid*, halaman. 26.

Tentu saja dalam situasi ini bangsa Indonesia, terutama para pemimpinnya dan golongan pemuda tidak tinggal diam. Atas desakan golongan pemuda maka pada tanggal 17 Agustus 1945 telah dibacakan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan dan disahkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia hasil rancangan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia.

Apabila Undang-Undang Dasar 1945 dicermati secara mendalam, walaupun tidak mempergunakan nama resmi Undang-Undang Dasar Sementara, namun sebenarnya Undang-Undang Dasar ini sejak semula oleh Pembentuknya, dimaksudkan bersifat sementara.

Ketentuan Pasal 3 dan ayat (2) Aturan Tambahan, jelas bahwa dikemudian hari masih diharapkan dibentuk suatu Badan Permusyawaratan Rakyat, dimana antara lain bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar. Dapat terjadi adanya tiga kemungkinan dalam hal ini, mungkin Majelis Permusyawaratan Rakyat nanti akan menetapkan Undang-Undang Dasar, ialah Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri, atau mungkin Undang-Undang Dasar itu dengan beberapa perubahan, tambahan dan penyempurnaan, sedangkan kemungkinan yang ketiga yaitu ditetapkan suatu Undang-Undang Dasar yang baru sama sekali.[100]

Adapun yang dijadikan alasan akan pemberian sifat sementara ini, dapat diperkirakan ada dua hal yaitu:[101]

---

[100] *Ibid*, halaman. 40.
[101] *Ibid*

1. Pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 sendiri merasa belum merupakan badan yang representatif untuk menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Berdasarkan pertimbangan bahwa perencanaan, penetapan dan pengesahan adalah dilakukan dengan sangat tergesa-gesa, oleh karena itu di kemudian hari apabila sudah dapat dibentuk sebuah badan yang lebih representatif dapat ditetapkan sebuah Undang-Undang Dasar yang telah dipertimbangkan masak-masak.

Pernyataan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 bersifat sementara dapat diketahui juga dari pidato Soekarno sebagai anggota inti Badan Penyelidikan Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia dan tokoh sentral Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang merancang dan kemudian mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 yang mengemukakan: "Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini adalah Undang-Undang Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara, Undang-Undang Dasar kilat; bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet.*"[102]

---

[102] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, halaman. 139.

Berkaitan dengan adanya kekuasaan eksekutif yang besar dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga dikarenakan untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sukiman di dalam rapat Badan Penyelidikan Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia tanggal 15 Juli 1945 yang menyatakan, "dengan kedudukan Presiden sebagai pembikin Undang-Undang biasa bersama dengan DPR dan para Menteri-menteri bertanggung jawab terhadap kepadanya tidak kepada DPR, maka pemerintah secara *parlementaire democratie* Eropa tidak terpakai. Dengan kontruksi demikian, maka terjaminlah tetap berlangsungnya *stabilitiet* pemerintahan yang sungguh menjadi syarat mutlak untuk membentuk negara baru."[103]

Dengan demikian, terlihat bahwa kekuasaan eksekutif yang besar tersebut hanya diperlukan ketika membentuk negara baru saja, artinya ketika negara sudah terbentuk dan berjalan diperlukan penyesuaian lagi terhadap kekuasaan eksekutif seiring dengan terbentuknya lembaga tinggi negara lainnya.

C. Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Setelah UUD 1945 Diamandemen

Di dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, struktur UUD 1945 memberikan kekuasaan yang dominan kepada eksekutif (*executive heavy*). Hal itu beralasan karena UUD 1945 adalah sebuah *masterpiece* untuk menjamin sistem pemerintahan yang stabil. Tetapi UUD tersebut kurang mengatur pertanggungjawaban Presiden. Ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 3

[103] Sumali, *op.cit.*, halaman. 31.

dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa MPR memegang kedaulatan rakyat dan mengangkat Presiden yang bertanggungjawab kepada MPR. Akan tetapi menurut Pasal 5 UUD 1945, Presiden bersama DPR membentuk kekuasaan legislatif, akibatnya, Presiden sendiri sesungguhnya berhak menciptakan hukum untuk mengatur pertanggungjawabannya kepada MPR atas dasar pasal-pasal yang bersangkutan.

Selain itu, Presiden harus bekerja sama dengan DPR dalam menjalankan tugas legislatif, dalam hal ini Presiden dapat menolak RUU yang diajukan DPR tetapi apabila DPR menolak usulan UU yang diajukan Presiden, Presiden dapat menerbitkan Perpu. Presiden juga berwenang untuk menentukan keadaan darurat. Belum lagi kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Mahkamah Agung, juga Presiden bertindak sebagai panglima tertinggi Angkatan Bersenjata. Terakhir kekuasaan Presiden masih ditambah lagi dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang memberikan kekuasaan mutlak ke tangan Presiden sebelum MPR terpilih. Akhirnya dapat disimpulkan bahwa kekuasaan legislatif Presiden melampaui kekuasaan DPR dan kekuasaan Presiden bersifat diktator.

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1999, membawa perubahan-perubahan yang mendasar dalam sisitem pemerintahan dan ketatanegaraan sebagaimana nampak pada perubahan yang hampir menyeluruh atas undang-undang dasar 1945.

Perubahan undang-undang dasar ini, sebenarnya terjadi demikian cepat tanpa dimulai oleh sebuah perencanaan panjang. Hal ini terjadi karena didorong oleh tuntutan perubahan-perubahan yang sangat kuat pada awal reformasi antara lain tuntutan atas kehidupan negara dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis, penegakkan hukum yang lebih baik, penghormatan atas hak-hak asasi manusia dan berbagai tuntutan perubahan-perubahan lainnya.

Terhadap berbagai tuntutan tersebut para anggota MPR meresponsnya dengan memulai perubahan-perubahan itu dengan perubahan terhadap sesuatu yang mendasar yaitu perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang didasarkan pada pemikiran antara lain bahwa salah satu sumber permasalahan yang menimbulkan problem politik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selama ini adalah pada kelemahan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain:

1. UUD 1945 menyerahkan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden;
2. Tidak adanya prinsip check and balances dalam UUD 1945 antara lain menyerahkan kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat;
3. UUD 1945, terlalu fleksibel menyerahkan penyelenggaraan negara yang diserahkan pada semangat para penyelenggara negara yang dalam pelaksanaannya banyak disalahgunakan;
4. Pengaturan mengenai hak asasi manusia yang minim;
5. Kurangnya pengaturan mengenai pemilu dan mekanisme demokrasi.

Oleh karena itu, perubahan UUD 1945 yang pertama pada sidang umum tahun 1999, terjadi dalam waktu yang sangat singkat yaitu hanya sekitar satu minggu perdebatan pada tingkat Panitia Ad Hoc, menghasilkan perubahan penting terhadap 9 pasal penting yang terkait dengan penyeimbangan kedudukan Presiden dengan DPR.

Walaupun demikian, kalau kembali melihat sejak awal pemerintahan Presiden Habibie ide perubahan UUD 1945 telah dimulai dan bahkan pernah dibentuk sebuah panitia untuk mengkaji perubahan UUD ini dan telah melakukan serial diskusi yang cukup panjang serta telah menghasilkan berbagai pemikiran terhadap perubahan undang-undang dasar ini dalam sebuah buku. Karena itu, ketika perdebatan pada MPR mengenai perubahan undang-undang dasar ini sebagian besar fraksi telah menyiapkan rancangan perubahan yang menyeluruh atas undang-undang dasar 1945 itu. Karena waktu yang tidak memungkinkan, maka perubahan pertama itu hanya terjadi terhadap beberapa pasal yang terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden dan penguatan DPR, dan perubahan lainnya dicadangkan pada sidang tahunan berikutnya.

Karena begitu luasnya perdebatan awal ketika memulai perubahan ini, untuk menghindari disorientasi dalam perubahan-perubahan yang akan dilakukan, seluruh fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada saat itu menyepakati lima prinsip yaitu:

1. Tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
5. Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Reformasi konstitusi yang dilakukan dengan mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945, yang telah dilakukan selama 4 kali, yaitu sejak perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001 dan terakhir perubahan keempat pada tahun 2002, telah membawa implikasi politik yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Apabila dicermati perubahan tersebut, maka akan nampak bahwa reformasi konstitusi tersebut merupakan satu rangkaian perubahan yang dilakukan secara sistematis dalam rangka menjawab tantangan baru kehidupan politik Indonesia yang lebih demokratis sesuai dengan perkembangan dan perubahan masyarakat. Tuntutan perubahan sistem politik dan ketatanegaraan dalam bentuk perubahan Undang Dasar 1945, adalah pesan yang sangat jelas disampaikan oleh gerakan reformasi yang dimulai sejak tahun 1998.

Salah satu substansi pokok dari reformasi konstitusi adalah merumuskan kembali peran dan fungsi masing-masing cabang pemerintahan sedemikian rupa sehingga masing-masing dapat saling mengawasi dan mengimbangi demi terhindarnya dominasi kekuasaan satu cabang atas cabang-cabang pemerintahan lainnya. Selain itu, prinsip pengawasan dan

perimbangan juga dirancang agar tiap cabang pemerintahan dapat membatasi kekuasaan cabang pemerintahan lainnya.

Pada dasarnya prinsip pengawasan dan perimbangan di dalam pengelolaan negara bersumber pada pembagian kekuasaan negara di tangan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dikenal dengan sebutan trias politica. Pembagian kekuasaan ini perlu dibangun dalam pengelolaan negara untuk menghindarkan kekuasaan pemerintahan berpusat di satu cabang pengelola negara saja. Memakai adagium *Lord Ackton Power tends to corrupt, absolut power corrupt absolutly*, maka pemusatan kekuasaan pemerintahan di satu cabang akan memperbesar kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan hegemoni atas cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya.

Tentu saja format pengawasan dan perimbangan ini diletakkan dalam kerangka konstitusi. Konstitusilah yang mengatur pengawasan dan perimbangan kekuasaan dari setiap cabang-cabang pemerintahan, baik itu legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Konstitusi Indonesia (UUD 45) pasca perubahan telah memuat ide-ide untuk mengatur dan membatasi kekuasaan masing-masing cabang pemerintahan tersebut. Pembatasan kekuasaan tersebut diatur sedemikian rupa dengan dirumuskannya prinsip pembagian kekuasaan yang tercermin dalam struktur kelembagaan negara.

Dalam pembatasan ini MPR tidak lagi menjadi pusat dari segala cabang pemerintahan karena kini sudah tidak lagi menjadi perpanjangan tangan kedaulatan rakyat dan kedaulatan tersebut telah dikembalikan

sepenuhnya kepada rakyat. Di masa lalu MPR adalah perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat, oleh karenanya siapapun presiden yang dapat menguasai MPR maka akan langgeng kekuasaannya dan sebaliknya bila tidak mampu menguasainya maka akan besar kemungkinan diturunkan dari kursi kepresidenan.

Selain itu, pembatasan kekuasaan yang diisyaratkan dalam UUD juga mengatur beberapa kewenangan yang dimiliki oleh satu cabang kekuasaan pemerintahan membutuhkan pengesahan dan persetujuan dari cabang-cabang pemerintahan lainnya. Seperti beberapa kewenangan yang ada pada presiden yang membutuhkan pengesahan dan persetujuan DPR atau Mahkamah Agung dalam pelaksanaannya. Demikian pula sebaliknya kewenangan-kewenangan yang ada pada DPR dan Mahkamah Agung sebagai lembaga legislatif dan yudikatif, ada beberapa diantaranya yang membutuhkan pengesahan dan persetujuan cabang kekuasaan pemerintahan lainnya dalam pelaksanaannya.

Lebih jauh prinsip-prinsip *checks and balances* yang terdapat di dalam UUD 1945 pasca empat kali perubahan tercermin dalam beberapa penjelasan berikut ini.

1. Penguatan Sistem Presidensiil dan Reduksi Kewenangan Presiden

   Perubahan UUD 1945 menunjukkan dua hal yang berlawanan dalam mengatur lembaga Presiden. Pertama, memperkuat posisi Presiden dalam Struktur ketatanegaraan Indonesia. Kedua; mereduksi beberapa kewenangan Presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

a. Penguatan Sistem Presidensiil

Penguatan sistem Presidensiil terlihat pada mekanisme pemilihan Presiden dan proses pemberhentian Presiden. Jika pemilihan dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden sebelum perubahan UUD dilakukan oleh MPR, maka setelah perubahan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Karena dipilih langsung oleh rakyat, Presiden mendapat legitimasi langsung dari rakyat dan kedudukannya menjadi lebih kuat dihadapan lembaga negara yang lainnya, walaupun dihadapan MPR. Konsekwensinya, adalah adanya jaminan bahwa Presiden dan Wakil Presiden akan menduduki masa jabatannya dalam waktu tertentu (5 tahun) dan tidak mudah diberhentikan hanya karena dianggap melakukan kebijakan politik yang salah.

b. Mekanisme Pemberhentian Presiden Dipersulit

Berbeda dengan sistem presidensiil yang dianut sebelum perubahan, menempatkan Presiden di bawah MPR. Karena MPR yang mengangkat, MPR juga yang dapat memberhentikan Presiden walaupun dengan alasan alasan politis karena Presiden membuat kebijakan yang melanggar haluan Negara. Jadi sistem ini sebenarnya hampir sama dengan sistem Parlementer yang menganut supremasi parlemen atas eksekutif. Mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem yang lalu cukup dengan usulan Sidang Istimewa dari DPR, setalah DPR menyampaikan Memorandum Pertama dan Kedua kepada

Presiden. Atas dasar usulan DPR itu MPR melaksanakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggunganjawaban Presiden. Jika Presiden tidak datang memberikan pertanggungjawaban atau pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR, maka akibatnya Presiden bisa diberhentikan oleh MPR. Dalam proses ini tidak perlu pembuktian yuridis oleh institusi peradilan (Yudikatif) untuk memberikan penilaian secara hukum atas kesalahan Presiden itu.

Dalam sistem baru pasca perubahan UUD, Presiden tidak dapat diberhentikan hanya karena alasan-alasan politis. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam hal Presiden atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum yang berupa, pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden (pasal 7A UUD 1945). Demikian juga mekanisme pemberhentian Presiden harus menempuh mekanisme yang sulit dan panjang, yaitu melalui pengkajian dan penyelidikan yang dilakukan oleh DPR yang menghasilkan pendapat berupa keputusan DPR yang mengusulkan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR. Sebelum Proses pengajuan ke MPR, DPR harus terlebih dahulu meminta putusan kepada Mahkamah Konstitusi apakah secara yuridis pendapat DPR ini dibenarkan atau tidak. Jika secara yuridis tidak berdasar, maka usulan pemberhentian itu tidak dapat dilanjutkan. Sebaliknya kalau secara yuridis benar, maka DPR melanjutkan usulan

itu kepada MPR untuk memutuskannya. Atas pertimbangannya sendiri MPR dapat memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden berdasar jumlah dukungan suara anggota MPR. Logikanya jika usulan pemberhentian tersebut telah mendapat dukungan kuat dari anggota DPR, maka dapat dipastikan akan mendapat dukungan kuat dari MPR, karena lebih dari duapertiga anggota MPR adalah anggota DPR.

c. Reduksi dan Pembatasan Kewenangan Presiden

Untuk menjaga prinsip *check and balances* antar lembaga Negara, serta membatasi kewenangan Presiden yang telah diperkuat kedudukannya, kewenangan Presiden dikurangi dan dibatasi oleh UUD agar tidak disalahgunakan. Reduksi dan pembatasan kewenangan ini nampak pada penghapusan kekuasaan Presiden membentuk undang-undang (Pasal 5 UUD 1945), Pembatasan kekuasaan Presiden untuk mengangkat duta dan menerima duta Negara sahabat dengan mengharuskan adanya pertimbangan DPR (Pasal 13 UUD 1945), membatasi kewenangan Presiden menggunakan haknya untuk memberikan Grasi dan Rehabilitasi yang mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung (pasal 14 ayat (1) UUD 1945), membatasi kewenangan Presiden dalam menggunakan haknya untuk memberikan Amnesti dan abolisi yang mengharuskan adanya pertimbangan DPR serta mengharuskan Presiden untuk meminta persetujuan DPR dalam menyatakan perang atau melakukan perjanjian internasional (Pasal 11 UUD 1945). Demikian pula dalam hal

pembentukan dan pembubaran departemen pemerintah harus dengan persetujuan DPR (Pasal 17 ayat (4) UUD 1945).

2. Kekuasaan Presiden

Perubahan UUD 1945 kembali meneguhkan bentuk pemerintahan Indonesia sebagai pemerintahan presidesiil. Dimana presiden, pasca amandemen ini, dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karenanya kekuasaan MPR untuk memilih presiden dan menetapkan Garis-garis besar Haluan Negara kini telah dihapus. Presiden, akan menawarkan secara langsung kepada rakyat, sekaligus menjalankannya secara konsisten, segala macam program dan agenda yang direncanakan. Keharusan untuk mempertanggungjawabkannya ke depan sidang MPR kini sudah tidak ada lagi. Sehingga kedudukan presiden sangat kuat. Akan sulit untuk menurunkan seorang presiden ditengah-tengah masa kepresidenannya, seperti pengalaman negeri ini ketika menurunkan Prof. BJ Habibie dan KH. Abdurrahman Wahid dari kursi presidennya, selain apabila melakukan salah satu dari pelanggaran hukum yang secara tegas telah diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.

Namun kekuasaan presiden dalam UUD 1945, di lain pihak ternyata juga jauh berkurang dibandingkan dengan kekuasaan presiden sebelum diadakannya perubahan UUD. Dalam hubungannya dengan kekuasaan presiden, kedudukan DPR pada saat ini dinyatakan kuat, tidak lagi menjadi *untergoernet* melainkan *neben* terhadap pemerintah. Oleh

karenanya kini telah diatur dalam konstitusi bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selain itu, dalam mengangkat duta besar dan menerima duta dari negara lain, presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR. Demikian juga pemberian amnesti dan abolisi serta pembuatan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara juga membutuhkan pertimbangan DPR.

Pengawasan dan perimbangan kekuasaan presiden tidak hanya dihadapkan pada kekuasaan legislatif, namun juga terhadap kekuasaan yudikatif. Dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi, presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa betapapun kedudukan presiden sangat kuat, apalagi presiden dipilih langsung oleh rakyat, namun di dalam menjalankan beberapa kewenangannya tetap saja membutuhkan pengesahan dan persetujuan DPR sebagai sebuah lembaga legislatif dan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif.

3. Kekuasaan Parlemen

Kekuasaan parlemen sebagai sebuah badan legislatif mendapatkan penguatan posisi dan kewenangan dalam UUD 1945 pasca amandemen. Apabila dalam UUD sebelum amandemen, DPR hanya memberikan persetujuan atas sebuah Rancangan Undang-Undang yang diajukan

presiden, maka saat ini justru DPR yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Namun kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang ini harus mendapatkan persetujuan bersama dengan presiden. Apabila persetujuan ini tidak dapat diperoleh, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam persidangan DPR pada masa itu.

Reposisi DPR, dilakukan dengan maksud agar menempatkan DPR dalam posisi yang tepat sebagai lembaga Negara yang memiliki kewenangan di bidang legislatif. Karena itu DPR, diberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

Sebelum perubahan, kekuasaan membentuk undang-undang ini dimiliki oleh Presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Sedangkan DPR diposisikan sebagai lembaga negara yang memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang itu. Kedudukan ini berakibat pada hubungan yang tidak seimbang antara Presiden dengan DPR, dimana Presiden di samping memegang kekuasaan pemerintahan negara juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini mengakibatkan tidak seimbangnya kekuasaan Presiden dengan DPR. Padahal DPR sebenarnya adalah representasi rakyat yang terpilih melalui pemilu. Akibatnya dapat dilihat selama masa pemerintahan Orde Baru Presiden dapat mengabaikan rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh DPR bersama pemerintah di DPR, dan rancangan undang-undang itu tidak disahkan.

Perubahan UUD juga mempertegas fungsi pengawasan dari DPR, yaitu berupa hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945). Setiap anggota DPR juga diberikan jaminan hak yang kuat dalam konstitusi yaitu hak mengajukan pertanyaan, usul dan pendapat serta hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945). Penegasan ini dimaksudkan untuk memberikan kedudukan hukum yang lebih kuat bagi kewenangan DPR yang diatur dalam konstitusi. Ketiga hak ini, sebelumnya hanya diatur dalam undang-undang.

Kewenangan DPR untuk mengajukan usul pemberhentian presiden/wakil presiden kepada MPR apabila melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak memenuhi lagi persyaratan sebagai presiden/wakil presiden harus terlebih dahulu membawanya ke hadapan Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili dan diputuskan apakah presiden bersalah atau tidaknya.

Perubahan penting lain mengenai DPR, adalah diperjelasnya mekanisme rekruitmen seluruh anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat seperti pada masa yang lalu yaitu dari ABRI/TNI-POLRI. Dengan perubahan ini memberikan jaminan dan legitimasi yang kuat kepada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Prinsip *checks and balances* yang diterapkan pada sistem ketatanegaraan Indonesia paska perubahan UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang amat maju. Setelah sebelumnya kekuasaan berpusat di satu cabang pemerintahan, kini kekuasaan tersebar di sejumlah cabang pemerintahan. Masing-masing cabang menjadi pengawas dan penyeimbang cabang pemerintahan lainnya. Sehingga pada akhirnya tidak ada lagi sebuah cabang pemerintahan yang menghegemoni cabang-cabang kekuasaan pemerintah lainnya.

Kekuasaan legislatif, selama ini tidaklah secara tegas ditentukan harus berada di tangan DPR, karena dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama dinyatakan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Memang ditentukan pula dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 lama bahwa "Anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang". Namun, dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Umum MPR pada bulan Nopember 1999 yang lalu, ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tersebut diubah menjadi: "Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR", dan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditentukan: "DPR memegang kekuasaan membentuk UU". Dalam ayat (2) dinyatakan: "Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"; dan dalam ayat (4) dinyatakan: "Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU".

Harus diakui bahwa adanya hak inisiatif untuk memajukan RUU tersebut, sebenarnya hanya bersifat tambahan terhadap kewenangan utama

(primer). Karena itu, dalam ketentuan yang lama, hak yang dimiliki oleh DPR dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden, memang dapat dikatakan tidak seimbang. Sekurang-kurangnya dalam bidang legislatif dan dengan adanya ketentuan demikian menjadi jelas terlihat bahwa kedudukan Presiden dan DPR itu memang tidak seimbang.

Ketidakseimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU (Perpu). Dalam ketentuan yang berlaku selama ini, Presiden diberi hak dan wewenang oleh UUD untuk menetapkan Perpu dan memberlakukannya selama 1 tahun tanpa memerlukan persetujuan DPR. Sedangkan dalam hal RUU yang diprakarsai oleh DPR telah disahkan oleh DPR, tetapi apabila Presiden tidak menyetujui RUU tersebut, maka otomatis RUU tersebut tidak dapat diberlakukan. Bahkan lebih jauh lagi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selama ini ada yang disebut sebagai *policy rules* (*beleidregels*) yang dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden yang dalam praktek tercerminkan dalam kewenangannya untuk mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang. Dalam praktek selama pemerintahan Orde Baru, justru jenis-jenis Keputusan Presiden yang demikian banyak sekali jumlahnya, termasuk sebagian besar di antaranya sesungguhnya memuat materi yang seharusnya dituangkan dalam bentuk UU. Gejala inilah yang biasa disebut sebagai gejala *Government by Keppres*.

Bahkan dalam praktek, cenderung banyak sekali jenis Surat Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, yang mengatur hal-hal yang kadang-kadang seharusnya diatur dalam undang-undang. Dari ketiga kasus tersebut, makin jelas bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif ini jauh lebih besar daripada DPR. Oleh karena itu, dapat dimengerti mengapa ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perlu diubah menjadi rumusan seperti sekarang. Perubahan ini menggambarkan telah terjadinya pergeseran dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif dari Presiden ke lembaga DPR.

Berkenaan dengan pengertian persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembahasan suatu RUU tersebut, juga perlu dipahami dengan tepat. Dalam Penjelasan UUD 1945, memang dapat ditemukan adanya pengertian mengenai 'persetujuan DPR' dan mengenai fungsi legislatif Presiden 'bersama-sama' DPR. Kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan itu terhadap setiap RUU dapat saja ditafsirkan memberikan kedudukan yang lebih tinggi, lebih rendah, atau setara kepada DPR dalam berhadapan dengan Pemerintah. Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945, kedudukan DPR itu dinyatakan kuat, tetapi Presiden tidak '*untergeornet*', tetapi '*neben*' terhadap DPR. Oleh karena itu, pengertian 'bersama-sama' disitu berarti 'kesetaraan' dan 'kesederajatan'.

Bagaimanakah sebenarnya bentuk pelaksanaan dari prinsip 'persetujuan bersama' itu dalam praktek? Apakah persetujuan bersama itu dilakukan dalam persidangan atau persetujuan itu bersifat institusional. Disetujui tidaknya suatu RUU oleh DPR, sesuai tata tertib DPR dilakukan

melalui proses persidangan, bukan ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPR. Dengan sendirinya yang dimaksud dengan istilah 'bersama-sama' di atas dilakukan dalam persidangan bersama-sama. Dalam proses persidangan tersebut, bisa terjadi beberapa kemungkinan. Pertama, berdasarkan mekanisme persidangan yang ada, suatu RUU diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan skenario atau versi pemerintah. Kedua, putusan RUU itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi.

Dalam hal terjadi kemungkinan kedua, apakah dapat dikatakan bahwa RUU tersebut sudah dibuat secara bersama-sama atau apakah pengertian persetujuan bersama itu sudah terpenuhi meskipun pihak pemerintah jelas-jelas tidak menyetujuinya, tetapi kalah dalam pemungutan suara. Hal itu harus dibedakan antara persetujuan bersama dalam persidangan dengan persetujuan yang berkenaan dengan hak veto yang bersifat institusional. Dalam hal suatu RUU sudah disetujui dengan suara terbanyak dalam persidangan DPR dengan memenangkan suara oposisi, maka hal itu sudah dianggap sebagai persetujuan bersama. Pengertian ini harus diterima, karena dalam sistem demokrasi, proses pengambilan keputusan memang harus dihadiri bersama, tetapi keputusan yang diambil tidak berarti harus memuaskan semua pihak. Sudah sewajarnya ada *take and give* dan bahkan ada yang kalah dan ada yang menang. Namun, terhadap putusan yang sudah diambil bersama itu, Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan masih dapat menggunakan

haknya untuk tidak mengesahkan suatu RUU yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani untuk mengundangkan RUU tersebut.

Dengan demikian, Presiden mempunyai hak sebagai pemeran utama untuk memajukan RUU, berhak memveto RUU inisiatif DPR, dan memveto RUU yang mengalahkan kepentingan pemerintahannya. Sedangkan DPR berhak mengajukan RUU atas inisiatifnya sendiri, berhak menyetujui, mengamandemen, atau tidak menolak suatu RUU, dan menolak suatu PERPU yang telah diberlakukan oleh Pemerintah. Kedua kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada kedua lembaga tinggi negara ini, betapapun juga tetap saja menggambarkan bahwa di bidang legislatif, kedudukan Presiden lebih tinggi daripada DPR.

Sebenarnya fungsi legislatif itu hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen itu dalam sejarah Eropah sebenarnya dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis '*parle*' yang berarti '*to speak*', berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi '*controlling*', bukan '*legislation*'. Bahkan, meskipun secara formil fungsi legislatif itu ditentukan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok parlemen, tetapi dalam prakteknya justru fungsi legislatif itu tetap tidak efektif untuk menggambarkan adanya kesetaraan derajat antara pemerintah dan parlemen.

Besarnya kekuasaan Presiden untuk menggunakan senjatanya dalam memveto pengesahan suatu RUU yang telah disetujui oleh parlemen diiringi pula oleh kecenderungan untuk mengajukan sendiri inisiatif perancangan Undang-Undang oleh pihak pemerintah. Kecenderungan ini terus meningkat selama abad ke-20 dan memberikan pembenaran bahwa penekanan pada kekuasaan legislatif yang dikaitkan dengan fungsi parlemen itu, praktis hanya bersifat proforma. Mengapa hal ini terjadi? Boleh jadi hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa memang pihak pemerintahlah yang sesungguhnya paling mengetahui mengenai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena birokrasi pemerintah paling banyak menguasai informasi dan expertise yang diperlukan untuk itu. Oleh karena itu, dalam perspektif hubungan antara parlemen dengan pemerintah di masa yang akan datang, berkembang pemikiran untuk lebih mengutamakan fungsi kontrol untuk menjamin terjadinya proses *checks and balances* daripada menekankan fungsi legislasi yang harus dipisahkan secara kaku berdasarkan prinsip *separation of power*.

Harus diakui bahwa pada hakikatnya, prinsip *separation of power* itu memang dapat menjamin pembatasan kekuasaan. Akan tetapi, untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak realistis, karena legislasi itu sebagian terbesar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah. Bahkan dewasa ini, makin disadari bahwa kekuasaan untuk membuat undang-undang cenderung terus berkembang semakin teknis sifatnya, sedangkan fungsi pengawasan dan pengendalian yang lebih bersifat

politis cenderung dianggap makin penting dalam upaya membangun citra parlemen yang efektif untuk menggambarkan kesederajatannya dengan pihak pemerintah. Karena itu, dalam kaitannya dengan pengaturan soal ini menurut UUD 1945, sebenarnya, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang lama dapat dikatakan sudah tepat, tinggal lagi meningkatkan fungsi kontrol atau pengawasan DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Akan tetapi, sekarang para wakil rakyat sudah menentukan bahwa lembaga legislatif itu adalah DPR, sedangkan pemerintah hanya pelaksana (eksekutif), sebagaimana tercermin dalam Perubahan Pertama UUD 1945. Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang lama jelas ditentukan bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, meskipun ditentukan pula bahwa DPR mempunyai hak usul inisiatif untuk memajukan RUU. Tetapi, dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang baru ditegaskan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR", dan secara terbalik, dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan: "DPR memegang kekuasaan membentuk UU". Artinya, pemegang utama (primer) kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder.

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang berdampak sangat prinsipil. Dapat dikatakan bahwa semangat yang terkandung di dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan yang tegas antara

kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 memang ditegaskan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Akan tetapi, persetujuan itu sebagaimana dikemukakan di atas, haruslah dilakukan melalui proses persidangan. Dalam sistem demokrasi, bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak Pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuatan oposisi di parlemen, namun putusan akhir dalam pembahasan suatu RUU, justru dimenangkan oleh kelompok oposisi. Dalam hal demikian, Presiden dihadapkan pada pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Sudah tentu, Presiden berhak untuk menolak mengesahkan RUU tersebut, dan hak inilah yang biasa disebut sebagai hak veto Presiden.

Supaya lebih jelasnya, pergeseran kekuasaan eksekutif sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

PERGESERAN KEKUASAAN EKSEKUTIF SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Sebelum Amandemen		Sesudah Amandemen			
Bidang Kekuasaan	Pasal	Amandemen I	Amandemen II	Amandemen III	Amandemen IV
		Pasal	Pasal	Pasal	Pasal
Legislatif	**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.	**Pasal 5** (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.			
		Pasal 20 (3) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang			

	Pasal 22 (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.		**Pasal 22A** Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.		

	Pasal 23 Anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan Anggaran tahun yang lalu.			**Pasal 23** (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	

Eksekutif	**Pasal 4** (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.				
	Pasal 7 (1) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.	**Pasal 7** (1) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.		**Pasal 7C** (1) Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.	
	Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara				

	Pasal 11 Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.			**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.	**Pasal 11** (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
	Pasal 12 Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.				

	Pasal 13 (1) Presiden mengangkat duta dan konsul. (2) Presiden menerima duta negara lain	**Pasal 13** (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.			
	Pasal l6 (1) Susunan dewan pertimbangan agung ditetapkan dengan undang-undang. (2) Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan presiden dn berhak memajukan usul kepada pemerintah.				**Pasal l6** Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
	Pasal 17 (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara (2) Menteri-mentri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden (3) Menteri-menteri memimpin departemen pemerintah	**Pasal 17** (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.		**Pasal 17** (4)Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.	

				Pasal 23F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.	
				Pasal 24A (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.	
				Pasal 24 B (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	
				Pasal 24C (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.	

Yudikatif	**Pasal 14** Presiden memberi grasi, amnesty, abolisi dan rehabilitasi.	**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.			

D. Prospek Kekuasaan Eksekutif Dalam Kehidupan Ketatanegaraan Indonesia Di Masa Yang Akan Datang

Implikasi amandemen UUD 1945, mengakibatkan berkurangnya kekuasaan Presiden dan menguatkan kedudukan DPR. Memang amandemen tersebut tidak meletakkan semua urusan legislatif kepada DPR, tapi setidaknya sebagai lembaga legislatif maka DPR lebih berhak untuk memegang kekuasaan itu. Dapat dimaklumi kenapa semua urusan legislatif tidak diserahkan kepada DPR. Oleh karena di samping Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih banyak mengetahui kondisi di lapangan sehingga dapat mempertimbangkan perlu atau tidaknya untuk dibuatkan undang-undangnya, apalagi jika dikaitkan dengan fungsi pemerintah menurut konsep *welfare state* dan juga perlunya dibarengi oleh tingkat kemampuan pihak legislatif sendiri untuk melaksanakan semua kegiatan yang berhubungan dengan fungsi legislasi. Tidaklah bermaksud merendahkan martabat DPR,

namun bercermin pada Amerika Serikat sebagai negara yang sudah merdeka lebih dari 200 tahun, ternyata belum mampu mengoptimalkan kongresnya sebagai pihak yang lebih berperan dalam menjalankan fungsi legislasi.[104]

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sejumlah hak yang lebih linier dari sebelumnya kepada DPR. Hak-hak tersebut adalah hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas diberikan kepada DPR tidak lain hanyalah sebagai instrumen untuk menjalankan berbagai kewenangan yang dimilikinya. Wewenang DPR yang sudah begitu luas, yakni mencakup legislasi, anggaran dan pengawasan, tidak bisa dilaksanakan sebagaimana mestinya tanpa diiringi dengan pemberian hak. Misalnya, wewenang legislasi diikuti oleh hak inisiatif, wewenang anggaran diikuti oleh hak mengajukan pertanyaan, wewenang pengawasan diikuti dengan hak interpelasi, hak angket dan sebagainya. Hak-hak tersebut tidak begitu dijelaskan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, meskipun ada dalam praktek, tetapi lebih banyak dilandasi oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD, seperti undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Sedangkan kekuasaan Presiden terjadi pengurangan dalam beberapa hal, di samping tetap sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Bentuk pengurangan tersebut, meliputi:

---

[104] Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, halaman. 77.

1. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya mengangkat duta dan juga menerima duta negara lain, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.
2. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi grasi dan rehabilitasi, kecuali memperhatikan pertimbangan MA.
3. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi amnesti dan abolisi, kecuali dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
4. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan lainnya, mengangkat dan memberhentikan menteri, serta membentuk, mengubah dan membubarkan kementrian, kecuali berdasarkan undang-undang.
5. Khususnya dalam kekuasaan legislatif, selain Presiden tetap berhak mengajukan RUU, menyetujui RUU bersama DPR, menetapkan PP dengan persetujuan DPR dan menetapkan Perpu, Presiden tidak lagi dengan sendirinya dapat menveto RUU yang telah disetujui bersama.

Adanya bentuk pengurangan wewenang dan ada juga bentuk penambahan wewenang Presiden kemudian ditambah pula dengan:

1. Menetapkan Hakim Agung yang telah disetujui oleh DPR;
2. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR;
3. Menetapkan tiga orang anggota Hakim Konstitusi.

Jika dicermati maka penambahan wewenang tersebut merupakan konsekuensi dari kehadiran beberapa lembaga baru berdasarkan hasil amandemen UUD 1945.

Di samping itu, karena UUD 1945 amandemen telah menghilangkan keberadaan bagian Penjelasan dari UUD 1945, maka terhadap wewenang sebelumnya milik Presiden juga ikut dihilangkan. Wewenang-wewenang tersebut, seperti Presiden sebagai mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, serta kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*).

Terdapat beberapa makna yang terkandung dalam pemberian kekuasaan antara DPR dengan Presiden berdasarkan amandemen UUD 1945, antara lain sebagai berikut:[105]

1. Memperkokoh kembali posisi masing-masing lembaga, dengan mengembalikan fungsi dan wewenangnya sehingga keduanya dapat lebih berperan aktif dan berkonsentrasi terhadap fungsi dan wewenangnya tersebut. Meskipun DPR tidak menjalankan semua fungsi legislasinya, namun ia tetap sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sebelumnya diambil Presiden. Sedangkan Presiden tetap berada di posisinya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, yang dipilih langsung oleh rakyat.dengan demikian posisi Presiden semakin kokoh karena tidak dipilih dan diberhentikan oleh DPR dan MPR.
2. Mempertegas ruang lingkup percampuran kewenangan antara DPR dengan Presiden sebagai upaya untuk melakukan prinsip *checks and balances* di antara keduanya. Presiden mencampuri wewenang DPR dalam hal

[105] *Ibid*, halaman. 80.

membuat undang-undang, menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Demikian juga DPR mencampuri wewenang Presiden dalam hal menyetujui perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, perjanjian internasional lainnya, pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain, membahas RUU APBN, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi. Wewenang mengenai pertahanan keamanan, ketertiban dan diplomatik termasuk ke dalam wewenang eksekutif. Percampuran kewenangan dilakukan antara kedua lembaga tersebut karena masing-masing memiliki keterkaitan yang kuat terhadap suatu kewenangan. Presiden ikut serta dalam wewenang legislatif karena sebagai pelaksana undang-undang, Presiden lebih mengetahui apa keperluan dan akibat yang terjadi di lapangan pemerintahan. Kemudian, DPR ikut serta dalam wewenang Presiden karena wewenang tersebut berada dalam lingkaran politis, yang tentunya memerlukan keputusan politis pula. Misalnya dalam pengangkatan duta, maka pengangkatannya bukanlah berdasarkan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif (PNS) biasa, melainkan berdasarkan politis.

3. Percampuran kewenangan lainnya hanya dapat dilakukan dalam hal penentuan wewenang untuk lembaga lain di luar DPR dan Presiden. Seperti halnya dalam memilih anggota BPK, pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Anggota BPK, anggota Hakim Agung, dan anggota Komisi Yudisial merupakan pihak-pihak yang akan menempati lembaga-lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945 di

luar DPR dan Presiden, yaitu BPK, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Adapun mengenai pengangkatan anggota Hakim Konstitusi tidak dapat dikatakan sebagai percampuran kewenangan, karena baik DPR maupun Presiden memiliki wewenang tersendiri untuk menetapkan masing-masing tiga orang anggota Hakim Konstitusi, tanpa ada mekanisme saling mencampuri antara keduanya.

Implikasi dari pergeseran kekuasaan legislatif di atas, bahwa Presiden dan badan-badan pemerintahan berubah menjadi pelaksana aturan (eksekutif) belaka. Kewenangannya untuk mengatur (*regeling*), jika ada haruslah dilandasi oleh atribusi dan atau delegasi yang bersumber dari kewenangan parlemen untuk mengatur atau membuat aturan. Akibat lebih lanjut dari pemangkasan kekuasaan legislatif Presiden ialah Presiden hanya mungkin mengatur sesuatu yang lain dari ketentuan undang-undang, apabila materi turan bersifat internal administrasi pemerintahan ataupun dalam hal terjadinya keadaan darurat di mana Presiden berwenang menerbitkan Perpu. Selain itu, kewenangan presiden untuk mengatur haruslah bersumber kepada kewenangan legislatif DPR.

Hal sebaliknya terjadi pada DPR, akibat amandemen UUD 1945, justru kekuasaan dan kewenangannya makin menguat dan meningkat tajam. Bahkan sebagian kewenangan Presiden yang bersifat mutlak (*prerogatif*) maupun kewenangan administratif lembaga tinggi lainnya ikut beralih.

Memang banyak yang dapat dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15

tersebut. Misalnya, untuk apa DPD atau kepada DPR ditumpukkan tambahan-tambahan kewenangan yang justru akan sangat merepotkan DPR secara teknis. Misalnya, untuk apa DPR memerlukan keterlibatan untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan Konsul serta penerimaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti di tentukan dalam Pasal 13 baru. Perubahan seperti ini justru akan menyulitkan baik bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiri dalam pelaksanaan prakteknya. Demikian pula mengenai pertimbangan terhadap pemberian amnesti dan abolisi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2) baru yang selama ini ditentukan perlu dimintakan kepada Mahkamah Agung, untuk apa dialihkan ke DPR. Namun demikian, terlepas dari kelemahan atau kritik-kritik di atas, semua kewenangan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut biasanya dipahami berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Ada yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi judikatif seperti pemberian grasi dan rehabilitasi, dan ada pula yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislatif seperti misalnya pernyataan keadaan bahaya yang berkait erat dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu).

Sebagai pembanding kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil di Amerika Serikat, perlu diketahui karakteristik sistem presidensiil di Amerika Serikat sebagai berikut:[106]

1. Legislatif, eksekutif dan judikatif merupakan lembaga yang terpisah. Namun demikian mekanisme *checks and banlances* (saling mengadakan

[106] Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, halaman. 107.

kontrol dan perimbangan) berlangsung diantara ketiganya. Contohnya adalah dalam penentuan kabinet dan Hakim Agung, peran Parlemen (Senat) menduduki posisi yang sangat penting. Mengingat untuk pengisian jabatan-jabatan tersebut harus memperoleh persetujuan Senat. Sedangkan Presiden AS hanya mengajukan nominasi calon dan melakukan pengangkatan.

2. Dalam bidang legislatif. Misalnya pembuatan suatu Undang-Undang, *Congress* (yang terdiri dari dua Kamar: *House of Representative* dan *Senate*) mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu Presiden AS mempunyai hak veto, yakni suatu hak yang dimiliki oleh Presiden untuk tidak menyetujui suatu RUU yang diajukan oleh *Congress*.
3. Kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden, dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh para menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan Presiden sendiri bertanggung jawab kepada rakyat yang telah memilihnya.
4. Apabila ada perbedaan pendapat antara Presiden dengan *Congress* (utamanya *Senate*), Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh *Congress*. Presiden tidak dapat diganggu-gugat sebelum masa jabatannya habis. Akan tetapi dalam hal adanya suatu kejadian yang luar biasa, misalnya Presiden melakukan perbuatan yang melanggar hukum, maka Badan Perwakilan dapat menuntut Presiden melalui *impeachment* (pengadilan oleh DPR). Mekanisme *impeachment* ini tidak

dilakukan sendiri oleh anggota-anggota DPR, melainkan oleh Hakim Agung yang dipanggil ke DPR untuk melakukan pemeriksaan terhadap Presiden.

5. Badan-badan peradilan bebas dari pengaruh kekuasaan apapun. Hakim peradilan ada yang dipilih oleh rakyat dan ada pula yang diangkat untuk seumur hidup atau selama tenaganya masih mampu menjalankan tugas dan wewenangnya.

Memperhatikan kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensiil Amerika Serikat tersebut, pada prinsipnya sama sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen. Hanya saja menurut penulis, dengan kondisi demokrasi di Indonesia seperti sekarang ini (demokrasi yang sedang mencari bentuk) masih diperlukan kekuasaan eksekutif yang besar untuk menjaga stabilitas jalannya pemerintahan.

Sebagai buktinya, dapat dilihat pada jalannya pemerintahan pasca Orde Baru yang relatif mudah diguncang oleh situasi politik yang sedang berkembang pada saat itu. Akibatnya Presiden sebagai pemegang kekuasaan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan selalu mendapat kritikan dan teguran baik dari parlemen maupun masyarakat sehingga dianggap tidak mampu menjalankan pemerintahan. Apabila kondisi ini tidak segera disadari sebagai akibat dari berkurangnya kekuasaan eksekutif dalam UUD 1945 amandemen, bukan tidak mungkin akan selalu terjadi pada pemerintahan ke depan.

Memang tidak dapat dipungkiri, besarnya kekuasaan eksekutif pada masa lalu telah melahirkan kepemimpinan yang diktator. Namun hal tersebut bukan berarti harus terjadi pengurangan kekuasaan eksekutif karena masih terdapat unsur lain yang juga memberikan kontribusi yang besar terhadap lahirnya kediktatoran berdasarkan UUD 1945 lama yaitu lemahnya *checks and balances*. Menurut penulis, penguatan sistem *checks and balances* antara lembaga tinggi negara merupakan solusi yang paling bijaksana dari pada harus mengurangi kekuasaan eksekutif karena seberapapun besar kekuasaan eksekutif apabila sistem *checks and balances* dapat berjalan dengan baik tentunya tidak akan terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh eksekutif.

Akibat dari pengurangan kekuasaan eksekutif (terlalu banyaknya kewenangan DPR dalam kekuasaan eksekutif) dalam UUD 1945 amandemen sekarang ini mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap hilangnya otoritas Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan karena akan selalu terpengaruh dengan kekuatan-kekuatan politik yang ada di DPR. Jika dipandang dalam konteks *checks and balances*, hal tersebut cukup beralasan, namun di sisi lain dapat berimbas pada ketidakmampuan Presiden untuk menjalankan pemerintahan sebagai yang telah dijanjikan kepada rakyat (konstituennya) ketika Pemilu Presiden yang dikarenakan dalam tubuh pemerintah telah menjadi ajang untuk adu kekuatan politik yang ada di DPR. Selanjutnya dapat dilihat pada era kepemimpinan pasca Orde Baru, hampir semua Presiden yang terpilih selalu diikuti adanya "mosi tidak percaya oleh rakyat" karena tidak dapat memenuhi janjinya.

Selain itu, kewenangan DPR dalam kekuasaan eksekutif tersebut sebenarnya juga mencerminkan inkonsistensinya pasal-pasal dalam UUD 1945, khususnya berkaitan dengan pertanggung jawaban Presiden yang tidak lagi kepada MPR (yang mayoritas anggotanya DPR) yang berarti kedudukan antara Presiden, DPR, dan MPR adalah sejajar. Hal ini menimbulkan pertanyaan ketika Presiden menjalankan otoritasnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan kenapa harus dengan pertimbangan DPR?, kenapa harus dengan persetujuan DPR?.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kondisi di atas, maka sebaiknya kekuasaan eksekutif di masa mendatang harus diperbesar lagi walaupun tidak sebesar sebelum amademen UUD 1945 tapi setidaknya terjadi pemisahan yang tegas antara:

1. Kekuasaan eksekutif dalam menjalankan pemerintahan yaitu Presiden mengemban amanat rakyat sebagai konstituennya karena dipilih langsung oleh rakyat.
2. Kekuasaan eksekutif yang bersifat politis yaitu Presiden sebagai unsur politik karena dicalonkan oleh Partai Politik.

Dengan demikian Presiden dapat menjalankan pemerintahan tanpa "digoyang" oleh kekuatan politik sehingga mampu memperbaiki kondisi bangsa Indonesia yang sedang dilanda krisis multi dimensi ini, karena Presiden akan kesulitan untuk dapat bekerja dengan baik jika setiap langkahnya selalu di bebani dengan kepentingan politik dari berbagai kekuatan politik di legislatif yang selalu berusaha mendominasi di setiap

bidang, dengan harapan dapat mendulang suara di Pemilu legislatif berikutnya dan seringkali mengabaikan serta mengorbankan kepentingan rakyat sekaligus kepentingan bangsa.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif dalam UUD 1945 sebelum amandemen diberikan karena pendirian suatu negara diperlukan adanya sistem pemerintahan yang stabil, selain itu UUD 1945 hanya bersifat sementara yang diperlukan untuk melengkapi kemerdekaan bangsa Indonesia sehingga pemberian kekuasaan eksekutif yang besar tersebut sebenarnya juga bersifat sementara saja. Akan tetapi pada prakteknya kekuasaan eksekutif yang besar tersebut dipertahankan demi melanggengkan kekuasaan pemimpin negara yang sedang berkuasa sebagaimana yang telah terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru.
2. Terjadinya pergeseran pada kekuasaan eksekutif setelah UUD 1945 diamandemen disebabkan oleh lemahnya *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen yang oleh beberapa pakar Hukum Tata Negara disebut sebagai salah satu kelemahan UUD 1945. Lemahnya *checks and balances* tersebut telah menciptakan pemerintahan yang diktator di masa lalu, sehingga pergeseran kekuasaan eksekutif ke lembaga legislatif menjadi salah satu agenda utama dalam amandemen UUD 1945.
3. Prospek kekuasaan eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang diharapkan kewenangan mutlak Presiden (hak

prerogatif) tidak dikaitkan dengan DPR kecuali yang berhubungan dengan politik, karena bagaimanapun juga Presiden harus mempertanggunjawabkan jalannya pemerintahannya kepada rakyat secara mandiri tanpa diikuti dengan DPR. Hal ini jelas tidak sesuai dengan makna yang terkandung dalam amandemen UUD 1945 khususnya tentang pemilihan pemilihan Presiden secara langsung yang artinya Presiden sudah bukan lagi sebagai mandataris dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen (MPR, DPR, dan DPD), tetapi dalam melaksanakan hak prerogatifnya, Presiden harus selalu minta pertimbangan dan persetujuan kepada DPR sedangkan kedudukannya sejajar.

B. Saran

1. Terjadinya pergeseran kekuasaan eksekutif ke DPR, di satu sisi memang positif karena mampu menciptakan sistem *checks and balances* yang lebih baik. Namun yang perlu diperhatikan adalah adanya penumpukan kekuasaan pada legislatif harus diimbangi pula oleh kemampuan sumber daya manusia yang duduk di kursi legislatif. Hal ini berkaitan dengan kemampuan DPR dalam bidang legislatif selama ini masih banyak yang kurang memadai.
2. Amandemen UUD 1945 yang selain menciptakan pergeseran kekuasaan eksekutif ke DPR, juga memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif dimana masing-masing lembaga saling membatasi kekuasaan satu sama lain. Namun pada pembatasan hak prerogatif Presiden sebaiknya dipertimbangkan lagi akibat dan

pengaruhnya pada penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif. Oleh karena itu perlu kiranya diagendakan lagi untuk melakukan amandemen UUD 1945 berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI-Jakarta,1990.

A. Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003.

A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

Abdoel Djamal, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.

Aidul Fitricia Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokrasi Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Pres, UMS, Surakarta, 2000.

Anom Surya Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiotika, Psikoanalisis & Kritik Ideologi*, Cetakan Pertama, Yayasan Nuansa Cendikia, Bandung, 2003.

Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2003.

Asep Hikmat, *Hukum dan Konstitusi, Sistem Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1999.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003.

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 1999.

_____, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

_____, *Sistim Peradilan Berwibawa*, FH. UII Press, Yogjakarta, 2005.

Benny K. Harman dan Hendardi (editor), *Konstitusionalisme peran DPR dan Judicial Review*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1991.

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, ELBS and Singwick & Jackson Limited, London, 1966.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, cetakan kedua, Liberty, Yogyakarta, 2000.

_____, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1998.

_____, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, edisi kedua, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat,* Mizan, Bandung, 1999.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,*Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Bandung, 1980.

Harjono, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Makalah pada Semiloka Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diselenggarakan oleh PP-Otoda FH UNIBRAW dan KRHN, Batu, 18-19 Desember 2002.

Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.

JCT. Simorangkir, *Penetapan UUD dilihat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004.

_____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996.

Joeniarto, *Sejarah Ketata Negaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.

_____, *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negra Indonesia*, Cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1991.

K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cetakan Pertama, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.

_____, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1996.

M. Hasbi Aminuddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.

_____, *Menegakkan Supremasi Hukum Melalui Demokrasi*, dalam Hukum dan Kekuasaan, FH UII, Yogyakarta, 1998.

_____, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

_____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI, Jakarta, 1980.

Moh. Kusnaidi dan Bintan, R. Saragih, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.

Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, cetakan pertama, UII Press, Yogjakarta, 2001.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1999.

_____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum, Yogyakarta, 2003.

Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketetanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah dalam simposium tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan dalam Rangka Dies Natalis XI/Lustrum VIII Universitas Airlangga-Surabaya, 3 November 1994.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 18 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998

Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, C.V. Armico, Bandung, 1985.

Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia (Kajian tenang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali berlakunya UUD 1945)*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2004.

Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 1998.

_____, *Hukum Tata Negara, Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985.

_____, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode Dan Masalahnya*, Elsam Huma, Jakarta, 2003.

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

_____, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara*, penerbit Tarsito, Bandung, 1993.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) Pres, Malang, 2003.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya

Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Undang-Undang Dasar Sementara 1950