

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

*“Bukankah anda akui bahwa para penguasa, bila mereka membuat hukum tertentu mengenai para warga mereka, kadang-kadang bersalahan dengan kepentingan mereka yang sesungguhnya, dan pada waktu bersamaan bahwa adalah benar untuk para warga negara mematuhi hukum tadi, apapun yang dibuat sipenguasa”<sup>1</sup>*

Bukanlah hal yang asing lagi dalam perjalanan sejarah kehidupan manusia timbul sebuah tirani yang menggenggam sebuah peradaban sehingga membuat sebagian tataran masyarakat yang ada didalam sistem kehidupan penguasa tersebut mendapatkan perlakuan yang kurang adil dan tertindas.

Kemerdekaan Bangsa Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan berbagai kekurangan baik secara legitimasi maupun konstitusional diantaranya ialah ditetapkannya UUD 1945 sebagai dasar negara, UUD 1945 dibuat oleh pendiri negara ini di forum BPUPKI dan PPKI. Berbagai isu politik yang ada pada saat itu mereka jadikan acuan sehingga UUD 1945 terkesan sebagai sebuah konstitusi yang tergesa – gesa dan darurat, hal ini dapat dilihat dari berbagai hal yang mengedepan dalam forum BPUPKI dan PPKI yaitu hanya perdebatan mengenai masalah dasar negara, bentuk negara (Kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) dan ide atau cita negara (individualistik, negara kelas/kolektifitas ataukah totalitas/ integralistik). Perdebatan dalam sidang – sidang BPUPKI dan PPKI tidak banyak menyentuh

---

<sup>1</sup> Plato dalam *Republik*

tentang sebuah negara hukum yang merupakan mitos politik abad 19 (juga abad ke-20) bersama sistem pemerintahan yang demokratis (yang selalu bergandengan menjadi sebuah negara hukum yang demokratis) sehingga tipe ideal dari tipe – tipe kenegaraan dan pemerintahan yang ada tersebut tidaklah tertuang secara jelas dalam UUD 1945.

Praktek kenegaraan dan politik yang dalam sejarah mendasarkan dirinya pada UUD 1945, ternyata cenderung memanfaatkan secara negatif peluang yang diberikan UUD 1945, yaitu kekuasaan sangat besar yang terpusat pada lembaga kepresidenan. Soekarno menjalankan kekuasaannya dengan menggunakan konsep demokrasi terpimpin. Konsep ini telah terbukti mengandung karakteristik otoritarian yang kental, dengan terpusatnya kekuasaan pemerintahan pada satu orang saja. Orde baru yang niat awal terbentuknya adalah mengoreksi segala wujud penyimpangan yang dilakukan rezim Soekarno, ternyata dalam prakteknya hanya mengubah jargon-jargon yang dikumandangkan pada masa sebelumnya, namun secara substansial sifat otoritariannya tidak berubah. Kalau pada rezim Soekarno model pemerintahan didasarkan pada paham demokrasi terpimpin dan Manipol Usdek,<sup>2</sup> maka di masa pemerintahan Soeharto jargon tersebut dibahasakan dengan paham demokrasi pancasila yang didasarkan cita negara integralistik.<sup>3</sup> Apabila di masa Soekarno legitimasi pemerintahannya didasarkan pada slogan "revolusi", maka di era Soeharto legitimasinya didasarkan pada slogan "pembangunan" dan "stabilitas politik". Kedua hal tersebut ditujukan untuk

---

<sup>2</sup> Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet Dan Pemerintahan Di Indonesia* (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1983) hlm.205.

<sup>3</sup> Ibid, hlm.341

membentuk suatu pemerintahan yang kuat (*strong state*), yang oleh kedua rezim tersebut dianggap sebagai prasyarat mutlak bagi berhasilnya suatu pemerintahan.

Dalam banyak literatur telah dinyatakan bahwa UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar pada Presiden RI untuk menyelenggarakan roda kenegaraan. Ismail Sunny membagi kekuasaan Presiden RI berlandaskan UUD 1945 menjadi; kekuasaan administratif; kekuasaan legislatif; kekuasaan yudikatif; kekuasaan militer; kekuasaan diplomatik; dan kekuasaan darurat.<sup>4</sup> Sedangkan H. M. Ridhwan Indra dan Satya Arinanto membaginya ke dalam; kekuasaan dalam bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan dalam bidang yudikatif.<sup>5</sup> Kekuasaan presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsinya sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan sekaligus mandataris MPR.

Ketika Orde Baru tumbang pada tanggal 21 Mei 1998 karena dilanda gelombang gerakan Reformasi, muncullah gagasan tentang masyarakat baru yang ingin diwujudkan melalui reformasi total disegala bidang kehidupan, yaitu masyarakat madani, masyarakat terbuka atau masyarakat transparansi, sebagai pengganti untuk "*Civil Society*" dengan paradigma baru pula yang lebih bernuansa demokrasi, keadilan sosial, penghormatan atas harkat dan martabat manusia. Pancasila dan UUD 1945 tidak lagi menjadi credo gerakan karena justru termasuk yang terkena arus reformasi, setidaknya-tidakntya dalam proposionalisasi posisi dan deskralisasi dalam intrepretasi.

---

<sup>4</sup> Ismail Sunny, Prof. Dr.S.H., *Pergeseran Kabinet Eksekutif* (Jakarta : Aksara Baru, 1981) hlm.79

<sup>5</sup> Alfian, Dr., *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia* (Jakarta : Gramedia, 1980) hlm.190

Gerakan Reformasi yang berhasil menumbangkan Rezim Orde Baru yang telah berkuasa selama 32 tahun telah membuka mata seluruh bangsa Indonesia baik dipusat maupun yang didaerah untuk menata kembali kehidupan menuju sebuah masyarakat yang lebih baik (*masyarakat madani*). Paradigma dalam berbagai bidang kehidupan mengalami krisis sehingga dibutuhkan sebuah paradigma yang baru, berbagai tatanan dan mekanisme kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dianggap sudah usang kini dipersoalkan kembali. Berbagai tuntunan dari masyarakat baik di pusat maupun didaerah menginginkan sebuah perubahan yang intinya lebih mengedepankan kedaulatan rakyat dan otonomi (kebebasan, kemandirian).

Perubahan yang dielu-elukan masyarakat Indonesia tidaklah mudah sebagaimana membalikkan telapak tangan, hal ini dikarenakan praktek bernegara yang selama ini dijalankan telah menjadi sebuah budaya dan melekat kedalam tatanan kehidupan bangsa ini. Korupsi, kolusi dan nepotisme merajalela menghantam seluruh sendi-sendi kehidupan bernegara baik di pusat maupun didaerah. Masyarakat semakin terpuruk sehingga kerusuhan dan anarkisme terjadi dimana-mana yang pada ujungnya berpangkal pada urusan perut dan ketidakadilan dalam masyarakat itu sendiri.

Namun dilihat dari sisi demokrasi dengan didengungkan reformasi membuat seluruh rakyat merasakan sebuah kebebasan dalam berpikir, berpendapat dan berkreasi untuk menumpahkan segala keinginnya yang telah lama terpendam dan terkekang walaupun dalam batasan tertentu terkesan agak kebabalasan.

Reformasi yang telah terjadi pada kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia pada era sekarang ini merupakan saat terpenting yang harus terus terjaga dan dipelihara agar tetap berlangsung dan berkesinambungan. Konsistensi diperlukan untuk mengeluarkan bangsa ini dari krisis pemerintahan, kepemimpinan dan demokrasi.

Pondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah Negara Konstitusional (*Constitutional state*) yang bersandar pada sebuah konstitusi yang kuat dan kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang dapat menjamin demokrasi berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak azasi manusia (HAM).

UUD 1945 yang dianggap telah usang tidak lepas dari reformasi sehingga perlu diubah atau dengan kata yang lebih halus disempurnakan sehingga dapat memberikan pengayoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang diharapkan lebih demokratis dan terbuka. Empat kali tahapan Amandemen UUD 1945 dilewati walaupun sebagian masyarakat masih ada yang kurang puas namun semua bersyukur karena hal tersebut lebih baik dari yang terdahulu antara lain adalah masalah lembaga kepresidenan yang memang selama ini dianggap sebagai penanggung jawab utama atas keterpurukan bangsa ini sehingga perlu dibenahi.

Dalam menjalankan kekuasaannya, presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar oleh UUD 1945, yaitu antara lain tercantum dalam Pasal 10 sampai Pasal 15. Dalam pelaksanaannya, ternyata kekuasaan tersebut telah banyak menimbulkan berbagai masalah yang sampai saat ini masih diwarnai pendapat pro dan kontra seputar penggunaannya. Hal ini dapat disebabkan karena tiga hal. *Pertama*, besarnya kekuasaan presiden tersebut tidak diikuti dengan mekanisme dan pertanggungjawaban yang jelas. Padahal hak-hak tersebut sifatnya substansial bagi kehidupan bangsa sehingga memerlukan adanya kontrol, misalnya pemilihan duta dan konsul, penentuan susunan kabinet, wewenang untuk menyatakan perang, dan lain-lain. *Kedua*, ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah sedemikian besar sehingga menimbulkan sensitivitas dalam masyarakat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya presiden. *Ketiga*, berkaitan erat dengan yang kedua, sensitivitas ini juga didorong oleh tumbuhnya kesadaran masyarakat dengan sangat cepat dipicu oleh atmosfer reformasi yang tengah berjalan.

Diskusi dan kajian tentang negara di Indonesia pada umumnya didominasi oleh pendapat kuat yang beranggapan bahwa negara merupakan sebuah lembaga netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum. Kepercayaan yang tulus pada hal ideal ini mungkin yang mendasari pendapat-pendapat di atas, yang oleh para pejabat negara ini kemudian diturunkan menjadi jargon-jargon "*demi kepentingan umum*", "*pembangunan untuk seluruh masyarakat*" dan lain sebagainya. Namun pada kenyataan di lapangan, terjadi banyak hal yang tidak membuktikan anggapan ideal tersebut.

Negara yang identik dengan kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton<sup>6</sup>, cenderung untuk korup, dalam arti menyimpangi kekuasaanya (*abuse of power*). Negara ternyata juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum.

Kekuasaan Presiden yang begitu besar menjadi bahasan utama dalam Amandemen UUD 1945, dalam perubahannya melalui beberapa sidang umum MPR yaitu tahun 1999, 2000, 2001 dan sidang tahunan 2002 perubahan secara signifikan terjadi dalam kekuasaan presiden dengan dipertegasnya masa jabatan presiden RI yaitu hanya selama lima tahun dan setelah itu hanya boleh sekali lagi menjabat selama lima tahun (hanya boleh menjabat sebanyak 2 periode), perubahan pada pasal 5 ayat 1 tentang kekuasaan presiden membentuk Undang-Undang dimana kekuasaan pembentukan Undang-Undang ini lebih condong dipegang oleh DPR, walaupun tetap adanya kerjasama dengan Presiden. Serta beberapa kekuasaan presiden yang lain dimana semula dipegang oleh Presiden secara absolute tanpa pengawasan sama sekali diubah agar kekuasaan tersebut dapat diawasi seperti pengangkatan para menteri, duta dan penerimaan duta dari negara lain yang harus mempertimbangkan pertimbangan dari DPR (pasal 13), pemberian grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung (pasal 14 ayat 1), dan pemberian amnesty dan abolisi yang harus dengan pertimbangan dari DPR (pasal 14 ayat 2). Beberapa perubahan lain yang menyangkut tentang Presiden RI yaitu dimana Presiden dan wakil Presiden RI tak lagi harus orang Indonesia asli/pribumi asli (pasal 6 ayat 1), Presiden dan wakil presiden dipilih

---

<sup>6</sup> Soehino, S.H., *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998. hlm.149.

langsung oleh rakyat dalam satu paket (Pasal 6A), penegasan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C), masalah pergantian Presiden jika Presiden berhenti dalam masa jabatannya (pasal 8), serta tentang hadirnya beberapa lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan kekuasaan presiden setelah amandemen UUD 1945 diharapkan dapat merubah kahidupan bangsa Indonesia, setiap tindakan dan kebijakan yang diambil diharapkan dapat memihak kepada rakyat dan untuk kepentingan bangsa dan negara.

Masalah lembaga kepresidenan menjadi topik utama dalam tulisan ini yang diharapkan dapat lebih kita ketahui seberapa besarkah kekuasaan yang dipegang oleh seorang presiden menurut UUD 1945 setelah di amandemen. Mencakup seluruh kekuasaan presiden baik sebagai seorang kepala negara maupun sebagai seorang kepala pemerintahan, serta hubungan presiden dengan lembaga negara lain baik yang telah ada maupun yang baru tebentuk seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi.



## **B. RUMUSAN MASALAH**

Sesuai dengan obyek dan permasalahan yang kami ulas diatas, maka permasalahan yang dirumuskan ialah “Bagaimana Perubahan Kekuasaan Presiden RI Sesudah dan Sebelum Amandemen UUD 1945 ?”.

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pasal-pasal yang telah berubah didalam UUD 1945 setelah diamandemen yang menyangkut dengan kekuasaan Presiden Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui perubahan apa saja yang terjadi didalam kekuasaan Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 setelah diamandemen.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Berdasarkan pada tujuan penelitian diatas, maka penulis mengharapkan hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk :

1. Untuk menambah hasanah ilmu pengetahuan, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi siapapun yang ingin mengetahui seberapa besar kekuasaan Presiden RI setelah amandemen UUD 1945.

2. Untuk peneliti lain, hasil dari penelitian ini dapat dijadikan data oleh peneliti lain apabila akan melakukan penelitian tentang masalah yang sama atau masalah lain yang bersangkutan dengan Kekuasaan Presiden RI.

## **E. KERANGKA DASAR TEORI**

### **E.1. Konsep Tentang Negara**

Manusia adalah makhluk yang diciptakan memiliki sebuah kelebihan yaitu alam pikiran mereka yang pintar sehingga menimbulkan berbagai macam inovasi dan keinginan untuk maju dan berubah. Didalam jiwa manusia ada rasa seperti senang, sedih, benci, cemburu, dendam, takut, ragu, muak, gundah, dongkol serta cinta dan kasih sayang, yang memiliki tingkatan berbeda pada setiap individu sehingga menimbulkan perbedaan dalam memahami dan menilai sesuatu. Ada yang menyukai musik yang keras seperti rock ada yang menyukai musik yang melankolis dan mandayu-dayu. Untuk warna dan bentuk ada yang senang alamiah namun ada pula yang menyukai sesuatu yang penuh inovasi dan emosional.

Rasa kebangsaan adalah salah satu dari rasa cinta yang sangat besar karena merupakan kumpulan dari berbagai rasa yang sama antar individu sehingga mereka membentuk lagu, bendera dan lambang. Untuk lagu mereka buat sebaik mungkin sehingga menggugah rasa patriotisme bagi bangsanya, untuk bendera dan lambang dibuat bentuk dan warna yang menjadi kultur suatu bangsa sehingga menimbulkan suatu pembelaan bagi pemiliknya.

Ketika suatu bangsa berhasil memenangkan sebuah pertandingan, perlombaan, bahkan peperangan maka lambang dan bendera merupakan simbol yang dijaga untuk dikibarkan dan dinaikkan ketempat yang tinggi sehingga penganutnya berlinang air mata karena rasa bangga dan cinta. Lagu-lagu pun diputar untuk memeriakannya sehingga jiwa penganutnya mengalami kegembiraan dan emosi yang pada gilirannya bersedia mati dalam segala kondisi yang dihadapi.

Dalam suatu bangsa kita mengenal adanya ras, suku, agama, batas wilayah, budaya dan lain-lain. Namun ada pula bangsa yang memiliki berbagai macam suku, ras, agama, bahasa dan budaya sehingga dibutuhkan suatu sistem nilai dan pandangan hidup yang sama yaitu dengan memunculkan sebuah idiologi untuk mempersatukan pemeluknya.

Menurut Aristoteles Negara adalah persekutuan daripada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya<sup>7</sup>. Sedangkan menurut Prof. Hoegerwerf negara adalah suatu kelompok yang terorganisir, yaitu suatu kelompok yang mempunyai tujuan-tujuan yang sedikit banyak dipertimbangkan, pembagian tugas dan perpaduan kekuatan-kekuatan<sup>8</sup>. Anggota-anggota kelompok ini para warganegara, bermukim disuatu daerah tertentu. Negara memiliki kekuasaan tertinggi yang diakui kedaulatannya didaerah tersebut. Ia menentukan bila perlu dengan jalan paksa dan kekerasan, batas-batas kekuasaan dari orang-orang dan kelompok-kelompok dalam masyarakat ini. Hal ini tidak

---

<sup>7</sup> J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pemikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Terjemahan Mr.R.Wiratno dan Mr. Djamaludin Dt. Singomangkuto (Jakarta : PT. Pembangunan, 1954) hlm.28.

<sup>8</sup> Prof. Dr. A. Hoegerwerf (RLL Tobing pent), *Politikologi*, Erlangga, Jakarta, 1985, hlm.64-65

menghilangkan kenyataan bahwa kekuasaan negara pun memiliki batas-batas, umpamanya disebabkan oleh badan-badan internasional maupun supra nasional, kekuasaan negara diakui oleh warga negaranya maupun warga negara lain, dengan kata lain kekuasaan tertinggi disyahkan menjadi wewenang tertinggi. Maka ada suatu pimpinan yang diakui oleh warga negara yang disebut dengan pemerintahan.

Dalam Al-Qur'an Surat Ali Imron 104 tertulis "*Dan hendaklah ada diantara segolongan umat yang menyeru kepada kebaikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar. Merekalah orang-orang yang beruntung.*" Segolongan umat itu adalah pemerintah yang syah, yang menjalankan public policy, bahkan berhak memaksa seperti memungut pajak, mengajak kepada kebaikan serta mencegah kemungkaran dengan kebaikan menggunakan aparaturnya.

### *1. Asal Usul Negara*

Sejak jaman dahulu kala manusia dalam melawan bahaya dan bencana, mempertahankan hidup, mencari makan serta melanjutkan keturunan, tidak dapat seorang diri. Manusia ingin hidup berkelompok dan bermasyarakat (sosial), dorongan nalurinya yang menghendaki demikian.

Teori tentang asal usul negara dibuat berdasarkan telaah sejarah suatu negara, kemudian diambil secara garis besarnya secara induktif. Banyak teori

yang mengemukakan asal-usul negara diantaranya adalah sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Drs. H. Inu Kencana Syafiie, M.Si sebagai berikut:<sup>9</sup>

1) Teori Kenyataan

Yaitu teori yang menganggap bahwa memang sudah kenyataannya, berdasarkan syarat – syarat yang dipenuhi, Negara itu dapat timbul. Syarat tertentu misalnya yaitu adanya pemerintah, adanya wilayah adanya penduduk dan adanya pengakuan dari dalam dan luar negeri.

2) Teori Ketuhanan

Yaitu teori yang menganggap bahwa memang sudah kehendak Allah Yang maha Kuasa Negara itu timbul. Anggapan ini berawal dari determinisme religious, yaitu bahwa segala sesuatunya ini sudah ditakdirkan Allah. Hal ini terlibat dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “Atas Berkat Rahmat Allah....dan seterusnya”.

3) Teori Perjanjian

Yaitu teori yang menganggap bahwa suatu negara itu terbentuk berdasarkan perjanjian bersama, baik antara orang-orang yang sepakat mendirikan suatu Negara, maupun antar orang-orang yang menjajah dengan yang dijajah.

4) Teori Penaklukan

Yaitu teori yang menganggap bahwa Negara itu timbul karena serombongan manusia mengalahkan rombongan manusia yang lain. Dengan demikian pembentukan dapat karena proklamasi peleburan dan penguasaan, atau pemberontakan. Teori ini disebut juga teori kekuatan (*force teory*), karena

---

<sup>9</sup> Drs. H. Inu Kencana Syafiie, M.Si., *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung : Rafika Aditama: 2001, hlm.81

dalam teori ini kekuatan membuat hukum (*might makes right*). Kekuatan adalah pembenaran, dan *Rasion d'etre*-nya Negara.

5) Teori Patrilineal dan Matrilineal

Yaitu teori yang menganggap bahwa Negara itu timbul karena dalam suatu kelompok keluarga yang primitive, ayahlah yang berkuasa dan garis keturunannya di tarik dari pihak ayah. Keluarga kemudian berkembang biak dan terjadilah beberapa keluarga yang kesemuanya dipimpin oleh kepala induk (ayah). Inilah benih – benih pertama Negara, sampai dibentuk pemerintahan yang disentralisir. Teori ini disebut teori patrilineal, sedangkan teori matrilineal adalah apabila keadaan ini berlangsung pada kelompok suku, yang menarik garis keturunannya melalui ibu.

6) Teori Organik

Yaitu teori yang menganggap bahwa Negara sebagai manusia (laki- laki). Pemerintah dianggap sebagai tulang, undang – undang dianggap sebagai syaraf, kepala Negara dianggap sebagai kepala, masyarakat dianggap sebagai daging. Dengan begitu Negara itu dapat lahir, tumbuh, berkembang dan mati.

7) Teori Daluwarasa

Yaitu teori yang menganggap bahwa Negara terbentuk karena memang kekuasaan raja (baik diterima maupun ditolak oleh rakyat) sudah daluwaras memiliki kerajaan (sudah lama memiliki kekuasaan, akhirnya menjadi hak milik oleh karena kebiasaan).

8) Teori Alamiah

Yaitu teori yang menganggap bahwa Negara adalah ciptaan alam karena manusia dianggap sebagai makhluk social, sekaligus juga makhluk politik. Oleh karenanya manusia ditakdirkan untuk hidup bernegara. Jadi dengan situasi dan kondisi setempat negara terbentuk dengan sendirinya.

9) Teori Filosofis

Yaitu teori yang menganggap bahwa berdasarkan renungan – renungan tentang Negara, memikirkan bagaimana Negara itu seharusnya ada, Negara sebagai kesatuan yang mistis, yang bersifat supra natural, namun memiliki hakikat sendiri yang terlepas dari komponen – komponennya.

10) Teori Historis.

Yaitu teori yang menganggap bahwa lembaga–lembaga sosial kenegaraan tidak dibuat, tetapi tumbuh secara evolusioner sesuai dengan kebutuhan–kebutuhan manusia. Oleh karenanya lembaga–lembaga sosial kenegaraan itu dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dari lingkungan setempat, waktu dan tututan zaman. Sehingga secara historis berkembang menjadi negara–negara sebagaimana yang kita lihat seperti sekarang ini.

## 2. Bentuk-Bentuk Negara

Negara dapat kita bedakan berdasarkan bentuk pemerintahan yang dijalankan dalam negara tersebut sebagai berikut :

### 1) Negara Kerajaan

Negara kerajaan adalah suatu Negara dimana kepala negaranya adalah seorang raja, sultan atau kaisar (bila kepala negaranya laki-laki) dan matahari atau ratu (bila kepala negaranya perempuan)<sup>10</sup>. Kepala negara diangkat (dinobatkan) secara turun temurun dengan memilih putera/puteri tertua (atau sesuai dengan budaya setempat) dari istrinya yang syah (permaisuri).

Kita dapat memandang rendah bentuk negara kerajaan ini dikarenakan negaranya hanya dianggap sebagai simbol, sebagai contoh kita lihat Kerajaan Inggris, negara ini begitu maju dan kokoh, karena ratu bagi mereka merupakan lambang persatuan dan kesatuan bangsanya yang harus dihormati. Negara kerajaan bukan berarti tidak demokratis, di Inggris partai oposisi terang-terangan mengecam pemerintah (baik kabinet maupun parlemen di Inggris dikuasai oleh partai mayoritas).

### 2) Negara Republik

Negara Republik adalah suatu negara dimana kepala negaranya adalah seorang presiden. Negara republik dapat kita bedakan dalam dua bentuk yaitu serikat dan kesatuan. Seperti juga dengan negara kerajaan, negara republik juga dapat memiliki Perdana Menteri (PM), yang sudah barang tentu presiden terpilih tidak lebih dari seorang simbol, kecuali sistem pemerintahannya memberikan

---

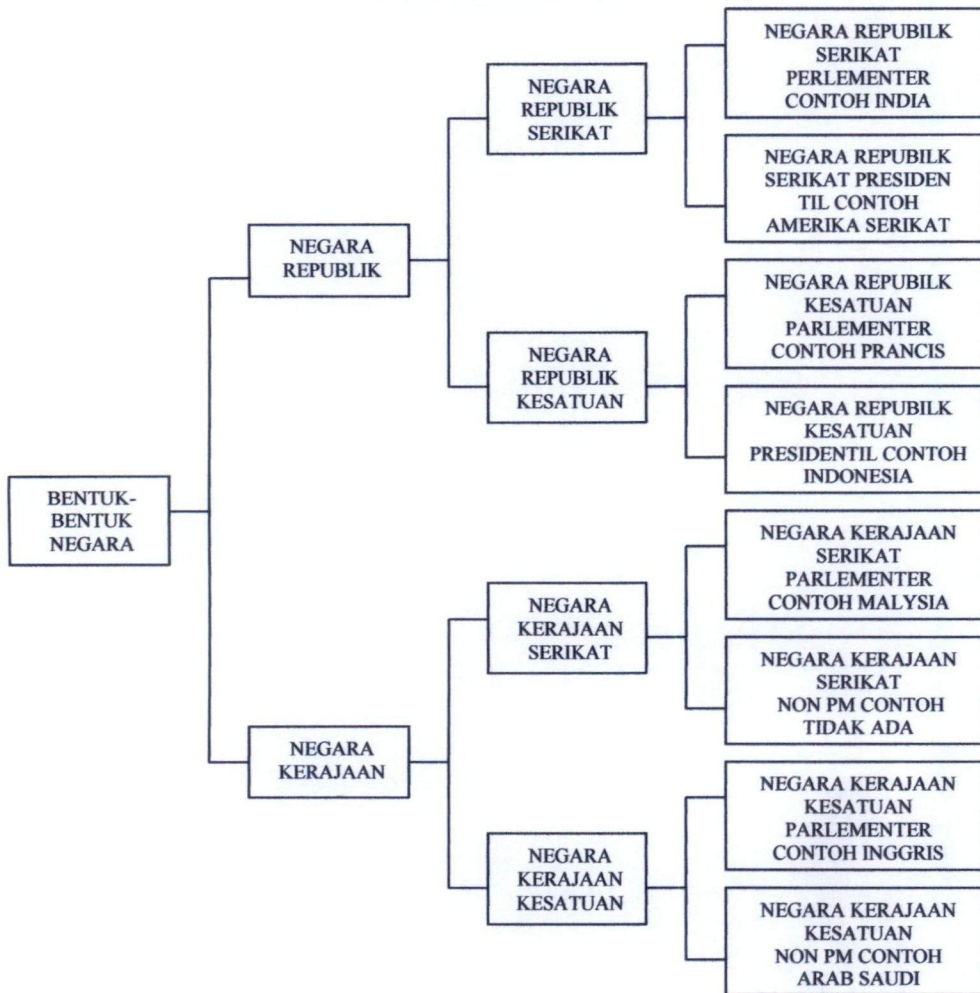
<sup>10</sup> Soehino, S.H., *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1998, hlm. 171



posisi dominan kepada presiden, yaitu dengan jalan tidak dapatnya dijatuhkan presiden oleh mosi tidak percaya parlemen. Hal ini dicantumkan dalam Konstitusi tersebut.

Perhatikan gambar berikut ini :

**Gambar. 1**  
**Bentuk – Bentuk Negara**



Sumber : Drs. H. Inu Kencana Syafie, M.Si.,  
*Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung : Rafika Aditama, 2001) hlm.86.

## E.2 Relasi Hukum Dan Politik

Dalam kaitan hubungan tolak tarik antara hukum dan politik, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena sub system politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga apabila harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.<sup>11</sup>

Karena lebih kuatnya konsentrasi ilmu politik, maka lebih beralasan adanya konstataasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya. Prinsip (atau sekedar semboyan) yang mengatakan bahwa hukum dan politik harus bekerjasama dan saling menguatkan menjadi semacam utopia belaka. Hal ini dalam prakteknya hukum kerap kali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang mengatakan bahwa hukum sama dengan kekuasaan.

Mahfud MD dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia* mengasumsikan dalam tataran hukum adalah produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum. Sehingga dalam studynya ia meletakkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel yang terpengaruh.<sup>12</sup> Dengan pernyataan hipotesis yang lebih spesifik dikemukakan bahwa konfigurasi politik suatu Negara akan melahirkan karakter suatu produk hukum tertentu pada Negara tersebut. Didalam Negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan *responsif/populistik*, sedangkan di Negara yang konfigurasi politiknya otoriter,

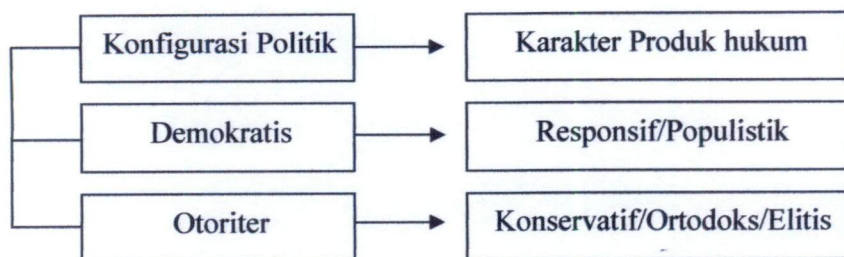
---

<sup>11</sup> Satjipto Raharjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal-1.

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm-14.

maka produk hukumnya akan berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis*. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter dan demokratis atau sebaliknya maka akan merubah pula karakter produk hukumnya.

**Gambar. 2**  
**Konfigurasi Politik Dan Produk Hukum**



*Sumber : Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm-14.*

### **E.3 Kekuasaan Presiden**

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

Dalam perkembangan konsep-konsep kenegaraan modern, fungsi dan kewenangan presiden dalam negara terutama tergantung dari sistem pemerintahan yang dianut oleh negara itu. Dalam penjabaran selanjutnya, turunan fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan utama dari presiden serta mekanisme pelaksanaannya berbeda-beda antara masing-masing negara, tergantung dari konsensus politik dari negara-negara tersebut.

Negara demokrasi modern dapat dijalankan dengan berbagai sistem pemerintahan. Dua model sistem pemerintahan yang utama adalah sistem

pemerintahan parlementer dan presidensial. Kedua sistem itu di banyak negara kemudian mengalami banyak penyesuaian dengan keadaan dan dinamika sosial, politik, budaya dan ekonomi masing-masing negara tersebut, sehingga tidak ada lagi negara yang dapat dikatakan merupakan penjelmaan dari kedua sistem tersebut secara murni.

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

Pertanyaan-pertanyaan ini dimaksudkan untuk dijadikan landasan dalam memilah fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangan yang utama dari presiden, khususnya fungsi presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.

Sementara itu membicarakan masalah kekuasaan presiden dalam sebuah negara kita tidak akan lepas dari hubungan presiden dengan berbagai institusi atau lembaga lain didalam sebuah negara. Hal ini dikarenakan negara modern tidak dibangun hanya dengan sebuah kekuasaan yang tunggal namun memiliki pembagian pembagian.

Mekanisme kelembagaan untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam rangka pencegahan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sebenarnya telah dipikirkan oleh John Locke<sup>13</sup>. Locke memisahkan aspek legislatif (pembuatan undang-undang dan hukum) dan aspek eksekutif dan yudikatif (pelaksanaan undang-undang dan hukum) dalam sebuah sistem politik. Kedua aspek ini tidak boleh dipegang oleh satu tangan agar penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan.

Sistem pemerintahan menurut Locke terdiri atas seorang raja yang memiliki kekuasaan eksekutif dan parlemen yang memiliki kekuasaan legislatif. Sistem ini dinamakannya monarki konstitusional atau monarki parlementer. Badan eksekutif mempunyai hak prerogatif yang tidak berdasarkan pada suatu undang-undang, malah kadang-kadang berlawanan dengan undang-undang, tapi ia tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau kebaikan umum, contohnya memanggil parlemen untuk bersidang. Yang menentukan hak tersebut sejalan dengan kepentingan umum adalah seluruh rakyat, yang dalam pelaksanaannya dilimpahkan pada wakil-wakil kepercayaannya di legislatif. Hal ini, menurut Locke, mengakibatkan eksekutif tergantung pada legislatif dan legislatif tergantung pada rakyat.

Locke juga sebenarnya menambahkan satu lembaga lagi dalam negara, yang disebutnya dengan kekuasaan federatif. Lembaga ini berfungsi menyelenggarakan kekuasaan tentang hal perang dan damai, pembuatan perjanjian dan persekutuan serta apapun yang diperlukan dalam berhubungan

---

<sup>13</sup> Lihat dalam bukunya John Locke "*Two Treatises of Government*" yang disadur dalam bukunya Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Jakarta : Mizan, 2001, hlm.125

dengan pihak-pihak luar negara. Kekuasaan ini juga tunduk pada legislatif, namun sebagaimana yang dikemukakan oleh Locke sendiri, fungsi federatif ini sebenarnya juga sebaiknya dilakukan oleh eksekutif, sehingga terlihat bahwa Locke sendiri tidak menganggap lembaga ini penting untuk dipisahkan secara tegas.

Kerangka pemikiran Locke kemudian lebih dikembangkan dan dipertegas lagi oleh Montesquieu<sup>14</sup>. Dalam pemikirannya yang dikenal dengan konsep trias politika, Montesquieu memisahkan pelebagaan kekuasaan negara dalam tiga fungsi, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan yang tegas, diharapkan terjaminnya kebebasan masing-masing lembaga dalam menjalankan kekuasaannya.

Dasar pemikiran Locke dan Montesquieu di jaman modern kemudian mengalami perkembangan yang amat pesat. Mekanisme kelembagaan yang dulu belum menyentuh persoalan-persoalan teknis dan operasional terus mengalami perbaikan-perbaikan. Namun demikian isu-isu yang dikumandangkan tetap tidak berubah yaitu pembatasan kekuasaan negara dalam rangka kedaulatan rakyat (demokratisasi). Kedudukan rakyat dalam teori kedaulatan rakyat berusaha ditempatkan sedemikian rupa dalam pembahasan tentang pelebagaan dalam ketatanegaraan, sehingga pemusatan kekuasaan pada satu orang atau satu lembaga diharapkan tidak terjadi. Munculnya konsep perimbangan kekuasaan terhadap kekuasaan eksekutif memungkinkan tersedianya mekanisme kontrol dalam

---

<sup>14</sup> Ibid, hlm.135.

penyelenggaraan kehidupan kenegaraan dan sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik.

Isu utama dalam perdebatan tentang sistem pemerintahan demokrasi adalah hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Kekuasaan lembaga eksekutif adalah kekuasaan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Ia merupakan perancang dan pelaksana utama dari kebijakan-kebijakan negara. Sedangkan lembaga legislatif yang muncul dari kerangka pemikiran untuk menyeimbangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam perspektif kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang mewakili kehendak dan kepentingan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat dan diwujudkan dalam pembentukan undang-undang. Perdebatan yang kemudian berlanjut dalam kaitannya dengan isu utama ini adalah bagaimana menciptakan keseimbangan kekuasaan di antara kedua lembaga ini agar tujuan untuk mengantisipasi dan mengeliminasi kecenderungan penyelewengan kekuasaan dari masing-masing lembaga dapat dilakukan secara optimal. Persoalan-persoalan yang diajukan untuk dijadikan bahan penilaian dalam mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing sistem adalah stabilitas pemerintahan, partisipasi politik dan pergolakan politik.

Dalam perkembangannya setiap negara memiliki ciri khas masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Pengelompokan sistem pemerintahan ini tidak lain untuk lebih jauh melihat perbedaan dan kesamaan dari berbagai sistem pemerintahan, dengan mengetahui tolak ukur pertanggungjawaban pemerintah suatu Negara terhadap rakyat yang diurusnya .

Dalam sistem pemerintahan negara-negara demokrasi modern, terdapat dua model utama sistem pemerintahan dengan berbagai variasinya. Sistem tersebut adalah sistem presidensial dan sistem parlementer. Perbedaan utama di antara keduanya adalah:<sup>15</sup>

- 1) Dalam pemerintahan parlementer, kepala pemerintahan, yang bisa dijabat oleh perdana menteri, presiden atau yang lainnya, bergantung pada mosi atau kepercayaan badan legislatif dan dapat turun dari jabatan melalui mosi tak percaya dari legislatif. Dalam pemerintahan presidensial, kepala pemerintahan hampir selalu disebut presiden dan dipilih untuk masa jabatan yang ditentukan oleh UUD. Dalam keadaan normal, kepala pemerintahan dalam sistem presidensial tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri oleh badan legislatif (meskipun terdapat kemungkinan untuk memecat seorang presiden dengan proses pendakwaan luar biasa).
- 2) Kepala pemerintah presidensial dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan, dan Perdana Menteri dipilih oleh badan legislatif.
- 3) Sistem parlementer memiliki pemerintah/eksekutif kolektif atau kolegal sedangkan sistem presidensial memiliki eksekutif nonkolegal (satu orang). Posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri lain, tapi selalu ada tingkat kolegalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan keputusan. Sebaliknya, para anggota kabinet presidensial hanya merupakan penasihat dan bawahan presiden.

---

<sup>15</sup> Drs. H. Inu Kencana Syafiie, M.Si., *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung : Rafika Aditama, 2001) hlm.88.



- 4) Dalam sistem presidensial, presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara, ia juga tidak dapat sekaligus menjadi anggota badan legislatif. Sementara dalam sistem parlementer perdana menteri hanya merupakan kepala pemerintahan saja dan biasanya ia dan anggota-anggota kabinetnya merupakan anggota legislatif.

Perbedaan-perbedaan yang dikemukakan di atas tentunya tidak merupakan kriteria-kriteria yang pasti berlaku dalam negara-negara yang menganut masing-masing sistem. Kriteria-kriteria pokok tersebut terutama berlaku tanpa pengecualian bagi negara Amerika Serikat dan Inggris yang masing-masing memberlakukan sistem presidensial dan sistem parlementer. Sebagian negara-negara modern bahkan menggunakan sistem-sistem utama tersebut dengan berbagai modifikasi dan variasi. Hal ini dikarenakan kedua sistem tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing, selain itu keduanya tidak serta merta dapat diadopsi utuh tanpa mempertimbangkan sistem politik, ekonomi dan sosial-budaya masing-masing negara.

#### 1. *Sistem Pemerintahan Parlementer*

Dimana dalam system ini dilakukan pengawasan terhadap eksekutif oleh legislative, jadi kekuasaan Parlemen yang besar dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan pada rakyat, maka pengawasan atas jalannya pemerintahan dilakukan wakil rakyat yang duduk dalam parlemen.

Dengan begitu Dewan Menteri (cabinet) bersama Perdana Menteri (PM) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Dapat dijadikan contoh untuk system ini adalah Kerajaan Inggris, karena Raja atau Ratu hanya sebagai Kepala

Negara saja, sedangkan yang menyelenggarakan pemerintahan adalah Perdana Menteri bersama kabinetnya.

Keadaan dimana lembaga eksekutif bertanggung jawab kepada lembaga legislatif seperti ini dapat membuat lembaga eksekutif tersebut dijatuhkan oleh lembaga legislatif melalui mosi tidak percayanya. Tetapi karena PM Inggris kuat kedudukannya dalam arti memimpin partai yang dominant, maka sulit dijatuhkan oleh parlemen. Andaikan posisi dominant itu tidak dimiliki, maka akan terjadi jatuhnya PM dalam waktu yang relatif singkat, sehingga berkaitan pada pembangunan ekonomi.

Sebenarnya dalam system ini, bila PM memiliki posisi dominan, dapat saja ia bersama kabinetnya menggeser kedudukan raja atau ratu, yang selama ini hanya memimpin acara seremonil. Tetapi hal ini sulit terjadi di Inggris karena raja bagi mereka merupakan lambang persatuan, dan sejak zaman nenek moyangnya dibanggakan sebagai identitas bangsa.

## 2. *Sistem Pemerintahan Presidensial*

Dalam system ini Presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai Kepala Negara juga sebagai Kepala Pemerintahan yang mengetuai Kabinet (Dewan Menteri). Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan *check and balance*, antara lembaga tinggi Negara inilah yang disebut *checking power with power*.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Isjwara, F., *Pengantar Ilmu Politik*, Dhiwantara, Bandung, 1967. hlm.153

Pembahasan sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney bahwa system presidensial didasarkan pada sebelas proposisi, yaitu:<sup>17</sup>

a. Majelis tetap sebagai majelis saja.

Dalam teori sistem pemerintahan, terdapat tiga fase kekuasaan pemerintahan, meskipun peralihan dari fase satu ke fase yang lain tidak selalu tampak jelas. Pada awalnya, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya. Ketiga fase ini merupakan pola yang pernah muncul di Inggris. Konsep sistem pemerintahan presidensial menuntut agar majelis tetap terpisah seperti dalam fase kedua sistem pemerintahan, dengan menghapuskan monarki dan mengganti raja dan pemerintahannya dengan seorang presiden dan majelis tetap sebagai majelis yang menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan presiden.

b. Eksekutif tidak dibagi, melainkan hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.

Penetapan eksekutif yang terpisah dimungkinkan karena eksekutif tidak terbagi sebagaimana yang terjadi dalam sistem parlementer. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti, hal ini mencegah majelis memaksa pengunduran dirinya, kecuali dengan tuduhan pelanggaran yang serius, dan sekaligus menuntut presiden

---

<sup>17</sup> Soehino, S.H., Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1998. hlm.248

untuk bersedia dipilih kembali melalui pemilihan umum jika ia ingin terus memegang jabatannya, namun sebaiknya masa jabatan presiden ini dibatasi pada beberapa kali masa jabatan. Hal yang juga penting adalah pemilihan presiden pada saat bersamaan dengan pemilihan majelis, mekanisme ini akan menghubungkan dua cabang pemerintahan, mendorong persatuan partai dan memperjelas berbagai masalah.

c. Kepala pemerintahan adalah kepala negara.

Jika dalam monarki praparlementer kepala negara juga merupakan kepala pemerintahan, maka dalam sistem presidensial kepala pemerintahan menjabat sebagai kepala negara. Ini merupakan satu perbedaan penting karena perbedaan ini menarik perhatian ke arah kedudukan yang terbatas dan keadaan di seputar jabatan presiden. Presiden mempunyai sedikit konsekuensi hingga ia dipilih sebagai pemimpin politik oleh para pemilihnya dan ia tidak lagi memegang kekuasaan apapun setelah masa jabatannya berakhir. Aspek seremonial dari kedudukannya sebagai kepala negara hanya mencerminkan prestise politiknya.

d. Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya.

Perdana menteri dalam sistem pemerintahan parlementer mengangkat menteri-menteri yang merupakan rekan-rekannya di parlemen untuk bersama-sama membentuk pemerintahan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden mengangkat menteri-menteri untuk dijadikan kepala departemen eksekutif di bawahnya. Dalam aturan formal yang berlaku di Amerika Serikat dan Filipina, pengangkatan menteri oleh presiden harus mendapatkan persetujuan dari majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah

Senat dan di Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihan oleh presiden terbatas pada orang-orang yang disetujui oleh badan itu. Hal ini menghindarkan presiden untuk mengangkat orang-orang yang diragukan kapabilitas pribadinya.

e. Presiden adalah eksekutif tunggal.

Dalam sistem pemerintah presidensial, kekuasaan pemerintahan dipegang oleh satu orang, yakni presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang bersifat kolektif, perdana menteri berkedudukan setara dengan menteri-menteri lainnya.

f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintah dan sebaliknya.

Dalam konvensi atau aturan parlementer negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, kecuali Belanda dan Norwegia, seseorang dibolehkan untuk menduduki jabatan eksekutif dan legislatif sekaligus. Dalam sistem pemerintahan presidensial, orang yang sama tidak boleh menduduki dua jabatan tersebut.

g. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstistusi.

Sistem pemerintahan presidensial menuntut presiden untuk bertanggung jawab kepada konstistusi, bukan kepada majelis sebagaimana dalam sistem parlementer. Biasanya majelis meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan berat atau mosi tidak percaya, namun hal ini tidak berarti ia bertanggung jawab kepada majelis seperti dalam pengertian parlementer. Dakwaan ini menuntut kepatuhan hukum dan sangat berbeda dengan pelaksanaan kontrol politik atas tindakan presiden.

h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis.

Majelis dalam sistem presidensial tidak dapat memberhentikan presiden, begitu pula sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan majelis dan oleh karena itu mereka juga tidak dapat saling memaksa. Hal ini, menurut pendukung sistem presidensial, merupakan keadaan yang mendukung mekanisme check and balance agar berjalan secara optimal.

i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlementer.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam sistem presidensial terlihat seperti ada kecenderungan tidak adanya lembaga yang dominan atas lembaga lain, karena presiden dan majelis sama-sama independen. Namun dalam praktek ada hal-hal yang justru memperlihatkan bahwa majelis berkedudukan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain termasuk lembaga yudikatif. Salah satu contohnya adalah bahwa majelis dengan dasar UUD dapat menjatuhkan hukuman kepada presiden dalam proses dakwaan berat. Contoh lainnya adalah kekuasaan mejelis untuk mengubah UUD menempatkan majelis sebagai lembaga yang dapat berbuat apa saja dalam mengatur kekuasaan lembaga-lembaga lain dalam negara. Dalam sistem parlementer, konstitusi harus diubah dengan persetujuan pemerintah dan parlemen, sedangkan dalam sistem presidensial majelis dapat merubah UUD tanpa persetujuan presiden.

j. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan, sedangkan perdana menteri dalam sistem parlementer dipilih oleh badan legislatif. Konsekuensi dari sistem ini adalah presiden akan merasa lebih kuat kedudukannya dari pada para wakil rakyat, karena ia dipilih oleh seluruh rakyat sedangkan para wakil rakyat dipilih oleh sebagian rakyat. Di beberapa negara Amerika Latin dan Perancis di masa de Gaulle, presiden dapat melangkah lebih jauh dari batas kekuasaannya dengan menggunakan alasan ini.

k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Apabila dalam sistem parlementer kegiatan politik bertumpu pada parlemen, maka dalam sistem presidensial tidak ada lembaga yang menjadi konsentrasi kekuasaan, karena pada kenyataannya kekuasaan menjadi terbagi dan masing-masing lembaga memiliki kewenangan yang dikontrol oleh lembaga lainnya.

### 3. *Sistem Pemerintahan Campuran*

Dalam sistem ini diusahakan hal – hal yang terbaik dari system pemerintahan parlementer dan system pemerintahan presidensial. Sistem ini terbentuk dari sejarah perjalanan pemerintahan suatu Negara.

Jadi system pemerintahan ini, selain memiliki presiden sebagai kepala Negara, juga memiliki Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, untuk memimpin Kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen.

Bila Presiden tidak diberi posisi dominant dalam system pemerintahan ini, Presiden tidak lebih sekedar lambang dalam pemerintahan dan cabinet goyah

kedudukannya. Untuk itu di Perancis pada Orde Barunya ini, mengubah konstitusi negaranya sedemikian rupa sehingga Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen bahkan Presiden dapat membubarkan Parlemen.

Konsep-konsep dan karakteristik sistem semi-presidensial hanya dapat didefinisikan dalam isi UUD yang menganutnya.<sup>18</sup> Sebuah rejim politik dianggap menganut system pemerintahan campuran jika UUD yang menetapkannya menyatukan tiga unsur, yaitu (1) presiden republik dipilih melalui hak pilih universal/ umum; (2) ia memiliki kekuasaan yang cukup besar; dan (3) ia memiliki lawan politik, namun seorang perdana menteri atau para menteri yang memegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan dapat tetap memegang jabatan seandainya parlemen tidak menunjukkan oposisi kepada mereka.

Hal ini pernah terjadi di Indonesia, pada waktu memakai Undang – undang Dasar Sementara 1950. yang menjadi persoalan adalah, apakah Wilayah Presiden dapat diberikan posisi dominant sebagaimana layaknya presiden, jika tidak maka Wakil Presiden akan tidak berdaya guna dan berhasil guna. Inilah salah satu sebab keretakan antara Presiden Ir. Soekarno dengan Wakil Presiden Drs. Moh. Hatta pada awal perpecahan Dwi Tunggal tersebut.

#### **E.4. Konstitusi**

Konstitusi secara harafiah pembentukan yang berasal dari Bahasa Prancis “Constituir” yang berarti membentuk. Secara istilah ia berarti peraturan dasar (zwaai) mengenai pembentukan negara. Dalam Bahasa Belanda disebut Grondwet,

---

<sup>18</sup> Drs. H. Inu Kencana Syafie, M.Si., *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung : Rafika Aditama, 2001) hlm. 93.



sedangkan didalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi. Dengan arti ini maka konstitusi memuat aturan-aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi yang diperlukan untuk berdirinya negara.

Konstitusi dalam arti luas mencakup baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis sehingga dengan demikian konstitusi itu ada dua macam yaitu Konstitusi tertulis atau yang disebut dengan Undang-Undang Dasar (UUD) dan yang tidak tertulis yang bisa disebut Konvensi.

Isi utama dalam sebuah Konstitusi menurut Dr Mohammad Mahfud. MD<sup>19</sup> Yaitu:

1. Tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara (system pemerintahan negara)
2. Tentang perlindungan terhadap hak asasi manusia (hubungan antara pemerintah dengan warganegara)

Didunia ini konstitusi tertulis ada yang panjang seperti di India yang memuat 394 pasal) dan ada yang pendek (seperti di Indonesia dan di Spanyol). Baik dalam konstitusi yang pendek maupun yang panjang kedua isi utama konstitusi ini tetap tercakup.

Muatan dalam Konstitusi mengenai wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara mencakup masalah pembagian kekuasaan, sistem pemerintahan, bentuk-bentuk dan nama lembaga negara, sampai pada proses-proses politik beserta aturan mainnya seperti Pemilihan Umum dan sebagainya.

---

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, Dr. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Prees Yogyakarta, 1993. Hlm.81.

Muatan yang kedua yang harus terdapat dalam konstitusi adalah Hak Asasi Manusia (HAM). Secara istilah hak asasi itu diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir kemuka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau negara.

Mula mula pengakuan hak asasi manusia secara konstitusional diberikan oleh negara Inggris melalui Piagam Magna (Magna Charta) yang lahir pada tanggal 15 Juni 1215. Magna Charta adalah piagam resmi pertama di Inggris yang menjadi lambang kemenangan perjuangan hak asasi manusia dalam kehidupan bernegara. Sebelumnya pada awal abad ketujuh di Madinah, telah pula lahir Piagam Madinah yang juga dikenal sebagi Konstitusi Madinah yang memberikan perlindungan terhadap semua penduduk untuk melaksanakan agama yang dianutnya.

Didalam Magna Charta ada dua prinsip yang ditekankan yaitu :<sup>20</sup>

1. Adanya pembatasan terhadap kekuasaan raja.
2. Adanya pengakuan bahwa Hak Asasi Manusia lebih penting dari pada kedaulatan raja sehingga pertimbangan untuk mengurangi Hak Asasi Manusia haruslah melalui prosedur hukum yang ada lebih dulu (azas legalitas)

Pada tanggal 6 Januari 1941 Roosevelt membuat amanat yang berisi “*The Four Freedom*” didepan kongres Amerika Serikat yang isinya adalah :<sup>21</sup>

1. Kebebasan memilih agama (*freedom of religion*)
2. Kebebasan dari rasa takut (*freedom from faer*)

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm.142

<sup>21</sup> Ibid, hlm.143

3. Kebebasan berbicara dan mengemukakan pikiran (*freedom of speech and expression*)
4. Kebebasan dari kekurangan dan kelaparan (*freedom from want*)

Setelah perang dunia II badan PBB yang disebut ECOSOC merancang piagam hak-hak asasi manusia yang hasilnya disahkan dalam sidang umum PBB tanggal 10 Desember 1948 di Paris. Piagam yang disahkan di Paris ini diterima sebagai “*Universal Declaration Of Human Rights*” (Pernyataan sedunia tentang Hak-hak Asasi Manusia).

Sebagai sebuah pernyataan, pernyataan atau piagam tersebut baru mengikat secara moral atau bukan yuridis sebab untuk mengikat secara yuridis harus dituangkan dalam bentuk perjanjian unilateral. Dan baru pada tanggal 16 Desember 1966 lahir *Covenant* dari Sidang Umum PBB yang mengikat bagi negara-negara yang meratifikasi *Covenant* (perjanjian) tersebut. *Covenant* tersebut memuat :<sup>22</sup>

1. Perjanjian tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*Covenant on economic, social and cultural Rights*).
2. Perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik (*Covenant on civil and political Rights*)

#### **E.5. Amandemen UUD 1945**

Dilihat dari sudut sejarah pembuatan UUD 1945 sejak semula memang dimaksudkan bukan sebagai UUD yang permanen karena muatannya belum cukup

---

<sup>22</sup> Ramdlonaning, *Cita dan Citra Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Krimonologi UI, Jakarta, 1983. hlm.45.

memuaskan sebagai konstitusi tertulis, unsur – unsur utama konstitusi yang membatasi kekuasaan dan melindungi HAM belum diatur secara ketat alias masih terlalu longgar.

Dua presiden kita yang bekerja dibawah payung UUD 1945, Soekarno dan Soeharto terpaksa harus diturunkan melalui sebuah proses yang cukup memalukan karena tidak adanya halangan dari sistem yang dibangun dalam UUD 1945 untuk menjadikan seorang presiden yang otoriter dan praktis memegang kekuasaan mutlak. Walaupun UUD 1945 menganut system demokrasi namun tidak memiliki pagar – pagar yang kuat untuk membatasi sebuah kekuasaan sehingga demokrasi dapat berjalan.

Sebuah pernyataan yang penting untuk menggambarkan atas ketidak mampuan UUD 1945 dalam mengontrol kekuasaan adalah bahwa didalam UUD 1945 itu sendiri belum memuat berbagai macam batasan – batasan mengenai sebuah kekuasaan dan perlindungan HAM. Sehingga dapat dikatakan bahwa UUD 1945 tidak memenuhi syarat sebagai sebuah aturan main politik yang seharusnya mewadahi konstutualisme.

Dengan lahirnya Reformasi membuat mata kita terbuka bahwa unsur utama yang harus kita benahi terlebih dahulu adalah aturan main yang akan kita pakai dalam bernegara yaitu UUD 1945 sehingga harus diamandemen agar segala kekurangan dan celah yang selama ini digunakan oleh sekelompok orang yang memegang tampuk kekuasaan tidak dapat diselewengkan lagi. Beberapa

kelemahan didalam UUD 1945 yang menyebabkan tidak mampu untuk menjamin lahirnya sebuah pemerintahan yang Demokratis, yaitu<sup>23</sup> :

1. *Tidak Ada Mekanisme Checks and Balances*

Sering dikatakan bahwa system politik yang diformat oleh UUD 1945 adalah system politik yang *Executive Heavy* dimana kekuasaan presiden sangat dominant. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan hak prerogative. Selain memiliki penuh kekuasaan executive presiden juga memiliki setengah dari kekuasaan legislative, apabila sebuah rancangan undang tidak disetujui oleh presiden maka RUU tersebut tidak dapat diajukan kembali sebaliknya apabila sebuah RUU tentang APBN tidak disetujui oleh DPR maka yang akan dipakai adalah RUU sebelumnya yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden. Selain memiliki hak untuk memberikan persetujuan tentang sebuah RUU presiden juga memiliki hak untuk mengeluarkan perpu jika keadaan “genting dan memaksa” tanpa adanya criteria pokok yang jelas apa yang dimaksud dengan “kegentingan yang memaksa” walupun memang penting adanya sebuah tindakan yang cepat dalam keadaan tersebut namun tidak Anaya kekuatan penyeimbang secara politik dari lembaga lain membuat hak presiden ini sangatlah mudah untuk disalahgunakan.

UUD 1945 juga tidak mengatur mengenai masalah mekanisme pengujian UU seperti *judicial review* padahal banyak produk legislative yang dipermasalahkan konsistensinya terhadap UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan – keinginan politik secara sepihak oleh pemerintah.

---

<sup>23</sup> Mahfud, Moh., MD. Prof., Dr, S.H.,S.U., Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.147.

## *2. Terlalu Banyakna Atribusi Kewenangan*

UUD 1945 juga terlalu banyak memberi atribusi kewenangan kepada legislative (yang praktis didominasi oleh president) untuk mengatur masalah penting tanpa batasan-batasan yang jelas. Setiap permasalahan seperti lembaga-lembaga negara, tentang HAM, tentang kekuasaan kehakiman, tentang pemerintahan daerah dan sebagainya merupakan ruang lingkup yang diberikan oleh UUD 1945 kepada legislative walaupun diatur oleh UU.

Jika sebuah UUD memberikan kewenangan hal – hal yang penting kepada lembaga legislative untuk diatur kedalam UU menjadi masalah yang wajar tetapi didalam UUD 1945 terlalu longgar sehingga dapat dengan mudah dimanipulasi dan diselewengkan dengan pembenaran yang formal. Misalkan untuk mengatur masalah susunan anggota MPR saja yang merupakan lembaga yang lebih tinggi dari legislative diatur dengan UU, begitu juga dengan kekuasaan kehakiman yang dalam UU-nya memiliki celah yang membuka pintu bagi pemerintah untuk melakukan intervensi.

## *3. Adanya Pasal – Pasal Yang Multitafsir*

UUD 1945 memuat berbagai pasal penting yang dapat memiliki multi tafsir sehingga setiap orang dapat mengartikan dan mengaplikasikan masing-masing terhadap apa yang diinginkan dari UUD 1945, tetapi dalam perjalanannya tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dikeluarkan oleh presiden. Ini adalah konsekuensi dari kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan.

Ketentuan pasal 7 tentang masa jabatan Presiden (*dipilih untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali*) misalnya, dari sudut bahas dapat diartikan dengan dua tafsir yang berbeda yakni bisa dipilih satu kali dalam setiap lima tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali dalam satu kali masa jabatan yang sama atau bisa dipilih kembali berkali-kali asalkan dipilih selama lima tahun sekali. Berdasarkan pemahaman dari esensi konstitusionalisme secara akademis umumnya dikemukakan bahwa tafsir yang tepat atas Pasal 7 tersebut adalah dua kali masa jabatan presiden, tetapi karena president memiliki penafsiran yang berbeda dengan memilih penafsiran bahwa jabatan presiden dapat diduduki berkali-kali asalkan dipilih secara formal setiap lima tahun sekali maka pendapat presidenlah yang harus diterima dan dipakai selama ini. Padahal presiden pula yang mendominasi pembuatan UU yang mengatur orang-orang untuk dapat duduk di MPR guna memilih presiden.

#### 4. *Terlalu Percaya Pada Semangat Orang (Penyelenggara)*

Ketiga kelemahan diatas lebih didasarkan kepada terlalu percayanya UUD 1945 kepada itikad atau semangat penyelenggara Negara hal ini terbukti dengan isi dari penjelasan UUD 1945 yang dengan polosnya menyatakan bahwa "*yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara adalah semangat, semangat para penyelenggara Negara ...*" kepercayaan yang seperti ini mungkin memang wajar tetapi apabila tidak diatur secara jelas bagaimana cara bermain didalamnya maka akan menimbulkan sebuah rasa sombong bagi seorang pemimpin sehingga menganggap dirinyalah bagian terpenting dari Negara sehingga dapat berbuat apa saja sesuai keinginannya.

Dengan berdasarkan kalimat inilah banyak kalangan mengatakan bahwa otoriterisme dan korupsi politik yang terjadi selama ini disebabkan oleh orangnya, bukan oleh UUD-nya. Tetapi sebenarnya yang paling penting adalah sistemnya, sebab orang baik dan sedemokratis apapun apabila telah berkuasa tetap akan diintai oleh penyakit korup. Jika seorang pemegang tampuk pimpinan mempunyai jiwa dan semangat yang demokratis, jujur, dan adil belum tentu pemertintahannya akan berjalan seperti itu apabila system yang ada tidak memaksa untuk membangun pemerintahan yang seperti itu karena elemen kekuasaan yang memiliki berbagai macam watak dan banyak orang akan selalu menjurus kepada penyakit korup. Oleh karena itu selain semangat orang harus bagus, system juga harus baik agar dapat menjaga semangat itu itu berjalan dan mengontrol aturan main sehingga memiliki norma dan batasan yang jelas.

## **F. DEFINISI KONSEPTUAL**

### **F.1. Perubahan**

Perubahan adalah keadaan berubah, peralihan, pertukaran. Termasuk dalam pengertian ini adalah pencabutan, penambahan, pergantian, dan pembaruan.

### **F.2. Kekuasaan**

Kekuasaan adalah kemungkinan untuk melaksanakan kehendak sendiri dalam kerangka suatu hubungan sosial.

Kekuasaan merupakan kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan orang lain / masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri, dengan



sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu.

### **F.3. President RI**

Istilah Presiden merupakan lain bentuk dari istilah Raja yang merupakan sebutan bagi pemimpin sebuah Negara dalam bentuk kerajaan. President merupakan sebutan kepala Negara yang mendeklarasikan diri sebagai sebuah Negara Republik yang merupakan Supra Struktur Politik tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Presiden adalah sebutan untuk jabatan tertinggi pemerintahan nasional pada kebanyakan Negara; kepala Negara; kepala pemerintahan; kepala atau pimpinan puncak pada lembaga atau perusahaan dan sebagainya.

Fungsi dan wewenang seorang presiden ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara. Dalam Sistem Pemerintahan yang utama terdiri dari Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parleментар. Namun dalam perkembangannya disetiap negara mengalami penyesuaian berdasarkan politik, budaya, ekonomi dan dinamika lokal yang terjadi didalam negara tersebut sehingga saat ini hampir tidak ada sebuah negara yang menjalankan kedua sistem tersebut secara murni.

Jadi Presiden RI yang kami maksud disini adalah seorang yang menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan sesuai dengan UUD 1945 di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **F.4. Amandemen**

Amandemen yaitu perubahan didalam dokumen yang dilakukan dengan penambahan, mengganti, atau menghilangkan bagian tertentu.

Amandemen merupakan salah satu hak parlemen atau dewan perwakilan rakyat untuk mengusulkan dan mengadakan perubahan terhadap undang-undang.

#### **F.5. Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945)**

Undang-Undang Dasar (UUD) adalah undang-undang yang menjadi dasar semua undang-undang dan peraturan lain dalam suatu Negara, yang mengatur tentang bentuk, system pemerintahan, pembagian kekuasaan, dan wewenang badan-badan pemerintahan.

UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, sebagaimana yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 yang kemudian diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sekarang sudah mengalami perubahan setelah diamandemen oleh MPR sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002.

### **G. METODE PENELITIAN**

#### **G.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Di mana penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu subyek, suatu setting, suatu pemikiran ataupun suatu peristiwa.

Tujuan dari penelitian Deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran secara sistematis, factual, dan akurat mengenai fakta – fakta, sifat – sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.<sup>24</sup>

## **G.2. Data & Sumber Data**

Data adalah segala keterangan atau informasi segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian.<sup>25</sup> Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang tersusun dalam bentuk dokumen–dokumen (data tidak langsung) melalui buku–buku atau referensi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>26</sup>

Karena penelitian ini menggunakan data sekunder maka bahan untuk materinya/sumber datanya sebagian besar berasal dari buku-buku, referensi, catatan-catatan, dokumen pribadi/umum, analisa maupun laporan yang dikemukakan oleh para ahli atau pakar dibidangnya. Disamping itu akan dilengkapi dengan berbagai keterangan dari berbagai sumber antara lain surat kabar dan majalah.

## **G.3. Teknik Pengumpulan Data**

Yang diharapkan dalam penelitian ini akan dapat diperoleh dengan teknik dokumentasi. Menurut Winarno Surachmad, dokumentasi adalah laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan dan perkiraan terhadap

---

<sup>24</sup> Moh. Nazir, Ph.D, *Metode Penelitian*, (Jakarta : Ghalia, 1988), hal. 65.

<sup>25</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta:Gajah Mada University Press, 1987) hal. 221.

<sup>26</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*,(Jakarta: Rajawali Grafinde,1995); hal.84

peristiwa itu.<sup>27</sup> Dengan demikian yang dimaksud dengan teknik dokumentasi disini adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan menganalisa dokumen-dokumen (data dokumen) dari lembaga-lembaga terkait maupun dari perpustakaan-perpustakaan.

#### **G.4. Teknik Analisis Data**

Setelah data yang diperlukan terkumpul, maka dilakukan analisis data. Teknik analisa data merupakan tahap akhir dalam penelitian. Analisa data merupakan proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola kategori dan urutan uraian dasar.<sup>28</sup>

Sesuai dengan jenis penelitian, data dan sumber data, serta teknik pengumpulan datanya maka analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif. Dengan menggunakan teknik analisa data kualitatif maka data yang diperoleh dalam penelitian ini tidak dianalisis dengan menggunakan angka-angka, tetapi akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.

Penelitian kualitatif lebih menekankan hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah.

---

<sup>27</sup> Winarno Surachmad, *op.cit.*, Hlm.134

<sup>28</sup> Patton dalam Lexy Moeleung, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya: 1998, hal.103