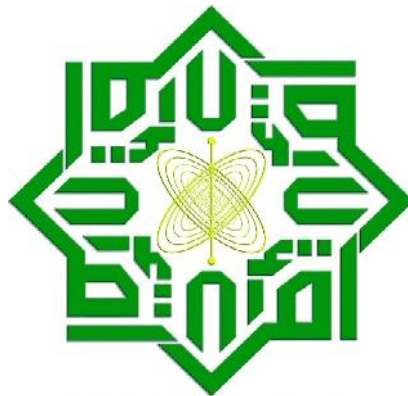


SKRIPSI

**KEKUASAAN PRESIDEN DALAM UNDANG-UNDANG DASAR
1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN
(Tinjauan Yuridis Pasal 4 dan 5)**

Diajukan Untuk Melengkapi Sebagian Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum



Oleh

**LILI MELIANA
NIM : 10827002616**

**JURUSAN ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM
RIAU
2013**

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul *Kekuasaan Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen (Tinjauan Yuridis Pasal 4 Dan 5)*. Yang menjadi latar belakang penelitian ini adalah amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan sebanyak empat kali dengan alasan secara filosofisnya, yuridis, historis dan substansi pasal-pasal, yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan dan legislasi presiden berubah.

Penelitian hanya dibatasi pada pasal 4 dan 5, dengan rumusan masalah bagaimana kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sebelum di amandemen dan bagaimana kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sesudah di amandemen. Penelitian ini diharapkan dapat menjawab rumusan masalah yaitu bagaimana kekuasaan presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan komparatif. Sumber data yang Penulis peroleh keseluruhannya adalah data sekunder dengan teknik pengumpulan data dari studi kepustakaan, selanjutnya diolah, diklasifikasikan dengan sistematis, logis, yuridis dan dianalisa secara "*Deskriptif Kualitatif*", yaitu suatu metode analisis hasil studi kepustakaan ke dalam bentuk penggambaran permasalahan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat dibedakan kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 yang terkandung dalam pasal 4 dan 5 tersebut. Sebelumnya, pada Orde Lama dan Orde Baru bentuk negara Indonesia berubah-ubah dari negara kesatuan menjadi federasi dan kembali pada negara kesatuan, sistem pemerintahan dari presidensiil ke-parlementer dan kembali pada sistem presidensiil, pemerintahan produk UUD 1945 tersebut sering kali melahirkan pemerintahan yang otoriter. kemudian memasuki era reformasi setelah di amandemen pemerintahan bangun dan menguatkan bentuk negara republik dengan sistem pemerintahan adalah presidensiil, pemerintahan dijalankan berdasarkan demokrasi dengan didukung supremasi hukum yang menuntut penegakan negara hukum berdasarkan konstitusi. Sedangkan analisa yang

diperoleh dari pasal 4 ialah Presiden selain pemegang kekuasaan eksekutif juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden mudah merumuskan undang-undang sesuai dengan kepentingannya sendiri, inilah yang disebut dengan *executive heavy*, yang kemudian setelah diamanatkan kekuasaan membentuk undang-undang tersebut dikembalikan pada DPR pemegang kekuasaan legislatif.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

LEMBAR PENGESAHAN PEMBIMBING

LEMBAR PENGESAHAN

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Batasan Masalah.....	9
C. Rumusan Masalah	9
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
E. Metode Penelitian.....	10
F. Sistematika Penulisan.....	12

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEKUASAAN

A. Pengertian Kekuasaan dan Sumber Kekuasaan	13
B. Pemegang dan Penyelenggara Kekuasaan	18
C. Pembatasan dan Pemisahan Kekuasaan	20

BAB III PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

SEBAGAI KONSTITUSI DI INDONESIA

A. Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Indonesia.....	25
B. Alasan dan Tujuan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945	32
C. Proses dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.....	37

BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL ANALISA

- A. Kekuasaan Presiden dalam Undang-undang Dasar
1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sebelum Amandemen..... 42
- B. Kekuasaan Presiden dalam Undang-undang Dasar
1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sesudah Amandemen 55

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan 68
- B. Saran 69

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara hukum merupakan buah dari adopsi dan transplantasi lewat politik konkordansi kolonial Belanda¹. Negara hukum ini merupakan teori Hans Kelsen yang dikenal sebagai *Reine Rechtslehre* (ajaran hukum murni), beliau menegaskan bahwa ajaran hukum murni adalah ilmu hukum bukan politik hukum.

Konsep Negara Hukum (*Rechtsstaat*), mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Negara berdasarkan Konstitusi.
2. Kekuasaan Kehakiman yang merdeka.
3. Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia.
4. Kekuasaan yang dijalankan berdasarkan atas prinsip bahwa pemerintahan harus berdasarkan ketentuan hukum.

Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat². Menurut Sri Soemanti, konstitusi disamakan dengan UUD hal ini berdasarkan praktek-praktek yang ada di Negara-negara dunia.

¹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: PT. Genta Publishing, 2009), Cet. ke-2, h. vii.

² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni`matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2003), Cet. ke-3, h. 8.

Selanjutnya, sistem pemerintahan yang berlaku di Negara-negara yang menganut asas demokrasi pada garis besarnya ialah menganut sistem parlementer dan presidensiil. Kabinet parlementer yaitu kabinet yang para menterinya masing-masing bertanggungjawab kepada parlemen. Hal ini karena parlemen yang memilih menteri-menteri yang tepat, begitu juga perdana menterinya. Anggota parlemen dapat menjatuhkan setiap kesalahan masing-masing menteri³. Sedangkan Kabinet presidensiil yaitu kabinet yang menteri-menterinya bertanggungjawab kepada Presiden. Agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan Presiden apabila melakukan kesalahan maka antara badan legislatif dengan badan eksekutif harus saling mengawasi dengan ketat⁴.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden selain berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala eksekutif. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 4 ayat (1) UUD Negara RI tahun 1945 yang berbunyi : “Presiden Republik Indonesia memegang Kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-undang Dasar”⁵.

UUD 1945 disahkan sebagai Undang-Undang Dasar negara oleh [PPKI](#) pada tanggal [18 Agustus 1945](#). Kemudian pada tanggal [27 Desember 1949](#), di Indonesia diberlakukan [Konstitusi RIS](#). Konstitusi RIS merupakan hasil persetujuan dari Konferensi Meja Bundar (KMB) yang antara lain :

- a) Konstitusi RIS menentukan bentuk Negara Serikat (federasi) yaitu 16 negara bagian.

³ Inu Kencana Syafii, *System Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003), h. 19.

⁴ *Ibid*

⁵ Firdaus , “*Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen 1945*” Lembaga Pusat Penelitian Universitas Islam Sultan Syarif Kasim, (Pekanbaru, UIN Suska Riau, 2011), h.10, t.d.

- b) Konstitusi RIS menentukan sifat pemerintahan berdasarkan asas demokrasi liberal dimana menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah kepada parlemen.
- c) Mukadimah konstitusi RIS telah menghapus sama sekali jiwa dan semangat maupun isi pembukaan UUD 1945, Proklamasi Kemerdekaan sebagai naskah proklamasi yang terinci⁶.

Pembentukan RIS tetaplah dipandang sebagai hasil politik belanda semata-mata untuk memecah belah persatuan bangsa. Itulah sebabnya segera sesudah pengakuan kedaulatan, dimana-mana di daerah-daerah bagian timbul pergolakan dan pernyataan-pernyataan yang spontan dari rakyat untuk kembali ke Negara kesatuan dengan jalan menggabungkan diri kepada RI⁷.

Kemudian sejak tanggal [17 Agustus 1950](#) di Indonesia berlaku [UUDS 1950](#). Pada masa inilah masyarakat mulai berpikir untuk kembali kepada Negara Kesatuan sebagaimana termuat dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-IV. Namun masih terdapat 3 negara bagian yaitu, *Negara bagian RI Proklamasi, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur*.

Akhirnya Presiden menganggap bahwa keadaan ketatanegaraan Indonesia membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta merintangi pembangunan semesta berencana untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 diumumkan dekrit mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 serta tidak berlakunya UUDS 1950, dengan dikukuhkan secara aklamasi oleh [DPR](#) pada tanggal [22 Juli 1959](#).

⁶ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2004), Cet.ke- 8, h. 50.

⁷ Kansil, Kristine, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), Cet. ke-3, h. 44.

Setelah dinyatakan kembali pada UUD 1945 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, praktis UUD 1945 belum pernah diubah untuk disempurnakan. Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya bukannya menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi yang dijunjung tinggi adalah kekuasaan terpimpin, itulah yang sangat dominan. Era ini melahirkan sistem diktator dalam kepemimpinan Negara. Presiden Soekarno telah gagal keluar dari pilihan dilematisnya antara mengembangkan demokrasi lewat sistem multipartai dengan keinginan untuk menguasai seluruh partai dalam rangka mempertahankan kekuasaannya.⁸

Adapun penyimpangan yang terjadi dalam UUD 1945 pada masa ini ialah Presiden berkuasa mengangkat ketua dan wakil ketua MPR/DPR juga DPA, MPRS menetapkan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, terjadinya pemberontakan gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia.

Karena banyaknya kelemahan yang terjadi diberbagai aspek tatanan Negara pada masa itu, maka kekuasaan beralih pada Presiden Soeharto (orde baru). Pada masa ini, Pemerintah menyatakan akan menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, namun penyelewengan terhadap UUD 1945 kembali berulang. UUD 1945 tidak boleh disentuh oleh siapapun “disakralkan” dengan berbagai ancaman dan stigma subversive yang dituduhkan bagi yang akan menyentuhnya. Bahkan, hanya pemerintah Orde Baru (Soeharto) yang boleh menafsirkan makna yang terkandung dalam UUD 1945, sementara MPR tinggal mengesahkan saja.

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), h. 137.

Pada masa Orde Baru ini, yang dimaksud dengan UUD 1945 menjadi konstitusi yang sangat "sakral", ialah melalui ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa UUD 1945 tidak boleh diubah, dan apabila tetap ingin diubah harus melalui persetujuan rakyat melalui referendum sesuatu hal yang sulit untuk dilakssankan pada masa itu bahkan hampir dikatakan tidak mungkin.

Berlaluinya masa Orde Baru ditandai dengan masa transisi, yaitu masa sejak Presiden Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Melalui gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa, didukung intelektual kampus, dan LSM yang memperoleh dukungan luas dari publik Indonesia. Jatuhnya Soeharto menandai berakhirnya era rezim otoritarian yang telah berkuasa selama lebih dari 30 tahun sehingga membuka peluang suksesi kepemimpinan nasional kepada B.J Habibie. Selain itu terjadi dinamisasi luas bagi bangsa Indonesia untuk mereformasi secara struktural seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, baik politik, ekonomi dan hukum⁹.

Pada masa jabatan Bachruddin Jusuf Habibie, dimata bangsa lain keadaan Indonesia sangat membahayakan, penuh resiko dan lebih membingungkan dibanding sebelumnya. Pada masa ini benar-benar terjadi kekacauan diberbagai bidang yang terutama, krisis ekonomi dan politik yang telah meluluhlantakkan Negara kesatuan Republik Indonesia secara politik dan bahkan mungkin secara fisik¹⁰.

⁹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, (Jakarta: PT. Grasindo Persada, 2008), h. 50.

¹⁰ Richard Mann, *Memperjuangkan Demokrasi di Indonesia*, ahli bahasa oleh Maria Iraawati Yulianto, (Jakarta: PT. Enka Parahiyangan, 1999), h. 15.

Sepanjang perjalanan Negara Republik Indonesia ternyata telah terjadi tolak-tarik antara langgam demokrasi dan langgam otoritarian dalam sistem politik. Pada awal kemerdekaan secara formal konstitusional, yakni berdasar pasal IV aturan peraturan peralihan UUD 1945 kekuasaan ditumpukan pada Presiden. Ini berarti bahwa kekuasaan telah ditumpukan pada satu tangan, sesuatu yang tidak sejalan dengan paham demokrasi¹¹.

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia selama ini memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut *quasi presidensiil* atau sistem campuran dalam konotasi negatif, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan *cheks and balance* yang efektif diantara lembaga-lembaga Negara yang ada¹².

Dalam orasi ini dipakai istilah "*Reformasi Konstitusi*", karena selain terkait dengan reformasi hukum sebagai bagian dari reformasi menyeluruh yang dicanangkan pada tahun 1998 menyusul berakhirnya pemerintahan Orde Baru, juga maknanya lebih umum dan luas yang didalamnya dapat mencakup amandemen perubahan, perbaikan, penyempurnaan, dan juga pembaharuan atau penggantian konstitusi atau UUD¹³.

¹¹ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003), Cet. ke-2, h. 136.

¹² Jimli Asshiddqi, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 166.

¹³ Mochtar Pabottinggi, Abdul Mukthie Fadjar, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, (Jakarta: PT. Surya Multi Grafika, 2002), h. xxix.

Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain, Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden, sebagaimana yang diungkapkan oleh Soepomo dalam sidang Dokuritzu Zyunbi Chosa Kai: “...buat (*penyelenggara pemerintah*) sehari-hari presidenlah yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat ”¹⁴, dan dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif serta kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang.

UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” dan “fleksibel” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dalam Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-undang.

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat,

¹⁴ Ni`matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: FH UII PRESS, 2004), Cet. ke-2, h. 73.

penghormatan Hak Asasi Manusia dan Otonomi Daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, yang antara lain infrastruktur yang ada pada partai-partai maupun organisasi masyarakat, pemilu yang hanya sekedar untuk memenuhi syarat demokrasi secara formal, serta kesejahteraan sosial berdasarkan pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai.

Pada kurun waktu tahun [1999-2002](#), UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan (amandemen), yang mengubah susunan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, melalui sidang umum dan sidang tahunan MPR, namun menurut Mohd. Mahfud. MD amandemen hanya satu kali dilaksanakan namun melalui empat kali pengesahan.

Diakui bahwa proses perumusan UUD 1945 sangat tergesa-gesa, waktu yang tersedia dirasakan sangat pendek, apalagi dalam kenyataannya dihadapkan dengan momentum proklamasi kemerdekaan, atas dasar itu presiden Soekarno menandakan bahwa UUD 1945 adalah UUD kilat, yang karenanya harus dilakukan perubahan pada saat Indonesia merdeka.¹⁵

Hasil amandemen inilah yang akan menjadi penelitian penulis dengan perbandingan terhadap keadaan sebelum diamandemen.

¹⁵ Jimli Asshiddiqi, Hafid Abbas, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2009), Cet. ke-3, h. 61.

B. Batasan Masalah

Masalah kekuasaan pemerintahan adalah masalah yang tiap kali selalu dibicarakan baik dalam masyarakat, kalangan mahasiswa/mahasiswi dan golongan lainnya. Hal ini karena kekuasaan pemerintahan tidak akan terlepas dari pembicaraan seputar politik, sosial, dan masyarakat. Mengingat luasnya pembahasan yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden, penulis hanya memfokuskan pada pasal 4 dan 5 Undang-Undang Dasar 1945.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah Penulis kemukakan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sebelum Amandemen?
2. Bagaimana kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 setelah Amandemen?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sebelum Amandemen.
2. Untuk mengetahui kekuasaan presiden dalam UUD 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 setelah Amandemen.

b. Manfaat Penelitian

1. Sebagai salah satu sarana untuk menyelesaikan studi pada program SI Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan informasi bagi pihak-pihak lain yang ingin mengadakan penelitian terhadap permasalahan yang berkaitan dimasa yang akan datang.
3. Untuk menambah wawasan dan sebagai pedoman bagi penulis dalam menerapkan ilmu pengetahuan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian/ pendekatan

Jenis penelitian yang akan dilakukan merupakan penelitian hukum normatif, Penelitian ini memiliki titik tolak penilaian analisis terhadap sejarah hukum dan perbandingan hukum. Maka dalam penelitian ini Penulis melakukan analisa terhadap kekuasaan presiden sesudah dan sebelum diamandemen, kemudian melihat sejarah yang menyebabkan perubahan terhadap undang-undang tersebut sehingga didapatkan kesimpulan yang bisa menggambarkan eksistensi amandemen UUD 1945 terhadap kekuasaan presiden.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder secara keseluruhannya, yang terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer, yaitu sumber data yang mengikat dalam hal ini adalah UUD 1945.

- b. Bahan hukum sekunder, bahan yang memberikan penjelasan terhadap data primer, yaitu buku-buku literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer dan skunder, dalam penelitian ini adalah kamus hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Langkah yang ditempuh dalam mengumpulkan data adalah dengan cara mengadakan penelaahan terhadap undang-undang dasar 1945. Literatur yang ada kemudian dibaca dan dipahami, lalu diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Selanjutnya disusun secara sistematis dan jelas mejadi suatu kerangka yang mudah dipahami, selanjutnya barulah diadakan penganalisaan.

4. Analisis Data

Setelah tersusun dalam kerangka yang lengkap secara keseluruhan lalu dianalisa sesuai dengan kemampuan penulis. Dalam menganalisa penelitian ini dipergunakan metode deskriptif analitik, yaitu dengan jalan menjelaskan kekuasaan Presiden dalam undang-undang dasar sebelum diamandemen, mencari masalah-masalah yang terjadi dan penyebabnya kemudian melihat keadaan pemerintahan Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 sebelum dan sesudah diamandemen kemudian di analisa secara mendalam. Setelah itu disusun sebagaimana yang diatur dalam penulisan skripsi yang telah ditetapkan oleh Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penelitian ini, Penulis membagi pembahasan ini dalam lima bab yaitu:

- BAB I** :Pendahuluan, merupakan bab yang berisikan uraian latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II** :Tinjauan umum tentang kekuasaan bab ini berisikan tentang pengertian dan sumber kekuasaan, pemegang dan penyelenggaraan kekuasaan dan pembatasan dan pemisahan kekuasaan.
- BAB III** :Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia bab ini membahas tentang Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia, alasan dan tujuan amandemen Undang Undang Dasar 1945 dan proses dan perubahan Undang Undang Dasar 1945.
- BAB IV** :Pembahasan dan hasil Analisa tentang kekuasaan Presiden dalam Undang Undang Dasar 1945 berdasarkan pasal 4 dan 5 sebelum dan sesudah amandemen.
- BAB V** :Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEKUASAAN

A. Pengertian Kekuasaan dan Sumber Kekuasaan

Negara tanpa kekuasaan suatu hal tidak masuk akal, karena Negara tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan. Suatu Negara membutuhkan kekuasaan sebagai alat untuk meraih tujuan dari Negara tersebut.

Menurut Plato, kekuasaan adalah kesanggupan untuk meyakinkan (persuasi) orang lain agar orang lain yang telah diyakinkan itu melakukan apa yang telah diyakinkannya sesuai dengan kehendak orang yang melakukan persuasi¹. Sedangkan Machiavelli berpandangan bahwasanya hukum adalah segala-galanya, beliau tidak setuju dengan pemikir-pemikir politik yang mengadakan pembatasan terhadap kekuasaan karena Negara ia menganggap bahwa hukum harus terlepas dari nilai-nilai *etis*, *cultural* dan *religious*. Negara harus benar-benar bebas (Negara kekuasaan).

Kemudian Aristoteles mengemukakan teori kekuasaannya yang berdasarkan konstitusi, yaitu dalam suatu Negara hukumlah yang memiliki kedaulatan yang tertinggi. Menurutnya inilah bentuk pemerintahan yang realitis dan praktis serta ideal terhadap suatu bangsa karena bersumberkan pada hukum berbeda dengan Plato yang menjadikan sumber kekuasaan adalah ide yang berasal dari pengetahuan seseorang sedangkan Machiavelli hanya meletakkan kekuasaan pada Negara, negaralah yang mengatur keseluruhan aspek kehidupan bernegara,

¹ Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinius, Machiavelli*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002), Cet. ke-2, h. 84.

Negara itu sendirilah yang akan mencapai tujuannya, ada juga yang mengatakan bahwa sumber kekuasaan itu ada ditangan rakyat ini adalah pendapat penganut teori hukum alam yang dicetuskan oleh J.J. Rousseu (Negara demokrasi), sehingga yang memegang kekuasaan tertinggi adalah kedaulatan rakyat.

Pemikiran tentang Negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran Negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur Negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²

Negara-negara hukum di dunia memiliki latar belakang sejarah dan pemikiran yang berbeda-beda. Di Jerman, *Rechtstaat* adalah suatu bangunan hukum murni yang tidak berhubungan dengan politik. Teori Hans Kelsen yang dikenal "*Reine Rechtslehre*" (Ajaran Hukum Murni) memberikan landasan teori bagi konsep tersebut. Kelsen mengatakan, Negara adalah tidak lain suatu bangunan hukum. Dalam ajaran tersebut, teori Negara Hukum tidak lain berisi teori tentang hukum positif. Ajaran hukum murni tidak bicara mengenai suatu tatanan hukum yang spesifik melainkan suatu ajaran hukum yang bersifat umum.³

Pemikiran Negara hukum pertama sekali dicetuskan oleh Plato dalam sebuah bukunya yang berjudul *Nomoi* dalam bukunya ini beliau mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik adalah berdasarkan pada pengaturan

² Ni`matul huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII press, 2005), h. 1.

³ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: PT. Genta Publishing, 2009), Cet. ke-2, h. 6.

hukum yang baik. kemudian dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles yang memberikan pemikiran bahwa yang memimpin dalam suatu Negara bukanlah manusia melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Oleh karena itu kepemimpinan yang ada dalam suatu Negara itu merupakan budaya, gaya hidup serta juga gambaran dari watak suatu bangsa.

Gagasan Negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Imanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur Negara hukum adalah:⁴

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

Namun, masing-masing Negara hukum di dunia memiliki perbedaan unsur dari Negara hukum yang diterapkan, hal tersebut disebabkan sejarah dan latar belakang masyarakat Negara yang berbeda-beda. Sehingga melahirkan berbagai tipe Negara hukum, diantaranya Negara polisi, Negara hukum liberal, Negara hukum formal, dan Negara hukum materiil.

Dalam perkembangannya terdapat kolerasi yang jelas antara Negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui

⁴Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2006), h. 3.

sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, Negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas Negara Hukum.

Dalam kajian historis, perkembangan tipe Negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi Negara. Semakin sedikit campur tangan Negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi Negara di dalamnya. Sebaliknya dengan semakin intensifnya campur tangan Negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi Negara.⁵

Secara teoritik asal kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu ;

1. Kekuasaan yang berasal dari pemberian pengakuan kekuasaan,
2. Kekuasaan yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan⁶.

Dengan melihat teori tersebut di atas, kita dapat menarik pada bangsa kita sendiri yang kekuasaannya diberikan oleh rakyat kepada pemegang pemerintahan berdasarkan pada UUD 1945. Pemberian oleh rakyat tersebut menjadikan Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat, sedangkan berdasarkan UUD 1945 ialah pernyataan bahwasanya Indonesia adalah Negara hukum. Indonesia adalah penganut paham teori kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat yang sumber kekuasaannya adalah hukum dan rakyat.

⁵ *Ibid.*

⁶ Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, (Yogyakarta : Graham Ilmu, 2006), h. 51.

Oemar Senoadji berpendapat bahwa Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara hukum pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara hukum pancasila ialah adanya jaminan terhadap *Freedom Of Religions* atau kebebasan beragama. Tetapi kebebasan beragama di Negara hukum pancasila selalu dalam konotasi positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia.⁷

Padmo Wahyono menelaah Negara hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting adalah kemakmuran masyarakat.⁸

Kedua pendapat ahli hukum diatas memberikan sumbangan bahwa Negara hukum Indonesia memiliki sistem yang berbeda dengan negara-negara lain yaitu Negara hukum pancasila yang di dalamnya terkandung makna bahwasanya Indonesia membebaskan kepada warga negaranya untuk memeluk agama yang diyakini oleh pemeluknya namun kebebasan itu juga tidak membenarkan adanya propaganda dalam kerukunan hidup beragama. Kemudian Negara hukum Indonesia juga berdasarkan asas kekeluargaan. Pada dasarnya watak, adat kebiasaan suatu masyarakat tentulah terbentuk dari lingkup yang paling kecil sekali yaitu keluarga, oleh karena itu Indonesia menjadikan asas kekeluargaan

⁷ Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta; Kencana, 2004), Cet. 2, h. 93

⁸ *Ibid*, h. 94

yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagai dasar untuk membentuk Negara hukum berdasarkan demokrasi di Indonesia.

B. Pemegang dan Penyelenggara Kekuasaan

Dalam bentuk monarki dan tirani, kekuasaan berada di tangan satu orang, dalam bentuk autokrasi dan oligarki, kekuasaan berada di tangan beberapa orang, sedangkan dalam bentuk politea dan demokrasi, kekuasaan berada di tangan banyak orang.⁹ Oleh karena itu jumlah pemegang kekuasaan di setiap Negara itu berbeda-beda sesuai dengan bentuk negaranya.

Sedangkan Negara autokrasi adalah bentuk Negara yang memandang bahwa Negara memiliki kepentingan sendiri serta kepribadian sendiri tanpa memperhatikan kehendak rakyatnya karena yang menjadi tujuan Negara ialah untuk menghimpun kekuasaan sebesar-besarnya pada Negara, Negara ini dikendalikan oleh seorang penguasa. Sedangkan bentuk politea atau demokrasi adalah kebalikan bentuk Negara autokrasi yaitu mengutamakan kepentingan rakyat untuk kebahagiaan dan kesejahteraan rakyat, yang memegang kekuasaan dalam Negara ini adalah rakyat dan dijalankan melalui perwakilan sebagaimana halnya yang berlaku di Indonesia.

Pada setiap Negara berbeda-beda dalam istilah sebutan terhadap pemegang kekuasaannya, biasanya sebutan itu sesuai dengan konsep mengenai kepala Negara dan konsep kepala pemerintahan. Pada Negara-negara komunis seperti Republik Rakyat Cina dikenal istilah Ketua untuk menyebut kedudukan kepala

⁹ Susilo Suharto, *Op. Cit.*, h. 186.

Negara, sedangkan di Jerman, kepala pemerintahan disebut Kanselir.¹⁰ Pada Negara-negara muslim, dikenal dengan istilah Raja. Namun di Berunai Darussalam menyebutnya dengan Sultan. Seorang raja atau Sultan menjalankan pemerintahan sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan, sebagaimana juga halnya Presiden di Indonesia juga menjalankan tugas sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara (mandataris dan delegetaris).

Ruang lingkup kehidupan berbangsa dan bernegara sangatlah luas dan beragam. Oleh karena itu, diperlukan beberapa instansi sebagai pemegang kekuasaan yang menjalankan pemerintahan sebagai perwakilan dari rakyat. Menurut Indroharto perwakilan dalam organ pemerintahan terbagi pada beberapa kelompok yaitu :

- a. Instansi-instansi resmi pemerintahan yang berada dibawah Presiden sebagai kepala eksekutif,
- b. Instansi-instansi dalam lingkungan Negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintahan,
- c. Badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan,
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan,

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika Offset, 2010), h. 163.

- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.¹¹

Tetapi yang paling inti dari pemegang kekuasaan di Indonesia ialah terdiri dari tiga lembaga yang saling berkoordinasi yaitu *pertama*, lembaga eksekutif yang dijalankan oleh seorang Presiden dan wakil Presiden serta menteri-menteri yang membantu untuk jalannya roda pemerintahan, *kedua*, lembaga legislatif yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dan *ketiga*, lembaga yudikatif yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

C. Pembatasan dan Pemisahan Kekuasaan

Dahulu negara-negara di dunia lebih banyak memakai sistem pemerintahan yang absolut dengan bentuk pemerintahan monarki. Kemudian, setelah populernya Teori pembatasan kekuasaan yang disebut dengan teori Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu maka kekuasaan tidak lagi tertumpu pada seorang raja saja. Adapun yang dimaksud dengan trias politika tersebut ialah pembagian kekuasaan pada tiga lembaga yaitu kekuasaan perundang-undangan (legislatif), kekuasaan yang melaksanakan pemerintahan (eksekutif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif) dengan sistem pemerintahan yang populer di negara-negara dunia yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer.

Montesquieu menegaskan bahwa kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang pihak penguasa akan terjamin, apabila tiga kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisiil diadakan pemisahan mutlak satu sama lain.¹²

¹¹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT. Rajawali Pers, 2011), Cet. ke-6, h. 83.

John Locke adalah bapak pencetus pertama tentang teori pemisahan kekuasaan sebelum Montesquieu. Menurutnya kekuasaan terbagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif yang juga merangkum kekuasaan yudikatif sekaligus dan kekuasaan federatif.

Menurut Maurice Duverger, ada tiga macam usaha untuk dapat melaksanakan pembatasan kekuasaan penguasa itu, yang masing-masing bergerak dengan lapangan yang tersendiri. Tiga macam usaha tersebut ialah pemilihan para penguasa, pembagian kekuasaan dan kontrol yurisdiksional.¹³

1. Pemilihan para penguasa yaitu pemilihan oleh rakyat yang akan diperintah, itu merupakan salahsatu cara yang paling mudah dan praktis untuk melaksanakan dan mencapai maksud daripada prinsip pembatasan kekuasaan penguasa;
2. Pembagian kekuasaan dengan tujuan agar melemahkan kekuasaan penguasa, dengan maksud untuk mencegah agar para penguasa itu jangan sampai menyalahgunakan kekuasaan atau bertindak sewena-wena pada rakyat;
3. Kontrol yurisdiksional ialah adanya peraturan-peraturan hukum yang menentukan hak-hak atau kekuasaan-kekuasaan tersebut, dan yang kesemuanya itu pelaksanaannya diawasi dan dilindungi oleh organ-organ pengadilan dari lembaga-lembaga lainnya.

Sedangkan menurut Yusril Ihza pembatasan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara meliputi dua hal yaitu:

¹² Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, (Yogyakarta : Graham Ilmu, 2006), h. 42.

¹³ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 2005), Cet. ke-7, h. 269.

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaan,
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.¹⁴

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem trias politika, yang mana pada masa sebelum diamandemennya UUD 1945 dilaksanakan secara pertikal yaitu dengan kedudukan majelis permusyawaratan adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memberikan mandat kepada Presiden untuk melaksanakan GBHN yang telah ditetapkan oleh Majelis, kemudian Presiden dan wakilnya yang akan melaksanakan penetapan GBHN tersebut, barulah pada posisi selanjutnya ada DPR yang berkuasa membentuk undang-undang.

Pada hampir setiap konstitusi di suatu negara, pengaturan pembagian kekuasaan berdasarkan jenis kekuasaannya kemudian menjalankan kekuasaan tersebut berdasarkan sistem pemerintahan yang menjadi pilihan suatu negara sesuai dengan bentuk negara masing-masing.

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem dan pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun antara hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.¹⁵

¹⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Gema Insani Press,1996), h. 19.

¹⁵ Pirdaus, “*Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen 1945*” Lembaga Pusat Penelitian Universitas Islam Sultan Syarif Kasim, (Pekanbaru, UIN Suska Riau, 2011), h. 27.t.d.

Suatu sistem pemerintahan dinamakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif), secara langsung bertanggungjawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif) yaitu kekuasaan eksekutif sangat bergantung pada dukungan mayoritas dari badan legislatif, karena dalam sistem ini lembaga yang mengangkat Presiden dan wakilnya untuk menjalankan roda pemerintahan dan badan legislatif memiliki kuasa untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala Negara.

Sedangkan sistem presidensiil, adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Dalam hal ini pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.¹⁶

Soehino dalam bukunya Ilmu Negara, menegaskan bahwa pemerintahan presidensiil adalah pemerintahan dengan pemisahan kekuasaan secara tegas sedangkan dalam sistem parlementer antara badan legislatif dan eksekutif masih memiliki hubungan timbal balik yang dapat mempengaruhi satu sama lain.

Selain dari kedua sistem pemerintahan yang telah dikemukakan di atas ada suatu sistem yang menurut Moh. Mahfud merupakan sistem yang mengklasifikasi kedua jenis tersebut sekaligus. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan

¹⁶ *Ibid*

eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Jadi dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan yang di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.

Dilihat dari beberapa ciri masing-masing dari sistem pemerintahan yang telah dijelaskan sebelumnya, sistem pemerintahan di Indonesia lebih mengena pada sistem Presidensiil, yang mana Presiden adalah supir yang memegang roda pemerintahan untuk menjalankan kehendak rakyat, yang mana Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki kuasa untuk menurunkan jabatan seorang kepala Negara maupun kepala pemerintahan karena masing-masing dari lembaga pemerintahan telah memiliki ruang lingkup sendiri atau pembatasan serta pembagian dalam menjalankan peran dan fungsinya di dalam pemerintahan dan telah diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang ketentuan hal tersebut.

BAB III
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945
SEBAGAI KONSTITUSI DI INDONESIA

A. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah hukum dasar tertulis (*basic law*), konstitusi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.¹

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grontwet*. Perkataan *Wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *Gront* berarti tanah atau dasar.²

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law*, Undang Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan pemerintahan suatu Negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.³

Secara etimologis antara kata konstitusi, konstitusional dan konstitusionalisme inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapan katanya berbeda. Konstitusi adalah peraturan ketatanegaraan dalam hal ini adalah

¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni`matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), Cet. ke-3, h. 7.

² *Ibid*

³ *Ibid*

subjek atau undang-undang dasar suatu Negara, sedangkan tindakan objek konstitusi yang bertentangan dengan konstitusi disebut tindakan konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama,
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara, dan
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan.

Namun berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat, berdasarkan atas kedaulatan yang dianut pada suatu negara. Jika suatu negara menganut paham demokrasi maka sumber konstitusinya berasal dari rakyat, dan apabila yang berlaku adalah paham kedaulatan Raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya konstitusi.

Konstitusi sangat berpengaruh terhadap pembentukan sistem politik dalam suatu Negara, selain sebagai dokumen nasional konstitusi juga menjadi alat untuk membentuk sistem pemerintahan yang ada. Oleh karena itu UUD biasanya secara umum akan memuat materi-materi tentang sejarah perjuangan berdirinya suatu Negara dengan mewujudkan keinginan dan cita-cita para tokoh bangsa baik masa sekarang maupun di masa akan datang serta pemikiran bagaimana ketatanegaraan dalam Negara tersebut mampu membawa pada perkembangan yang lebih baik. Pendapat ini dikemukakan oleh seorang ahli hukum dari Belanda A.A.H. Struycken.

Karena banyaknya pengertian konstitusi menurut para ahli hukum tersebut disebabkan sudut pandang yang berbeda yang juga tidak terlepas dari banyaknya klasifikasi konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, seorang ahli konstitusi dari Inggris bernama K.C. Wheare setelah banyak mengungkapkan secara panjang lebar mengenai konstitusi dan mengklasifikasikan konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis,
2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi Rigid,
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi,
4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan,
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensiil dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer⁴.

Pada mulanya konstitusi tentunya kebanyakan bersifat tidak tertulis, namun seiring berkembangnya sistem hukum pemerintahan dunia menyebabkan adanya kodifikasi terhadap hukum-hukum yang sebelumnya hanya sebuah kebiasaan dituangkan dalam sebuah kitab undang-undang dan diiringi juga dengan pembentukan peraturan-peraturan yang sesuai dan dibutuhkan pada masa pembuatan undang-undang, sehingga bersifat konkrit dan memiliki kekuatan hukum. Namun, disamping itu ada juga di beberapa Negara yang menggunakan konstitusi tidak tertulis dalam menegakkan hukum di Negara tersebut, seperti di Inggris, Israel, dan New Zealand.

James Bryce memberikan pemahaman tentang konstitusi fleksibel dengan melihat kriteria cara perubahan terhadap konstitusi tersebut. Menurutnya

⁴ *Ibid*

konstitusi yang mudah dalam proses perubahan undang-undangnya disebut konstitusi fleksibel sedangkan yang susah dan banyak persyaratan serta prosedur yang harus dilalui untuk mengubah suatu undang-undang itulah yang disebut dengan konstitusi rijid.

Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel menurut Bryce adalah; a. elastis, b. diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Berbeda dengan ciri-ciri pokok konstitusi yang rijid, meliputi; a. mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, dan b. hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.⁵

Dilihat dari ciri-ciri, kedudukan serta syarat untuk mengubah undang-undang tersebut konstitusi rijid dapat disamakan dengan konstitusi derajat tinggi yang mana undang-undang ini berkedudukan diatas peraturan perundang-undangan lainnya dan konstitusi derajat rendah sama dengan konstitusi fleksibel.

Bentuk konstitusi serikat dan kesatuan ini sesuai dengan bentuk pemerintahannya, apabila suatu Negara itu berbentuk serikat maka pembagian kekuasaannya adalah antara pemerintah Negara serikat dengan Negara bagian dan masing-masing Negara memiliki konstitusi sendiri. Sedangkan dalam Negara kesatuan pemerintahan terpusat pada satu pemerintah saja dan konstitusinya yang bersifat satu untuk semua.

Sebagaimana halnya konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan yang tergantung pada bentuk pemerintahannya maka pada konstitusi presidensiil dan

⁵ *Ibid*

konstitusi parlementer juga tergantung pada jenis sistem pemerintahannya. Konstitusi ini mengikut pada ciri-ciri dan sifat sistem pemerintahan yang berlaku.

Jadi, UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia termasuk pada konstitusi yang bersifat riid, dan berderajat tinggi, dengan bentuk konstitusi kesatuan dengan sistem presidensiil serta memberlakukan konstitusi tertulis dan tidak tertulis.

UUD 1945 ini dirancang oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir. Soekarno menyampaikan gagasan tentang "Dasar Negara" yang diberi nama Pancasila. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya" maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945.

Sebelum dilakukan Perubahan, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 65 ayat (16 ayat berasal dari 16 pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat berasal dari 21 pasal yang terdiri dari 2 ayat atau lebih), 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan.

UUD 1945 adalah konstitusi NKRI yang berdasarkan Pancasila, dengan tujuan negara seperti yang termuat dalam pembukaan UUD 1945, yaitu : “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial”, bentuk susunan pemerintahan adalah kesatuan dengan kabinet presidensiil.

Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ayat 1, undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar Negara itu. Yang dimaksud hanya sebagian adalah karena selain UUD (hukum tertulis) juga berlaku hukum tidak tertulis. Sebagai konstitusi negara Indonesia UUD 1945 berada di posisi tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan. Semua hukum yang berlaku di Indonesia haruslah sesuai dan berintisari dari UUD 1945. Akan tetapi biar bagaimanapun UUD 1945 adalah hukum yang di ciptakan manusia dan tidak dapat dikatakan sempurna. Setidaknya telah ada 4 **sejarah amandemen UUD 1945** dan ada tiga macam UUD yang telah digunakan di Indonesia. Yang dimaksud ketiganya adalah UUD 1945, UUD RIS 1949, dan UUDS 1950.⁶ Ketiga konstitusi tersebut berlaku dalam enam periode yang tercatat sebagai berikut:

1. Periode 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 berlaku UUD 1945;
2. Periode 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS);
3. Periode 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku UUDS 1950;

⁶ Admino, “Sejarah Amandemen UUD 1945”, artikel diakses pada 29 September 2012 dari <http://www.inoputro.com/2012/09/sejarah-amandemen-uud-1945/>.

4. Periode Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 22 Februari 1967 berlaku kembali UUD 1945 di bawah pemerintahan Orde Lama;
5. Periode 22 Februari 1967 sampai 21 Mei 1998 berlaku UUD 1945 di bawah pemerintahan Orde Baru;
6. Periode 21 Mei 1998 sampai sekarang dengan era reformasi dan berkonstitusikan UUD 1945 yang telah di amandemen.

Beruntung saat ini kita tetap menggunakan produk pendiri bangsa kita sebagai konstitusi negara yaitu UUD 1945. Namun dalam perjalanannya bangsa Indonesia semakin berkembang dan memiliki kebutuhan yang lebih beragam lagi. UUD 1945 yang diposisikan sebagai dasar negara ternyata memiliki beberapa kelemahan. Wajar saja karena dalam proses penyusunan UUD 1945 ini dilakukan dalam situasi kondisi genting, sama halnya seperti [proses perumusan pancasila](#), oleh karena itu keadaan dan perkembangan zaman menuntut untuk diadakan amandemen terhadap UUD 1945.

B. Alasan dan Tujuan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Sebagaimana telah disebutkan pada sub judul sebelumnya, bahwa konstitusi di Indonesia telah berulang kali mengalami perubahan sesuai dengan selera pemerintahan yang berkuasa pada masanya, hal ini bermula dari UUD 1945 yang memang masih banyak memiliki kekurangan yang mana pembentukannya juga dalam keadaan genting. Kembali pada era reformasi, masyarakat mencuak besar untuk mengadakan perubahan terhadap UUD 1945 yang sebelumnya juga telah silih berganti konstitusi di Indonesia. Hal ini juga disebabkan karena dalam beberapa periode negara Indonesia sering di bawah pemerintahan yang otoriter.

Menurut Ichlasul Amal, motif utama yang mendasari gerakan reformasi di Indonesia pasca rezim Orde Baru adalah, pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*). Agenda pemberdayaan masyarakat ini sangat penting, karena pada masa Orde Baru masyarakat berada pada posisi yang sangat lemah *vis a vis* negara (*state*)⁷.

Menanggapi semangat masyarakat terhadap amandemen tersebut banyak ahli Ilmu Hukum di Indonesia yang mendukung gerakan reformasi tersebut, alasan yang paling mendasar ialah pernyataan Ir. Soekarno tentang UUD 1945 dalam rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945 sebagai berikut:

“...tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan “ini adalah Undang-Undang Dasar kilat”, nanti kalau kita telah bernegara dengan tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna...”.

Selain itu, kebanyakan pendapat menyimpulkan bahwa dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat;
- b. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif;

⁷ Very Pirmansyah, “Politik Hukum Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945” Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2011), h. 57.

- c. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang sangat “*luwes*” sehingga dapat menimbulkan banyak penafsiran;
- d. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang;
- e. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup di dukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang berdemokrasi, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan Hak Asasi Manusia dan otonomi daerah.

Secara teoritis perubahan UUD 1945 didasarkan pada enam alasan pokok yaitu: perspektif filosofi, historis, sosiologis, yuridis, praktik ketatanegaraan dan perspektif materi. Yang masing-masing penjabarannya ialah sebagai berikut:

Menurut perspektif filosofi, Setiap undang-undang pada hakikatnya merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum dan menghindarkan dari kekuasaan yang bergerak atas nalurinya sendiri namun akhirnya dapat juga menimbulkan penyalahgunaan terhadap kekuasaan, demikianlah produk hukum buatan manusia tentunya terbatas sehingga undang-undang tentu sangat terbatas keberlakuannya karena terikat ruang dan waktu.

Berdasarkan historisnya penyusun undang-undang diliputi kondisi darurat karena masih dalam Perang Dunia II dan UUD 1945 adalah undang-undang sementara sesuai dengan pernyataan Soekarno dan tertulis dalam aturan tambahan butir kedua yaitu “dalam enam bulan setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, majelis itu bersidang untuk menetapkan UUD”.

Dilihat dari perspektif sosiologisnya selama Orde Lama dan Orde Baru di bawah pemerintahan Soekarno dan Soeharto, cita negara demokrasi berubah menjadi otoritarian menyimpang dan bertentangan dengan maksud UUD 1945 itu sendiri, penyelenggaraan negara di bawah kedua Presiden tersebut dapat dikatakan berciri sentralistik tertutup.

Secara yuridis ketentuan pasal 37 UUD 1945 juga memberikan jaminan hukum yang sangat kuat bagi munculnya gagasan dan berlangsungnya perubahan terhadap UUD 1945 yaitu dalam ayat (1) dinyatakan “bahwa untuk mengubah UUD minimal 2/3 dari jumlah MPR harus hadir”. Ayat (2) menyebutkan bahwa putusan perubahan terhadap UUD 1945 di ambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah MPR yang hadir.

Selama Orde Baru Undang Undang Dasar 1945 merupakan sebuah dasar negara yang tidak dapat diganggu gugat, dengan kata lain harus dilestarikan. Bahkan dalam rangka mengamankan konstitusi tersebut sampai diterbitkannya TAP MPR No. IV/ MPR/ 1983 tentang referendum. Ketetapan ini berisi tekad untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945, sementara setiap usaha untuk mencoba mengkritisi UUD 1945 secara segera memperoleh reaksi yang sifatnya refresif dari pemerintah. Artinya bahwa praktik ketatanegaraan pada Orde Baru adanya tindakan yang dapat dikategorikan sebagai perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945.⁸

Adapun tujuan dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

⁸ *Ibid*, h. 62

- a. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan pembukaan UUD 1945, dan Pancasila yang merupakan wadah persatuan dan kesatuan Indonesia;
- b. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
- c. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM yang merupakan syarat terbentuknya negara hukum;
- d. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *check and balance* yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
- e. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusi dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa;
- f. Menyempurnakan aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan negara demokrasi;
- g. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan dan

kepentingan dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Secara rinci tujuan perubahan UUD 1945 adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (*staat structuur*) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

C. Proses dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Perubahan UUD 1945 tidak dilakukan secara tiba-tiba, akan tetapi dimulai dengan tahapan-tahapan perubahan. Proses perubahan pada tahap awal dimulai dengan adanya tuntutan reformasi dalam segala bidang khususnya dalam bidang ketatanegaraan, memperhatikan partisipasi publik dengan melakukan penyerapan aspirasi masyarakat dan melakukan pembaharuan dari analisa lapangan di lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dinamika perubahan UUD 1945 diawali dengan pemberian pandangan umum fraksi-fraksi MPR, kemudian dibahas lebih lanjut oleh panitia Ad Hoc III, setelah dilakukan pembahasan hasil kajian PAH III tersebut dibahas dan diambil keputusan pada Rapat Badan Pekerja MPR dan diajukan pada sidang umum untuk pengesahan hasil amandemen yang telah disepakati secara mufakat.

Dalam kajian hukum tata negara, dikenal adanya dua cara perubahan undang-undang dasar (UUD) sebagai konstitusi yang tertulis. *Pertama* perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD itu atau dilakukan tidak berdasarkan ketentuan yang ada dalam UUD. Cara pertama biasa di sebut dengan istilah *verfassung anderung*, sedangkan yang kedua biasa disebut *verfassung wandlung*. Cara pertama disebut sebagai cara konstitusional, sedangkan yang kedua dengan cara yang bersifat revolusioner.⁹

Menurut C.F Strong ada empat macam prosedur perubahan konstitusi:

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, yang dilaksanakan menurut pembatasan-pembatasan tertentu. Perubahan ini terjadi melalui tiga macam kemungkinan. Pertama, untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu (kuorum) yang ditentukan secara pasti. Kedua, untuk mengubah konstitusi maka lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan terlebih dahulu dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum lembaga perwakilan rakyat yang melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi. Ketiga, adalah cara yang terjadi dan berlaku dalam sistem majelis dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan.
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi maka lembaga negara

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 70.

yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat melalui suatu referendum atau plebisit.

3. Perubahan konstitusi yang berlaku pada negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian. Perubahan konstitusi pada negara serikat harus dilakukan dengan persetujuan sebagian terbesar negara-negara tersebut.
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Sutjipto dan Soedijarto, bahwa untuk melakukan suatu perubahan UUD 1945 hendaknya memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut; pertama latar belakang sejarah perjuangan bangsa Indonesia. Kedua, latar belakang yuridis ketatanegaraan. Ketiga, rambu-rambu amandemen. Keempat, pelaksanaan amandemen UUD 1945. Kelima, pesan-pesan substansi dalam pembukaan UUD 1945 sebagai tolak ukur amandemen.¹⁰

Amandemen UUD 1945 baru dapat dilakukan setelah dicabutnya TAP MPR No. IV/ MPR/ 1983 tentang referendum dengan Ketetapan MPR No. VIII/ MPR/ 1998. Kemudian dalam melakukan perubahan harus memperhatikan ketentuan yang sudah menjadi kesepakatan bahwasanya tidak akan mengubah pembukaan UUD 1945, tidak akan mengubah bentuk negara kesatuan, susunan pemerintahan tetap kabinet presidensiil dan memberikan otonomi kepada daerah yang seluas-luasnya.

¹⁰ Very Pirmansyah, *Op, Cit*, h. 65

Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan (amandemen) yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR:

1. Amandemen yang pertama kali ini disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 atas dasar SU MPR 14-21 Oktober 1999. Amandemen yang dilakukan terdiri dari 9 Pasal, yaitu pasal 5, pasal 7, pasal 9, pasal 13, pasal 14, pasal 15, pasal 17, pasal 20, dan pasal 21. Inti dari amandemen pertama ini adalah pergeseran kekuasaan Presiden yang dipandang terlalu kuat (*executive heavy*).
2. Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000; Amandemen yang kedua disahkan melalui sidang umum MPR pada tanggal 18 Agustus 2000. Amandemen ini dilakukan pada 5 Bab dan 25 pasal. Berikut ini rincian perubahan yang dilakukan pada amandemen kedua, yaitu Pasal 18, pasal 18A, pasal 18B, pasal 19, pasal 20, pasal 20A, pasal 22A, pasal 22B, pasal 25E, pasal 26, pasal 27, pasal 28A, pasal 28B, pasal 28C, pasal 28D, pasal 28E, pasal 28F, pasal 28G, pasal 28H, pasal 28I, pasal 28J, pasal 30, pasal 36A, pasal 36B, pasal 36C dan Bab IXA, Bab X, Bab XA, Bab XII, Bab XV. Inti dari amandemen kedua ini adalah Pemerintah Daerah, DPR dan Kewenangannya, Hak Asasi Manusia, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan atau menyempurnakan susunan ketatanegaraan yang menjadi tuntutan Negara Hukum.
3. Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001 dan melalui ST MPR 1-9 November 2001. Perubahan yang terjadi dalam amandemen ketiga ini terdiri dari 3 Bab dan 22 Pasal. Berikut ini detil dari

amandemen ketiga Pasal 1, pasal 3, pasal 6, pasal 6A, pasal 7A, pasal 7B, pasal 7C, pasal 8, pasal 11, pasal 17, pasal 22C, pasal 22D, pasal 22E, pasal 23, pasal 23A, pasal 23C, pasal 23E, pasal 23F, pasal 23G, pasal 24, pasal 24A, pasal 24B, pasal 24C dan Bab VIIA, Bab VIIB, Bab VIIIA. Inti perubahan yang dilakukan pada amandemen ketiga ini adalah Bentuk dan Kedaulatan Negara, Kewenangan MPR, Kepresidenan, Impeachment, Keuangan Negara, dan Kekuasaan Kehakiman.

4. Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002. **Amandemen UUD 1945** yang terakhir ini disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 melalui ST MPR 1-11 Agustus 2002. Perubahan yang terjadi pada amandemen ke-4 ini terdiri dari 2 Bab dan 13 Pasal yaitu Pasal 2, pasal 6A, pasal 8, pasal 11, pasal 16, pasal 23B, pasal 23D, pasal 24, pasal 31, pasal 32, pasal 33, pasal 34, pasal 37 dan BAB XIII, Bab XIV. Inti Perubahan ialah DPD sebagai bagian MPR, Penggantian Presiden, pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian, mata uang, bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, perubahan UUD.

Terhadap hasil amandemen yang disebutkan di atas jika dibandingkan UUD 1945 sebelum dan sesudah di amandemen menurut Mahfud, sudah jauh lebih baik, baik dari konsep dasarnya maupun dalam kenyataan praktiknya, meskipun demikian secara tegas dapat juga disimpulkan hasil amandemen tersebut masih menyisakan beberapa persoalan sehingga ada yang mengusulkan untuk diperbaiki kembali dengan amandemen lanjutan.

Masalah-masalah yang dimaksud diantaranya ialah, sistem parlemen yang dianggap tidak tegas, masalah sistem presidensiil yang menimbulkan gaya parlementer, masalah fungsi legislasi yang pada umumnya di negara dengan sistem presidensiil tidak dimiliki oleh Presiden, namun Presiden memiliki hak veto, masalah kekuasaan kehakiman yang terkait dengan kompetensi silang antara MA dan MK, eksekutivitas wewenang MK serta pengawasan hakim konstitusi oleh Komisi Yudisial dan lain-lain.¹¹

Oleh karena itu gagasan penyempurnaan kembali tidak boleh ditabukan karena beberapa hal, yaitu tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan akan konstitusi juga sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan tuntutan zaman, ada kemungkinan saat mengadakan amandemen sebelumnya masih didominasi suasana emosi dan dalam kenyataannya UUD 1945 masih menimbulkan beberapa masalah di lapangan baik karena ketidakjelasan konsep maupun karena tidak antisipatif terhadap masalah konstitusional yang dapat timbul kemudian.

¹¹ Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), h. 153.

BAB IV

PEMBAHASAN DAN HASIL ANALISA

A. Kekuasaan Presiden dalam Undang Undang Dasar 1945 Berdasarkan Pasal 4 dan 5 Sebelum Amandemen

a. Pasal 4 Undang Undang Dasar 1945

Dalam UUD 1945 pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar”. Kalau dilihat berdasarkan teori Montesqueu berarti pemegang kekuasaan eksekutif, yang menyelenggarakan pemerintahan baik bersifat umum maupun bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum merupakan kekuasaan yang menyelenggarakan administrasi negara. Dalam hal ini Presiden merupakan pimpinan penyelenggara administrasi negara tertinggi yang memiliki tugas-tugas dan wewenang terhadap hal-hal tertentu sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke 4, Sedangkan tugas pemerintahan yang bersifat khusus merupakan penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden secara pribadi (kekuasaan sebagai kepala negara) yaitu hak prerogatif yang tertera dalam pasal 11 sampai 15 UUD 1945.

Berangkat dari ketentuan UUD 1945 beserta penjelasannya, Presiden selaku mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dan penyelenggara pemerintahan yang tertinggi mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan ketetapan-ketetapan MPR;
- b. Menjalankan segala tindakan atau kegiatan yang ditentukan oleh undang-undang dan/atau diperlukan agar tujuan yang ditentukan dalam undang-undang itu dapat tercapai;
- c. Melakukan segala kebijaksanaan, tindakan yang diperlukan untuk:
 - a) Melindungi bangsa dan tanah air Indonesia
 - b) Memajukan kesejahteraan umum
 - c) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
 - d) Ikut serta menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Dalam melaksanakan kebijaksanaan yang merupakan tugas dan wewenang penyelenggara administrasi negara atau penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, diwujudkan melalui beberapa tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

¹ Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983), h. 4.

Dalam kedudukannya Presiden mempunyai kekuasaan yang luas, baik yang bersifat simbolis maupun yang benar-benar merupakan kekuasaan pemerintahan. Wewenang atau kekuasaan Presiden tersebut dilihat dari apa yang terkandung dalam UUD 1945 ialah sebagai berikut:

1. Dalam Bidang Legislatif

- a. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan mengesahkan undang-undang;
- b. Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang (PERPU), dalam keadaan darurat;
- c. Untuk memberlakukan undang-undang baru harus melalui Peraturan Pemerintah sebagai pengesahan undang-undang tersebut.

2. Dalam Bidang Eksekutif

- a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi dalam Negara;
- b. Merupakan pimpinan tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- c. Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain dengan persetujuan DPR;
- d. Presiden bersama-sama DPR menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- e. Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang telah terpenuhi;
- f. Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta Negara lain
- g. Presiden memberikan gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain.

Menurut pasal 4 ayat 2 UUD 1945 “dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden” yang membantu segala apa yang dibebankan kepada Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Adapun tugas wakil Presiden dijelaskan pada pengumuman Presiden saat pembentukan kabinet Pembangunan II tanggal 27 Maret 1973, Presiden RI menegaskan/menjelaskan tugas Wakil Presiden sebagai berikut:

1. Tugas Umum

Sesuai dengan pasal 4 ayat (2) UUD 1945, tugas Wakil Presiden ialah membantu Presiden dalam melaksanakan tugasnya.

2. Tugas Khusus

- a. Memperhatikan secara khusus, menampung masalah-masalah, dan mengusahakan pemecahan masalah-masalah yang perlu, yang menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat;
- b. Melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen-departemen, dalam hal ini inspektur-inspektur jenderal dari departemen-departemen yang bersangkutan.

Pada awal kemerdekaan Indonesia membangun Negara Kesatuan yang berbentuk Republik (pasal 1 ayat 1 UUD 1945), dengan sistem presidensiil berdasarkan asas demokrasi yang dipimpin oleh seorang Presiden (langsung dipilih oleh PPKI), yang menjalankan kekuasaan atau haknya sendiri yaitu sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara juga menjalankan kekuasaan MPR, DPR dan DPA yang pada saat itu belum dibentuk, dengan hanya dibantu oleh satu-satunya lembaga negara yaitu Komite Nasional Indonesia Pusat yang disingkat dengan KNIP. Kekuasaan Presiden pada masa ini sangat besar, sehingga wajar menimbulkan pandangan internasional yang menganggap bahwa negara Indonesia bukan negara demokrasi.

Atas usul PPKI, Presiden mengeluarkan maklumat No. X yang ditandatangani oleh Wakil Presiden pada tanggal 16 Oktober 1945 yang intinya Presiden hanya menjalankan kekuasaan sebagai kepala negara saja. Kemudian berdasarkan maklumat Presiden pada tanggal 14 Nopember 1945 atas usul badan pekerja KNIP untuk adanya pertanggungjawaban menteri-menteri kepada parlemen, maka di umumkan susunan kabinet parlementer II dengan perdana menteri Sultan Sjahrir demikian seterusnya, kabinet dalam pemerintahan silih berganti pada masa awal kemerdekaan. Dengan demikian bentuk pemerintahan Indonesia adalah parlementer. Menurut kebanyakan ahli hukum pada awal periode ini pemerintah mampu mewujudkan negara yang demokratis.

Dalam keadaan gentingnya suasana pemerintahan demokrasi di Indonesia, belanda masuk sebagai propokasi untuk memecah belah NKRI melalui KMB (Konferensi Meja Bundar) di Den Haag yang bahkan telah mengubah Indonesia

menjadi negara federasi yang terdiri atas 16 negara bagian, dengan kepala negara adalah Soekarno dan perdana menterinya Moh. Hatta. Pada masa ini juga pemerintahan Indonesia adalah parlementer. Inilah yang dikenal dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS).

Berdasarkan itu pula pengakuan Belanda secara *de jure* atas kemerdekaan Indonesia terjadi dan berlaku sejak 29 Desember 1949, bukan 17 Agustus 1945. Konstitusi RIS 1949 secara resmi menganut sistem pemerintahan parlementer dengan beberapa kekhususan sehingga ada yang menyebutnya bukan sistem yang sepenuhnya murni parlementer.²

Akibat KRIS tersebut, setelah kembali bergabung pada negara kesatuan Indonesia maka dibentuklah UUDS 1950 untuk menetralsir ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam keadaan genting atau membahayakan jiwa persatuan dan kesatuan Indonesia. Dalam hal ini dibentuk konstituante pada tanggal 10 Nopember 1956 yang bertugas menyusun UU baru. Sayangnya, dalam waktu sekejap Presiden Soekarno menganggap bahwa konstituante telah gagal tanpa memberi kesempatan pada konstituante untuk melaksanakan tugasnya padahal untuk melaksanakan perubahan tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, sehingga dengan alasan tersebut dikeluarkanlah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Dalam hal dibubarkannya konstituante ini banyak pro dan kontra dikalangan pakar-pakar hukum di Indonesia.

Tindakan kembali ke UUD 1945 dan pembubaran konstituante adalah titik awal berakhirnya proses demokrasi di Indonesia, karena Indonesia memasuki era

² Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2009), h. 121.

Demokrasi Terpimpin untuk memenuhi kepentingan politik Soekarno dan Tentara, yang watak kekuasaannya: otoriter. Dalam pandangan Buyung, tindakan Soekarno mengeluarkan dekrit dan membubarkan konstituante itu sebagai “*Kudeta Konstitusional*”. Suatu kesalahan besar yang menjauhkan bangsa ini dari cita-cita pembentukan negara konstitusional.³

Wiryono Prodjodikoro, seorang mantan ketua Mahkamah Agung menyatakan dalam bukunya *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* yaitu tindakan Presiden mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 di dasarkan pada suatu hakekat hukum tidak tertulis yang dalam istilah Belanda disebut dengan “*staatsnoodrecht*”, artinya bahwa dalam keadaan tatanegara tertentu Presiden dapat mengadakan tindakan yang menyimpang dari ketatanegaraan yang ada demi menyelamatkan negara tersebut. Dasar ini adalah yang paling banyak disepakati oleh pakar hukum di Indonesia.

Salah satu dari isi Dekrit 5 Juli 1959 ialah dibentuknya MPRS yang berlandaskan pada pasal IV aturan peralihan UUD 1945. Oleh karena itu pada periode ke-2 UUD 1945 ini, telah dibentuk MPR, DPA yang bersifat sementara, sedangkan DPR (konstituante) yang telah dibubarkan diganti dengan DPR GR.

Periode ini benar-benar telah melahirkan pemerintahan yang otoritarian, bahkan melebihi dari kekuasaan yang terkandung dalam pasal IV aturan peralihan yang menyatakan bahwa Presiden melaksanakan tugas MPR, DPR dan DPA sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk, karena pada masa ini presidenlah yang secara langsung membentuk MPRS, DPAS, DPRGR (merupakan pengganti

³ Ni`matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2008), h. 176.

DPR hasil pemilu tahun 1955 setelah dibubarkannya konstituante), kemudian pemberian kedudukan menteri pada setiap Ketua dan Wakil Ketua MPRS, DPRGR, DPAS, termasuk juga dewan nasional, serta Presiden mengangkat dirinya sendiri sebagai pimpinan besar revolusi yang mengepalai segala bidang pemerintahan dalam tatanan negara.

Kedudukan Presiden pada masa ini tidak jelas apakah sebagai kepala pemerintahan atau kepala negara atau mencakup keduanya karena Presiden juga memegang kendali atas lembaga legislatif dan yudikatif, sistem pemerintahannya bukan presidensiil juga bukan parlementer, tidak diketahui bentuk pemerintahan apa yang dianut serta konstitusi yang dipakai, karena hampir semua tatanan negara berdasarkan pada Dekrit Presiden dan Penetapan Presiden yang dibuat secara individu daripada berdasarkan UUD 1945 yang dibuat secara mufakat, sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia pada periode ini adalah negara ala Soekarno.

Meletusnya gerakan 30 September PKI, menandakan mulai merosotnya kewibawaan Presiden Soekarno, dimana-mana terjadi protes terhadap kepemimpinannya. Sehingga pada sidang kabinet 11 Maret 1966, Presiden Soekarno terpaksa meninggalkan sidang sebelum selesai karena keadaan darurat yaitu adanya pasukan liar yang mengganggu istana. Peristiwa inilah yang menyebabkan dikeluarkannya Supersemar yaitu diberikannya mandat kepada Letnan Jendral Soeharto untuk bertindak atas nama Presiden dalam mengatasi kekacauan yang terjadi.

Supersemar merupakan rem yang menghentikan kekuasaan otoriter tersebut, yang akhirnya Letnan Jendral Soeharto mendapat dukungan dari masyarakat untuk memimpin negara, ditambah lagi dengan dikeluarkannya Tap. MPRS No. IX/MPRS/1966 yang memberikan kepada Soeharto sebagai pengemban pejabat Presiden hingga akhirnya terpilih sebagai Presiden oleh MPR hasil pemilu.

Presiden Soeharto adalah pemecah rekor negara demokrasi yang menjadi Presiden selama enam periode, tercatat mulai 1968 setelah disahkan oleh MPRS melalui Tap. MPRS. No. XLIV/MPRS/1968 yang mengemban tugas untuk melanjutkan Kabinet Ampera dengan perincian, yaitu menciptakan kestabilan politik dan ekonomi, menyusun dan melaksanakan REPELITA (rencana pembangunan lima tahun), melaksanakan pemilu paling lambat tanggal 15 Juli 1971, dan mengikis habis sisa-sisa G30S/PKI serta kontra terhadap Pancasila dan UUD 1945.

Dapat dicatat, bahwa dasar hukum kekuasaan Presiden Soeharto untuk tiap periode masa jabatan dari tanggal 22 Februari 1967 sampai tanggal pengunduran dirinya yaitu 21 Mei 1998 ialah UUD 1945, Ketetapan MPRS atau MPR dan Undang-Undang. Pengangkatan presiden Soeharto dari periode pertama hingga keenam berdasarkan Tap. MPR sebagai berikut:

1. Periode pertama Tap. MPRS. No. XLIV/MPRS/1968;
2. Periode kedua MPR No. IX/MPR/1973;
3. Periode ketiga Tap. MPR No. X/MPR/1978;
4. Periode keempat Tap. MPR No. VI/MPR/1983;

5. Periode kelima Tap. MPR No. V/MPR/1988;
6. Periode keenam Tap. MPR No. IV/MPR/1993.

Berdasarkan Tap. MPR No. X/MPR/1973, tanggal 22 Maret 1973, pasal 1 tugas Presiden mandataris MPR untuk lima tahun ialah:⁴

1. Melanjutkan pelaksanaan pembangunan lima tahun dan menyusun serta melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun II dalam rangka Garis-Garis Besar Haluan Negara;
2. Terus menerbitkan dan mendayagunakan aparatur negara di segala bidang dan tingkatan;
3. Menata dan membina kehidupan masyarakat agar sesuai dengan demokrasi pancasila;
4. Melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif dengan orientasi pada kepentingan nasional.

Kepemimpinan Soeharto selama tiga dasawarsa lebih telah melahirkan pemerintahan yang otoriter hal ini bermula dari kelemahan UUD 1945 yang masih memerlukan pembaharuan, tidak terwujudnya demokrasi pancasila dengan berbagai fenomena yang ada, banyak kerancuan yang terjadi dalam pemerintahan presidensiil, yang mana kedaulatan tertinggi sepenuhnya di tangan MPR, MPR mengangkat dan memberhentikan Presiden karena Presiden merupakan mandataris MPR, dan sistem pemerintahan *check and balance* juga tidak dapat terpenuhi karena posisi pemerintahan yang berdiri pertikal serta belum tercipta Indonesia yang dengan pemerintahan presidensiil.

⁴*Ibid*, h.110

Demikianlah selama Orde Baru dan Orde Lama kekuasaan pemerintahan silih berganti, pasang surut antara langgam demokrasi dan otoriter. Susilo Suharto mengungkapkan yang dimaksud dengan pasang ialah ketika kekuasaan pemerintah lebih kuat, lebih besar dari yang tercantum dalam UUD 1945 sedangkan surut ialah ketika kekuasaan pemerintah lemah, lebih kecil dari yang tercantum dalam UUD 1945.

Sejarah politik birokrasi di Indonesia juga mengalami proses penguatan dan pelemahan secara terus-menerus. Di jaman pemerintahan Orde Lama di bawah Soekarno birokrasi berada dalam posisi yang lemah, sebaliknya dalam pemerintahan Orde Baru di bawah kendali Soeharto, birokrasi mengalami puncak kekuasaan yang sangat kuat.⁵

b. Pasal 5 Undang Undang Dasar 1945

Sebagaimana diketahui bahwasanya kewenangan Presiden juga memiliki tempat di bidang legislatif, yaitu membentuk undang-undang hal ini tertera dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Setiap rancangan undang-undang akan dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Rancangan undang-undang tersebut dapat diajukan oleh Presiden maupun DPR, sehingga dapat dipahami bahwa Presiden dan DPR sama-sama memiliki hak inisiatif untuk membentuk undang-undang, namun tetap akan lebih dominan kepada Presiden yang menjalankan pemerintahan serta lebih cepat

⁵ Leo agustino, *Politik dan Perubahan Antara Reformasi Politik di Indonesia dan Politik Baru di Malasya*, (Yogyakarta: Graham Ilmu, 2009), h. 37.

tangkap terhadap apa yang dibutuhkan oleh undang-undang sebab Presiden adalah pelaku utama pemerintahan.

Efektifitas penggunaan hak inisiatif lebih dominan ada pada Presiden (pemerintah), hal ini disebabkan antara lain:⁶

1. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkrit sebagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan undang-undang yang mengatur bidang tertentu dan kompleks.
3. Tata kerja eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat dibandingkan DPR yang bersifat kolegial.

Terjunnya eksekutif dalam pembentukan undang-undang inilah yang menjadi landasan istilah *executive heavy* juga salah satu penyebab tidak dapat diwujudkannya pemerintahan dengan sistem *check and balance* dengan demikian kehidupan bernegara yang berdasarkan demokrasi juga terganggu keberadaannya.

Pasal 5 ini mengandung redaksi yang memang memberikan secara tegas kekuasaan pembentukan undang-undang itu kepada Presiden. Sehingga Presiden dapat mengolah dan merumuskan undang-undang sesuai dengan keinginannya. Dalam hal ini peran DPR tidak begitu aktif meskipun DPR adalah pengemban tugas legislatif karena memang tidak ada hal yang lebih menguatkan legislatif

⁶ *Ibid*, h. 44.

dibanding eksekutif, bahkan peraturan perundang-undangan yang sudah disetujui oleh DPR pun dapat dimantahkan kembali oleh Presiden. Sebagai contoh ialah RUU penyiaran (1997) yang dikembalikan oleh Presiden padahal RUU tersebut sudah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah. Itulah sebabnya selama Orde Baru (30) tidak ada satupun undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR.

Ketentuan pasal 5 ayat (2) UUD 1945 ialah “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang”. Beberapa bagian dari urutan hirarki perundang-undangan yang tertuang dalam UU No. 10 tahun 2004 adalah produk eksekutif yaitu:

- a. Peraturan Pemerintah yang ditetapkan berdasarkan perintah tugas undang-undang atau semata-mata berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang;
- b. Keputusan Presiden merupakan hak prerogatif presiden untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan, sepanjang hal tersebut masih dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara.
- c. PERPU yaitu peraturan yang ditetapkan dalam keadaan genting yang memaksa, hal ini dijelaskan dalam UUD 1945 pasal 22.

Demikian undang-undang telah memberikan kepercayaan yang begitu tinggi kepada pemegang eksekutif dengan banyaknya memegang kendali terhadap undang undang, sehingga setiap undang undang tetap memiliki keterkaitan pada eksekutif.

B. Kekuasaan Presiden dalam Undang Undang Dasar 1945 Berdasarkan Pasal 4 dan 5 Sesudah Amandemen

a. Pasal 4 Undang Undang Dasar 1945

Secara substansi pasal ini memang tidak mengalami perubahan, namun menyusul pada pasal-pasal berikutnya yang berkenaan dengan kekuasaan Presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya banyak mengalami perubahan sesuai dengan cita-cita amandemen. Perubahan yang terkandung dalam pasal ini mencakup kedudukan Presiden, sistem pemerintahan termasuk juga bentuk negara Indonesia yang dari masa k-emasa tak kunjung terwujud republik dengan demokrasi yang murni.

Sebelum dan menjelang proses amandemen pasal ini memiliki aneka warna yang berbeda-beda. Sejak Presiden Soeharto digantikan oleh Habibie yang sebelumnya berkedudukan sebagai Wakil Presiden Indonesia, ini menandakan Indonesia telah memasuki Era Reformasi, dengan cita-cita ingin menegakkan supremasi hukum, keluar dari pemerintahan yang otoriter menuju negara hukum yang berbentuk republik dengan sistem presidensiil yang sesungguhnya.

Menurut sejarah mundurnya Presiden Soeharto dari pemerintahan disebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinannya yang dimata masyarakat telah mengekang hak warga dan banyak kelemahan-kelamahan sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya, kemudian dengan dimotori oleh mahasiswa KAMI dan berbagai organisasi lainnya bergabung dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menuntut agar Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya.

Sejak 21 Mei 1998 sampai tanggal 20 Oktober 1999, Indonesia dipimpin oleh Presiden ke-3 yaitu Presiden Habibie. Pada masa ini belum ada perubahan

yang berarti terhadap ketentuan pasal 4 ayat 1 UUD 1945. Disebutkan oleh Susilo Suharto, yang intinya bahwa pada masa ini kekuasaan Presiden tidak merosot namun kewibawaan Presiden yang merosot, yang paling menonjol ialah disebabkan lepasnya Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu MPR RI tidak memperkenankan Presiden Habibie untuk ikut dalam pemilu, yang dimenangkan oleh Abdurrahman Wahid pada tahun 1999. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintahan Habibie juga mendapat pujian karena menyelesaikan kesulitan yang menakutkan dan setidaknya mempertahankan stabilitas politik dan ekonomi.

Salah satu faktor yang akan menentukan keberhasilan masa liberalisasi politik menuju masa transisi adalah kemampuan rezim baru yang terbentuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan masa transisi. B.J. Habibie, pengganti Soeharto telah memainkan peran maksimal sebagai Presiden masa transisi yang responsif memenuhi tuntutan masyarakat yang menginginkan kebebasan politik. B.J. Habibie tidak ragu-ragu membuka keran-keran kebebasan politik yang selama Soeharto berkuasa ditutup rapat. Kebebasan pers, kebebasan menyampaikan pendapat dan kebebasan berserikat tumbuh kembali pada masa Habibie.⁷

Pada masa kepemimpinan beliaulah Indonesia mulai keluar dari cengkaman Orde Baru hingga masyarakat bisa hidup bebas tidak perlu takut lagi untuk menyatakan haknya kepada pemerintah, pada masa ini juga pemerintahan

⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 62.

berhasil membocorkan aliran yang mensakralkan UUD 1945 sehingga mulailah dicanangkan amandemen terhadap UUD 1945.

Presiden ke-4 Indonesia menjabat mulai tanggal 20 Oktober 1999 sampai 23 Juli 2001. Selama jabatannya banyak huru-hara yang terjadi dalam sistem pemerintahan di Indonesia disebabkan Presiden Abdurrahman Wahid (Gusdur) banyak melakukan pelanggaran diantaranya:

1. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas AD,AL dan AU, beliau tidak mengakui keberadaan Tap. MPR No. VII/MPR/2000 tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian RI yang mengharuskan dengan persetujuan DPR.
2. Presiden Abdurrahman Wahid tidak bersedia hadir dan menolak memberikan pertanggungjawaban kepada sidang MPR RI dan mengeluarkan maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001 yang isinya merupakan pembekuan MPR dan DPR juga membersihkan gerakan reformasi dari pengaruh Orde Baru dengan membekukan GOLKAR.
3. Presiden ini sempat berseteru dengan DPR, karena dikeluarkannya keputusan DPR No. 51/DPR-RI/IV/2000 yang menyebutkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan memorandum kedua DPR yang menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yaitu pasal 9 UUD 1945 tentang sumpah jabatan.

Tindakan-tindakan Presiden tersebut pada poin 1 dan 2 tidak di indahkan, karena dianggap bertentangan dengan undang-undang. Hal ini menjadi pemicu bagi hilangnya kepercayaan masyarakat pada kepemimpinannya, ditambah lagi

dengan watak Presiden Gusdur yang tidak mau menerima kritikan, bahkan beliau menolak memberikan pertanggungjawaban kepada sidang istimewa MPR RI, Oleh karena hal-hal tersebut di atas akhirnya MPR memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dengan Tap. MPR No. II/MPR/2001 dan menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1999 tentang pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Berdasarkan keputusan tersebut akhirnya Megawati Soekarnoputri menjabat sebagai Presiden RI yang ke-5 menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2001.

Kekuasaan Presiden masa ini sama dengan yang sebelumnya yaitu sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Kekuasaan ini dapat dipertahankan karena adanya konsensus para elit politik tingkat nasional, untuk tidak menurunkan Presiden Megawati ditengah masa jabatannya. Hal ini dapat dibuktikan dengan maraknya unjuk rasa yang mengkritik Presiden, akan tetapi para elit politik tidak melakukan tindakan yang merugikan kedudukan Presiden.

Demokrasi pasca Orde Baru jalan ditempat, sebagaimana disebutkan dalam buku yang berjudul “Demokrasi dan Politik Desentralisasi” yang ditulis oleh Dede Mariana penyebabnya ialah rezim terlalu tunduk pada agenda neoliberal yang dijalankan lembaga-lembaga donor yang memanfaatkan badan-badan PBB, untuk memasukkan kebijakan politik dan ekonomi pada negara-negara yang sedang berkembang, kemudian kultur demokrasi tidak segera diterbitkan ditengah-tengah masyarakat, dan penegakan hukum yang masih diskriminatif.

Ditengah sulitnya pemerintahan era reformasi yang merupakan masa transisi, di bawah pemerintahan Presiden Habibie hingga Megawati, MPR berhasil mengadakan perubahan terhadap undang-undang untuk mewujudkan keinginan rakyat (menciptakan demokrasi yang sebenar-benarnya), membatasi kekuasaan eksekutif, serta mempertegas sistem presidensiil.

Dengan demikian, dapat dicatat bahwasanya kepemimpinan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) sudah memasuki kehidupan bernegara yang demokrasi, yang sebelumnya beranjak selangkah demi selangkah meninggalkan pemerintahan ala kolonial Belanda tersebut. Saat ini Presiden tidak lagi mandataris MPR. Dalam sejarah inilah Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih secara demokrasi yaitu langsung dipilih oleh masyarakat umum, bebas, rahasia jujur dan adil. Hal ini dapat dibuktikan dengan keputusan No. 98/SK/KPU/2004 tanggal 4 Oktober 2004 tentang penetapan Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU, bukan lagi Tap. MPR karena kedaulatan rakyat tidak lagi ditangan MPR.

Ketentuan yang terdapat pada redaksi pasal 4 ayat 1 secara fisikny telah benar-benar tercipta yaitu negara dengan bentuk republik, presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan menjalankan pemerintahan berdasarkan undang undang. Ini adalah buah dari amandemen yang memasukkan prinsip-prinsip negara hukum di dalamnya.

Mencermati kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam pasal 4 ini sebelum dan sesudah amndemen dapat disimpulkan ialah:

1. Dahulu presiden menjalankan GBHN mandataris dari MPR sekarang menjalankan pemerintahan sesuai keinginan masyarakat dalam pemilu dan dituangkan dalam undang-undang.
2. Kekuasaan presiden dalam hal melindungi segenap bangsa Indonesia yang diterapkan melalui alat-alat negara kini telah diatur dalam undang-undang.

Kendatipun setiap langkah-langkah yang dilakukan oleh presiden telah diatur dalam undang-undang dan diawasi selalu oleh DPR, ternyata masih banyak meninggalkan pertanyaan-pertanyaan yang butuh jawaban dan permasalahan-permasalahan yang harus diselesaikan.

kesenjangan antara Presiden dan DPR pernah terjadi mengenai APBN, terlihat dari ucapan presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika menunjuk contoh kewenangan DPR dalam menentukan prosentase anggaran untuk sektor tertentu, seperti pendidikan harus dua puluh persen (20%), kesehatan lima persen (5%), DAU dua puluh enam persen (26% dari PDN), RUU Desa lima persen (5%), RUU Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal lima (5%), RUU Kepulauan lima puluh lima persen (55%) dan RUU Jalan sepuluh persen (10%). “Untuk sektor tertentu. Ini harus kita kontrol dengan baik. Kita berharap DPR RI bersama pemerintah memiliki pandangan yang sama. Kalau itu dibiarkan masing-masing RUU apalagi menjadi undang-undang, meminta jatah sekian persen dari APBN, APBN kita bisa bangkrut,” kata SBY. “Maka biarkanlah sistem penganggaran itu mengikut dari rencana pembangunan jangka menengah maupun pembangunan tahunan dalam bentuk RKP dan APBN”.

Bahkan dalam sidang Kabinet Terbatas tanggal 27 Juli 2012 di gedung Kementerian Keuangan, saat DPR menyampaikan pembahasan yang terlalu rinci ditingkat komisi, sampai dengan satuan 3 (kertas kerja) juga menimbulkan kesenjangan terhadap Menkeu. Menkeu menyatakan “hal tersebut menimbulkan kerawanan dan adanya kecenderungan transaksional”. Pernyataan Menkeu tersebut kini bisa kita buktikan dengan mulai banyaknya bermunculan anggota legislatif yang menjadi tersangka atau terdakwa karena menggerogoti dana APBN. Tindakan korupsi ini sangat mengganggu penyelenggaraan dibidang kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kesenjangan tersebut bertitik tolak pada UU No. 17 tahun 2003 tentang Kekayaan Negara yang mana harus melalui persetujuan DPR bahkan sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Usai sidang Kabinet Terbatas tanggal 27 Juli 2012 di Kementerian Keuangan , Presiden juga menyampaikan kritikan dunia atau lembaga-lembaga internasional terhadap proses *disbursement* ataupun implementasi penggunaan pinjaman yang kadang-kadang memakan waktu yang panjang yaitu harus mendapat persetujuan DPR secara berlapis, mulai dari Banggar, Komisi Teknis Terkait sampai Komisi XI. Keleletan Indonesia dalam melunasi hutang-hutang dan proses peminjaman yang bertele-tele tersebut bisa menjadi salah satu faktor penyebab bahwa Indonesia tidak turut dengan baik dalam hal menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Terhadap permasalahan tersebut Penulis menegaskan semestinya RAPBN sama-sama diajukan baik oleh Presiden maupun DPR, namun tidak memberikan hak yang lebih terhadap salah satu pihak dalam penentuannya yaitu yang menjalankan APBN, jangan sampai administrasi menjadi penghalang kelancaran APBN, dan harus menghindarkan dari kepentingan kelompok atau politik masing-masing ataupun kalau harus mesti ada yang memegang andil lebih besar dengan alasan demi kelancaran agar mendapat jalan keluar dari hal yang dibahas maka harus benar-benar diicermati siapa yang membidangi hal tersebut, sesuai wewenang dan fungsinya agar tidak terjadi lagi kesenjangan dan kemacetan jalannya pemerintahan.

Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 ini tidak mengalami perubahan, karena seyogyanya Tugas wakil Presiden adalah membantu Presiden dalam penyelenggaraan negara. Jadi, tugas presiden selain disebutkan pada awal pembahasan ini adalah tugas sebagaimana yang ditetapkan oleh presiden.

b. Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945

Gerakan reformasi telah memberi wajah baru bagi pemerintahan di Indonesia, yang salah satu dari tuntutanannya ialah diadakannya amandemen terhadap undang-undang termasuk padanya adalah pasal 5 UUD 1945 yang diamandemen pada tahap awal, karena dianggap sangat penting untuk memberikan batasan terhadap Presiden sebagai faktor pendukung untuk terciptanya pemerintahan yang demokrasi.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwasanya kewenangan Presiden juga memiliki tempat di bidang legislatif, yaitu membentuk undang-

undang hal ini tertera dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, kemudian setelah di amandemen menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal sebelum perubahan dan sesudah perubahan kalau dilihat dari konsepnya mengandung makna yang berbeda yaitu “ memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan “berhak mengajukan rancangan undang-undang”. Yang pertama memberikan kekuasaan dengan tegas kepada Presiden dalam membentuk undang-undang sedangkan yang kedua Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan pembentukan undang-undang tersebut kepada DPR, meskipun pada akhirnya akan dibahas bersama-sama untuk mendapatkan persetujuan bersama, namun memberikan kesan bahwa Presiden tidak lebih utama dibanding DPR dalam penentuan undang-undang.

Demikianlah sebelum di amandemen kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Presiden, setelah di amandemen kekuasaan membentuk undang-undang kini ada pada Dewan Perwakilan Rakyat seperti yang dinyatakan dalam pasal perubahannya.⁸ Hal ini senada dengan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 “tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, meskipun untuk pemberlakuannya diperlukan pengesahan dari Presiden namun dalam pasal 20 ayat (5) dijelaskan “dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga

⁸Subandi Al marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Paradigma Reformasi*, (Jakarta; PT. Rajawali Pers, 2008) h. 156.

puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Setelah di amandemen, DPR lah memegang kekuasaan terhadap legislatif sehingga pada era reformasi ini telah banyak undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR. Di era reformasi ini, dalam waktu hanya sekitar tujuh tahun, sudah terdapat lebih dari 20 UU yang lahir berdasarkan hak inisiatif DPR. Kondisi ini telah menghindarkan undang-undang dari kediktatoran eksekutif yang selama Orde Baru telah memasukkan kepentingan eksekutif dalam undang-undang.

Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antar lembaga negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga lainnya yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial.⁹

Sebagian ahli hukum telah mengakui bahwa amandemen telah melahirkan prinsip *checks and balance* dalam pembagian kekuasaan. Namun ada yang mengatakan bahwa amandemen telah kebablasan sehingga yang tadinya *executive heavy* berubah menjadi *legislative heavy*. Penulis sendiri sependapat bahwa amandemen terlalu banyak mencampur adukkan antara tugas Presiden dan DPR dan bahkan terhadap hak prerogatif presiden juga harus berdasarkan pertimbangan DPR. Amandemen telah menghapus sama sekali hak prerogatif presiden yang

⁹ Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Cet. ke-4, h. 375.

mestinya ada pada kepala negara dalam sistem presidensiil, sebagaimana halnya di Amerika Serikat (yang menjalankan sistem presidensiil secara murni).

Pembatasan kekuasaan Presiden, antara lain tampak pada pengelolaan anggaran. Meskipun UU telah membatasi wewenang pemerintah dalam mengelola anggaran, namun berbagai kendala yang dihadapi pemerintah saat ini, khususnya yang berkaitan dengan peran DPR, sudah sepatutnya dibicarakan bersama dan dicari solusinya. Misalnya, antara lain perlu ada pembagian yang tegas antara kebijakan strategis yang perlu dibahas di DPR dan kebijakan operasional yang merupakan wewenang pemerintah, serta menghindari pencantuman alokasi anggaran dengan persentase tertentu dari APBN dalam setiap penyusunan RUU.

Dalam melaksanakan amandemen semestinya tidak dalam keadaan emosi atau terburu-buru. Seperti yang diungkapkan oleh Mahfud, MD yang intinya dalam keadaan reformasi tersebut mendukung emosi untuk terburu-buru mengadakan amandemen bahkan beliau juga mengatakan bahwa MPR bersikap genit sehingga menampung seluruh aspirasi masyarakat dan memasukkannya dalam amandemen tanpa menyaringnya terlebih dahulu.

Kebanyakan memang ahli hukum sepakat bahwa *checks and balance* telah tercipta, Penulis juga setuju. Namun kalau dicermati dari berbagai permasalahan-permasalahan yang terjadi mestinya dipertimbangkan dan dicari mana ruang kekuasaan presiden yang harus diawasi dan harus melalui pertimbangan DPR. Seperti dalam hal pengangkatan duta dan konsul kurang tepat harus memperhatikan pertimbangan DPR karena presiden sendiri memiliki dewan

penasehat untuk diminta pertimbangan juga memiliki menteri yang memiliki skill dalam hal tersebut misalnya, Menlu (menteri luar negeri).

Pasal 5 ayat (2) yaitu “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Ini adalah wujud bahwa Presiden adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang. Sebelumnya ada hak Presiden untuk menolak menandatangani RUU yang sudah disahkan untuk tidak diundangkan, namun sekarang telah ditetapkan ketentuan bahwasanya tiga puluh hari setelah pengesahan mestipun belum dikeluarkan oleh Presiden Peraturan Pemerintah terhadap RUU tersebut wajib di undangkan karena undang-undang tidak lagi di bawah kangkangan Presiden.

awalnya hal itu dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal ini menghilangkan fungsi presiden sebagaimana tersebut dalam pasal 5 ayat (2) sehingga terjadi kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan karena tidak ada kepastian hukum.

Dari penelitian penulis paling sedikit ada empat undang-undang yang telah diundangkan dalam lembaran negara tanpa pengesahan dari Presiden, yakni : UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepri. Oleh karena itu perlu ditinjau ulang lagi

keabsahan pasal 5 ayat 2 tersebut terhadap pasal 20 ayat 5, dapat dilakukan dengan menghapus salah satu pasal atau menggantikan kedua pasal tersebut dengan pasal baru yang dianggap relevan.

Selain Peraturan Pemerintah yang tersebut dalam pasal 5 ayat 2, Presiden juga memiliki hak prerogatif untuk membuat Peraturan Presiden dan PERPU dalam keadaan darurat, untuk menjaga hal ini dari permasalahan yang terjadi di masa Orde Baru harus melalui pertimbangan DPR. Sebenarnya sistem presidensiil ini menurut Valina Singka Subekti adalah sistem yang menitik beratkan kekuasaan pada Presiden, namun Indonesia sebagai negara demokrasi pancasila yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat memberi batasan terhadap tiap-tiap kekuasaan tersebut, demi tercapai cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Skripsi ini berisi tentang keadaan UUD 1945 sejak awal kemerdekaan hingga sekarang yang terfokus pada pasal 4 dan 5. Setelah menjelaskan latar belakang hingga uraian hasil analisa perbandingan, maka Penulis menarik kesimpulan yaitu:

1. Bermula dari UUD 1945 yang memberikan kekuasaan begitu besar pada Presiden yang menyebabkan terbentuknya pemerintahan yang otoriter di Indonesia karena Presiden memiliki kekuasaan dalam segala aspek pemerintahan sehingga mudah untuk memutar balik sistem pemerintahan sesuai dengan keinginan dan cita-cita untuk mempertahankan kekuasaannya, demikianlah terjadinya pasang surut kekuasaan Presiden di Indonesia sejak awal pemerintahan hingga Era Reformasi. Banyaknya penyimpangan yang dilakukan terhadap UUD 1945 tersebut memicu untuk diadakannya amandemen terhadap undang-undang sehingga setelah di amandemen kekuasaan Presiden telah dibatasi dengan pengawasan DPR terhadap setiap tindak tanduk Presiden dalam menjalankan pemerintahan baik sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara.
2. Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang sebagai penyebab populernya istilah *executive heavy* dan menjadikan fungsi legislasi di DPR menjadi pasif. Setelah di amandemen kekuasaan membuat

undang-undang dikembalikan kepada DPR, sedang Presiden hanya mengajukan RUU, mengesahkan dan menjalankan undang-undang yang telah disepakati bersama.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang Penulis kemukakan di atas, selanjutnya Penulis bermaksud untuk menyampaikan beberapa saran yang Penulis anggap penting berkaitan dengan permasalahan yang ada, yakni sebagai berikut;

1. Untuk mempertahankan Republik Indonesia yang pada saat ini sudah berdemokrasi diperlukan konstitusi/UUD yang hidup ditengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan citra negara serta cita-cita persatuan bangsa Indonesia agar tidak terjadi pasang surut kekuasaan Presiden dan silih bergantinya konstitusi serta sistem pemerintahan di Indonesia.
2. UUD 1945 sudah memberikan hak kepada DPR sebagaimana mestinya, namun nampaknya terlalu merugikan MPR, meskipun telah dikumandangkan bahwa sistem *check and balance* sudah terwujud namun terlihat setiap tugas MPR juga ada DPR, Presiden dan juga KPU ada di dalamnya sehingga MPR menjadi pasif, selain itu masih banyak di antara lembaga-lembaga independen yang memiliki wewenang saling bertumpang tindih, seperti KPK dengan MA dan lain-lain. Untuk menyelesaikan hal ini maka perlu di adakan amandemen untuk memperjelas masing-masing dari kedudukan lembaga-lembaga tersebut dalam rangka penyempurnaan amandemen UUD 1945

DAFTAR PUSTAKA

- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni`matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, cet. III, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2003
- Pirdaus, “*Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen 1945*” (Lembaga Pusat Penelitian Universitas Islam Sultan Syarif Kasim), Pekanbaru, UIN Suska Riau, 2011
- Indonesia, *UUD 1945 dan Perubahannya*, cet. IX, Yogyakarta: Gradien Mediatama, 2011
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003
- Jimli Asshiddiqi, Hafid Abbas, cet. III, Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2009
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, cet. VIII, Yogyakarta: Paradigma, 2004
- Kansil, Kristine, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cet. III, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008
- Leo Agustino, *Politik dan Perubahan Antara Reformasi Politik di Indonesia dan Politik Baru di Malasya*, Yogyakarta: Graham Ilmu, 2009
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cet. II, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003
- _____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2009
- _____ *Membangun Politik hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cet. II, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011
- _____ *Politik Hukum di Indonesia*, Cet; IV, Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesi*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983
- Mochtar Pabottinggi, Abdul Mukthie Fadjar, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konsitusi Indenpenden*, Jakarta: PT. Surya Multi Grafika, 2002

- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Cet. II, Jakarta : Prenada Media, 2004
- Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, cet. II, Jakarta: FH UII PRESS, 2004
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- Pudja Pramana Kusuma Adi, *Peraturan Perundang-Undangan*, (*Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta*), Jakarta: Mahkamah Konstitusi , 2011
- Rapar, *Filsapat Politik, Plato, Aristoteles, Augustinius, Machiavelli*, Jakarta : PT. Raja Garfindo Persada, 2002
- Richard Mann, *Memperjuangkan Demokrasi di Indonesia*, ahli bahasa oleh Maria Iraawati Yulianto, Jakarta: PT. Enka Parahiyangan, 1999
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, cet. II, Yogyakarta: PT. Genta Publishing, 2009
- Soehino, *Ilmu Negara*, cet. VII, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005
- Subandi Al marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Paradigma Reformasi*, Jakarta; PT. Rajawali Pers, 2008
- Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2006
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2008
- Very Pirmansyah, *Politik Hukum Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (*Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta*) Jakarta: Mahkamah Konstitusi , 2011
- Yusril Ihza Mahendara, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996