

ANALISIS SISTEM PEMERINTAHAN DALAM UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PRA DAN PASCA PERUBAHAN, SERTA PELAKSANAANNYA DALAM PRAKTEK KETATANEGARAAN

Fatmawati¹

Abstrak

The amendments through Indonesian Constitution of 1945 (UUD 1945) have impacted to various change including to government system. The change on the government system has come about UUD 1945 (at pre-amendments) is the semi-presidential then it's become fully presidential system after amended. The author here also scrutinizes on the government system which had appeared in not only the constitutional level but also on the practice in the national implementations. The author also presents her advices for the legislator members to deeper grasped toward basic concepts which had been exercised by UUD 1945 post-amendments, including the presidential system. Its directed to the presidential power to make legislations will not disregard to UUD 1945

Kata kunci: sistem pemerintahan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, praktek ketatanegaraan

I. Pendahuluan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pra perubahan² berlaku dalam dua periode, yaitu periode I tahun 1945 hingga tahun 1949 dan periode II tahun 1959 hingga tahun 1998/1999.³ Perubahan UUD Negara R.I. Tahun

¹ Pengajar Hukum Tata Negara dan Sekretaris Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI, sedang mengikuti program Doktor pada program Pasca Sarjana FHUI.

² Penulis menggunakan nama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD Negara R.I. Tahun 1945), baik untuk UUD pra dan pasca, berdasarkan Lembaran Negara (LN) Nomor 75 Tahun 1959, tanggal 5 Juli 1959 dan berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan Perubahan Keempat UUD Negara R.I. Tahun 1945.

³ Sejak tahun 1999 dimulai perubahan terhadap UUD R.I. Tahun 1945, sehingga menurut penulis, UUD R.I. Tahun 1945 pasca perubahan sudah mulai berlaku sejak tahun 1999, sebab sejak tahun 1999 sudah ditetapkan perubahan pertama UUD R.I. Tahun 1945.

1945 terjadi empat kali dalam kurun waktu tahun 1999 hingga 2004. Terjadi peniadaan lembaga negara (Dewan Pertimbangan Agung) dan pembentukan lembaga negara baru (Dewan Pertiimbangan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial). Juga banyak materi pasca perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945 yang secara substansial berbeda dengan UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan, termasuk perubahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan.

Perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945 yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, terjadi pada saat perubahan pertama,⁴ kedua,⁵ ketiga,⁶ dan keempat.⁷ Pasal-pasal yang mengatur tentang Presiden/Wakil Presiden banyak sekali mengalami perubahan, demikian juga dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal tersebut berpengaruh terhadap hubungan antara Presiden dan lembaga legislatif, terutama hubungan Presiden dengan DPR dan MPR.

Dengan mengetahui sistem pemerintahan yang dianut secara tepat, maka kewenangan masing-masing lembaga yaitu dalam hal ini eksekutif dan legislatif dapat ditentukan secara tepat pula. Walaupun demikian, tidak dipungkiri bahwa setiap negara memiliki karakter khusus dalam pelaksanaan sistem pemerintahan yang dianut.⁸ Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat

⁴ Pasal-pasal hasil perubahan pertama yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensil adalah sebagai berikut: Pasal 7, Pasal 9 ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (4) UUD 1945 Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁵ Pasal-pasal hasil perubahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensil pada perubahan kedua adalah sebagai berikut: Pasal 20 ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) sampai ayat (4) Perubahan Kedua UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁶ Pasal-pasal hasil perubahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensil pada Perubahan ketiga adalah sebagai berikut: Pasal 3 ayat (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) sampai ayat (7), Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 17 ayat (4), Pada Perubahan ketiga, pasal-pasal tersebut adalah: Pasal 3 ayat (2), Pasal 22C ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), Pasal 22D ayat (1) sampai ayat (4), Pasal 22E ayat (1) sampai (6), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 23A Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁷ Pasal-pasal hasil perubahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensil pada Perubahan keempat adalah sebagai berikut: Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), dan Pasal 11 ayat (1) Perubahan Keempat UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁸ Sebagai contoh, Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan Presidensil memiliki karakter khusus dalam pelaksanaan sistem tersebut, yaitu adanya hak veto yang dimiliki oleh Presiden dan *2/3 rule* yang merupakan kewenangan Kongres.

merupakan lembaga negara dengan kewenangan yang harus diatur dalam konstitusi.⁹ Kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan harus jelas agar dalam pelaksanaan tugasnya dapat dihindari hal-hal yang menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif. Walaupun berdasarkan relasi eksekutif dan legislatif dalam UUD dapat disimpulkan tentang sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra dan pasca perubahan, akan tetapi dalam peaturan perundang-undangan di bawah UU dan dalam praktek ketatanegaraan terdapat kecenderungan terjadi pergeseran sistem pemerintahan.¹⁰

II. Pergeseran Sistem Pemerintahan Pasca Perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945

Tujuan awal pemisahan kekuasaan pada dasarnya adalah untuk membatasi kekuasaan raja atau penguasa. Untuk melaksanakan pembatasan terhadap kekuasaan terhadap raja atau penguasa tersebut, maka pelaksanaannya secara umum dapat dibagi 2 (dua), yaitu dengan cara fungsi-fungsi kenegaraan yaitu eksekutif, legislatif dan yudisial dipisahkan

⁹ Mr. J.G. Steenbeek menyatakan bahwa pada umumnya UUD berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu:

1. jaminan terhadap HAM dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. 3, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 51. Lihat Strycken A.A.H. yang menyatakan bahwa UUD sebagai dokumen formal berisikan:

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Strycken A.A.H. sebagaimana dikutip dalam Sri Soemantri, *Ibid.*, hal. 2.

¹⁰ K.C. Wheare mengemukakan bahwa konstitusi dapat berubah melalui perubahan formal. Lihat K.C. Wheare, *Modern Constitution*, 3rd ed., (London: Oxford University Press, 1975), hal. 71, dan perubahan non formal yang terdiri dari putusan hakim yang tidak sesuai dengan konstitusi. *Ibid.*, perkembangan dan melembaganya konvensi yang tidak sesuai dengan konstitusi. *Ibid.*, kekuatan-kekuatan utama yang mengarahkan sehingga konstitusi memiliki arti yang berbeda (*some primary forces that lead the constitution mean something different*). *Ibid.*, dan materi muatan UU yang tidak sesuai dengan konstitusi. *Ibid.*, hal. 78.

(*separation of powers*) atau dengan cara fungsi eksekutif berasal dari (dipilih dari) fungsi legislatif yang dikenal dengan istilah *fusion of power*.¹¹ Strong menjelaskan fusi (penggabungan) tersebut sebagai berikut: "...the committee of Parliament tending to be, with the advance of the democracy, a committee of House of Commons."¹²

Pada negara yang menggunakan *fusion of powers* maka sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan parlementer¹³ atau sistem pemerintahan semi.¹⁴ Pada negara yang menggunakan *separation of powers* maka sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem pemerintahan presidensial¹⁵ atau sistem pemerintahan semi. Dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 baik pra maupun pasca perubahan, tidak mengenal *fusion of powers*, akan tetapi *formal separation of powers*.¹⁶

¹¹ Pelaksanaan *fusion of powers* bervariasi tergantung karakter negara yang bersangkutan, seperti Inggris yang mengharuskan para menteri yang menjadi anggota kabinet untuk tetap menjadi anggota Parlemen, maka pada negara Belanda para anggota Parlemen yang menjadi menteri harus mengundurkan diri dari Parlemen.

¹² C.F. Strong, "Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form". Rev. Ed., (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952), hal. 219. Dalam Encyclopedi Britannica, penjelasan tentang *fused* terdapat pada bagian yang menjelaskan Kabinet dan Parlemen di Inggris, di mana fusi tersebut bukan hanya fusi dalam hal kekuasaan tapi juga tanggung jawab, hal. 113.

¹³ Istilah lain dari sistem pemerintahan parlementer adalah *the parliamentary types of government* (Lihat Allan R. Ball, sebagaimana dikutip dalam Muchjar Jara, "Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara)", (Jakarta: PT Nadilah Ceria Indonesia, 1995), hal. 41. *the parliamentary executive* (Lihat C.F. Strong, *Op. Cit.*, hal. 212-213.), dan *the Cabinet system of government* (Lihat E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, "Constitutional Law an Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including English Local Government, The Constitutional Relations of the British Empire and the Church of England", 2nd Ed. (London: Longmans, Green and Co. 1936), hal. 47. Dalam bukunya, E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips menggunakan pula istilah *Cabinet government* untuk makna yang sama, lihat antara lain hal. 174.

¹⁴ Sistem pemerintahan semi sering disebut juga dengan quasi, *mixes*, maupun *hybrid*. Lihat Giovanni Sartori, "Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes". 2nd Ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 83.

¹⁵ Istilah lain dari sistem pemerintahan presidensial adalah *non parliamentary executive* atau *the fixed executive*. Lihat C.F. Strong, *Ibid.*, hal. 251.

¹⁶ "Where it is asserted that the division exist because the function of the state have characteristics which separate them into three classes, the concept of separation of powers is said to be material; where there is not asserted, the concept is said to be formal." Sir Ivor

Untuk mengklasifikasi sistem pemerintahan apa yang dianut oleh UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra dan pasca perubahan, dapat diketahui dari pengisian jabatan eksekutif dan legislatif, masa jabatan eksekutif dan legislatif, hubungan antara eksekutif dan legislatif, dan menteri-menteri pada negara tersebut.

Douglas V. Verney mengemukakan prinsip-prinsip dasar dalam sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial, yaitu:¹⁷

Sistem Pemerintahan Parlementer:

1. *Majelis menjadi Parlemen.*
2. *Eksekutif dibagi ke dalam dua bagian.*
3. *Kepala Negara mengangkat Kepala Pemerintahan.*
4. *Kepala Pemerintahan mengangkat menteri.*
5. *Kementrian (pemerintah) adalah badan kolektif.*
6. *Menteri biasanya merupakan anggota parlemen.*
7. *Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis.*
8. *Kepala Pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan Parlemen.*
9. *Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagiannya pemerintah dan pemerintah, tetapi mereka tidak saling menguasai.*
10. *Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.*

Sistem Pemerintahan Presidensial:

1. *Majelis tetap sebagai majelis saja.*
2. *Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.*

Jennings. "The Law and the Constitution", 5th Ed. (Great Britain: Hodder and Stoughton Ltd. 1959). hal. 282.

¹⁷ Kriteria dalam sistem pemerintahan juga dapat dilihat pada Giovanni Sartori. *Op. Cit.*, hal. 83-84 dan hal 131-132. Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa (Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa. "Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics". (United States of America: Westview Press. 1999). hal. 16). dan E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips (E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips. *Op. Cit.*, hal.174-175). (Douglas V. Verney dalam Arend Lipjhart. "Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (*Parliamentary versus Presidential Government*)". Disadur oleh Ibrahim R. Ed., cet. 1., (Jakarta: PT. Grafindo Persada. 1995). hal. 36-50.

3. Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara.
4. Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya.
5. Presiden adalah eksekutif tunggal.
6. Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya.
7. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
8. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis
9. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen.
10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih.
11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.¹⁸

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan menganut sistem pemerintahan semi presidensil.¹⁹ UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan memiliki prinsip-prinsip dasar yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensil.²⁰

¹⁸ Douglas V. Verney dalam Arend Lipjhart. "Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (*Parliamentary versus Presidential Government*)", Disadur oleh Ibrahim R. Ed., cet. 1., (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1995), hal. 36-50.

¹⁹ Bila dilihat dari sejarah pembentukan UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan. Soekiman dan Soepomo mengistilahkan sistem dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan dengan 'sistem sendiri' karena bukan merupakan sistem presidensil dan bukan pula sistem parlementer. Lihat Pendapat Soekiman dan Soepomo dalam Sekretariat Negara R.I. "Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945", Ed. III, Cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hal. 286 dan hal. 305-306. Lihat pula RM. A.B. Kusuma, "Lahirnya Undang Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentock Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)", (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004), hal. 23.

²⁰ Sri Soemantri menyatakan bahwa UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan menganut sistem campuran karena mengandung segi presidensil dan segi parlementer. Lihat Sri Soemantri, "Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945", (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 116. Lihat Sofian Efendi, *Sistem Pemerintahan Kita Semi-Presidensial*, Kompas, Rabu, 29 September 2004: 38. Lihat pula Muchjar Jara, *Op. Cit.*, hal. 78.

Prinsip-prinsip dasar sistem pemerintahan presidensial yang terdapat dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan dapat dilihat dari pasal-pasal dan penjelasan dalam UUD berikut, yaitu:

1. Presiden R.I. memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD.²¹
2. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.²²
3. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.²³
4. Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.²⁴
5. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara.²⁵ Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.²⁶
6. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya²⁷ dan dalam kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU.²⁸
7. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.²⁹
8. Menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR.³⁰

²¹ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²² Lihat Pasal 4 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²³ Lihat Pasal 7 UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²⁴ Lihat Pasal 8 UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²⁵ Lihat Pasal 17 ayat (1) dan juga pada Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keenam.

²⁶ Lihat Pasal 17 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²⁷ Lihat Pasal 5 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²⁸ Lihat Pasal 21 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

²⁹ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir kelima.

³⁰ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keenam.

9. Kedudukan DPR adalah kuat dan tidak bisa dibubarkan oleh Presiden.³¹

Prinsip-prinsip dasar sistem pemerintahan parlementer yang terdapat dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan dapat dilihat dari pasal-pasal dan penjelasan dalam UUD berikut, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.³²
2. MPR menetapkan UUD, menyusun kebijakan yang tertinggi (GBHN), Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, ia wajib menjalankan putusan-putusan MPR.³³
3. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR.³⁴
4. Tiap UU menghendaki persetujuan DPR.³⁵
5. Jika sesuatu RUU (Rancangan Undang-Undang) tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.³⁶

Pasal-pasal dan penjelasan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan yang menyebabkan dapat diklasifikasi bahwa yang dianut adalah sistem pemerintahan semi presidensial (dan bukan semi parlementer), yaitu:

1. Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR.³⁷
2. Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU.³⁸

³¹ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir kedelapan.

³² Lihat Pasal 6 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

³³ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir ketiga.

³⁴ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keempat.

³⁵ Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

³⁶ Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

³⁷ Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

³⁸ Lihat Pasal 21 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

3. Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.³⁹

Fraksi-fraksi di MPR Periode 1999-2004 telah melakukan kesepakatan untuk:

1. mempertahankan Pembukaan UUD 1945;
2. mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mempertahankan bentuk pemerintahan Sistem Presidensiil;
4. mempertahankan memasukkan norma-norma kenegaraan yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam Pasal-pasal UUD 1945; dan
5. mempertahankan mempergunakan pendekatan amandemen dalam amandemen UUD 1945.⁴⁰

Para anggota MPR berpendapat bahwa dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan menganut sistem pemerintahan presidensiil, sehingga sistem pemerintahan presidensiil termasuk dalam hal yang harus tetap dipertahankan dalam UUD setelah diubah. Pendapat bahwa sistem pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan adalah sistem pemerintahan presidensiil juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu:

"Sistem pemerintahan Republik Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945, sebenarnya dimaksudkan sebagai sistem presidensiil. Baik dalam Penjelasan UUD 1945 maupun dalam pengertian umum yang berkembang selama ini, Indonesia memang menganut sistem presidensiil. Tetapi disana-sini terdapat kejumuban dan ketentuan yang bersifat overlapping antara sistem presidensiil yang diidealkan itu dengan elemen-elemen sistem parlementer."⁴¹

³⁹ Lihat Pasal 21 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

⁴⁰ Soedijarto, "Implikasi Ajaran Pendiri (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945". (Jakarta: *Centre for Information and National Policy Studies (CINAPS)*, 2002). hal. 56. Soedijarto merupakan anggota Panitia Ad Hoc I MPR RI.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", ed. rev. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). hal. 207. Bagir Manan juga mengemukakan bahwa sistem pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan adalah sistem pemerintahan presidensiil karena pertanggung jawaban Presiden kepada MPR hanya terbatas pada pelanggaran terhadap haluan negara dan atau UUD, sehingga lebih dekat dengan sistem

Hal tersebut menyebabkan pengaturan pasal-pasal dalam UUD yang berhubungan dengan sistem pemerintahan semi presidensil dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan bergeser menuju sistem pemerintahan presidensil,⁴² yaitu:

1. Diaturnya hal baru dalam batang tubuh UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan tentang Presiden dan Wakil Presiden
 - a) Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.⁴³
 - b) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.⁴⁴
2. Diaturnya hal baru dalam batang tubuh UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan tentang hubungan Presiden dan Lembaga Perwakilan
 - a) MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi pemegang kedaulatan rakyat.⁴⁵

impeachment, yang menyebabkan sistem pemerintahan yang hakiki di Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensil. Lihat Bagir Manan, "Lembaga Kepresidenan", (Yogyakarta: Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, 1999), hal. 41.

⁴² Ada yang beranggapan bahwa karena Presiden masih berperan dalam pembuatan UU berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945, "(Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama)", maka UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan masih menganut sistem pemerintahan semi presidensil. Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa mengemukakan bahwa salah satu karakteristik mendasar dari sistem pemerintahan presidensil adalah: *Separation of legislative (congressional) and executive (presidential) powers*, Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa, *Op. Cit.*, hal. 16. Menurut penulis, Pasal ini tidak bisa dilepaskan dengan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945 yang mengatur bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Sehingga pada dasarnya dalam pasal ini menegaskan bahwa kewenangan dari DPR sebagai badan legislatif adalah membentuk UU. Berkaitan dengan pasal ini, menurut Bagir Manan: "Untuk *memulihkan* kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *checks and balances*, diadakantlah perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang." Bagir Manan, "DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru", cet. II. (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 24.

⁴³ Lihat Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945. Pasal ini sangat berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945, yang merupakan pemulihan terhadap fungsi DPR sebagai pembuat UU.

⁴⁴ Lihat Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁴⁵ Lihat Pasal 1ayat (2) Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945. Hal ini menyebabkan Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR.

- b) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁴⁶
- c) Bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.⁴⁷
- d) DPR memegang kekuasaan membentuk UU⁴⁸ dan berhak mengajukan usul RUU.⁴⁹
- e) Presiden dalam membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.⁵⁰

⁴⁶ Lihat Pasal 3 ayat (3) dan Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁴⁷ Lihat Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁴⁸ Lihat Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945. "Untuk memulihkan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *checks and balances*, diadakanlah perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, "Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru", cet. II, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 24.

⁴⁹ Lihat Pasal 21 Perubahan Pertama UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁵⁰ Lihat Pasal 11 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945. Sebelumnya, pengaturan tentang ratifikasi didasarkan pada Surat Presiden Soekarno pada Ketua DPRS tanggal 22 Agustus 1960. Surat bernomor 2826/HK/1960 ini, kemudian diteruskan pelaksanaannya oleh Presiden Soekarno. "Dalam suratnya Presiden Soekarno menyebutkan bahwa tidak semua perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah atau presiden dengan negara asing harus dimintakan persetujuan kepada DPR...Presiden Soekarno menyebutkan tiga kriteria suatu perjanjian internasional masuk kategori perjanjian terpenting yakni: (a) perjanjian yang membawa implikasi kepada haluan politik luar negeri RI seperti perjanjian persahabatan dengan negara lain, pembentukan aliansi, penetapan dan perubahan tapal batas negara. (b) persetujuan-persetujuan yang demikian rupa sifatnya sehingga diperkirakan dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri RI misalnya dalam persetujuan kerja sama ekonomi, teknik ataupun pinjaman dana luar negeri. (c) soal-soal yang menurut undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan harus diatur dengan undang-undang seperti soal kewarganegaraan, ekstradisi dan kehakiman. Diluar dari ketiga kategori ini maka ratifikasi perjanjian internasional itu tidak perlu dilakukan oleh DPR tetapi cukup dilakukan oleh Presiden saja dan kemudian disampaikan kepada DPR untuk diketahui". Hamid Chalid dan Irfan R. Hutagalung, *Praktek Ratifikasi dalam Masa keberlakuan UUD 1945. Masalah dan Solusinya*, Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 2., No. 1., Januari 2001, hal. 49.

III. Pergeseran Sistem Pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan dalam Praktek Ketatanegaraan

A. Masa UUD Negara R.I. Tahun 1945 Pra Perubahan

1. Periode I (1945-1949)

Pada masa sebelum berlakunya Maklumat Presiden tanggal 14 November 1945, digunakan sistem pemerintahan semi presidensial, di mana Kabinet I masih dipimpin oleh Presiden Soekarno selaku kepala pemerintahan dan kepala negara. Perubahan sistem pemerintahan pada periode I berlakunya UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan dalam praktek ketatanegaraan, terjadi dengan dikeluarkannya Maklumat Presiden tanggal 14 November 1945.⁵¹ Dalam maklumat tersebut, Presiden Soekarno mengumumkan susunan Kabinet Sjahrir (Kabinet II R.I.) yang dipimpin oleh Sutan Sjahrir yang menjabat sebagai perdana menteri merangkap menteri luar negeri dan menteri dalam negeri.⁵² Dalam maklumat tersebut, selain dinyatakan tentang susunan kabinet baru, juga diatur bahwa tanggung jawab pemerintahan terletak di tangan menteri.⁵³ Hal tersebut tentu saja bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan, yang mengatur sebagai berikut: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD,"⁵⁴ "Dalam melakukan kewajibannya

⁵¹ Mohammad Tolchah Mansoer menyatakan bahwa maklumat Presiden sepenuhnya merupakan penyelewengan terhadap UUD. Lihat Mohammad Tolchah Mansoer, "Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia," Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, 1969, hal. 131.

⁵² Lihat "Album Perang Kemerdekaan 1945-1950", Jakarta: Penerbit Almanak R.I./B.P. Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hal. 38 dan 371.

⁵³ Lihat Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 124. Salah satu ciri dari sistem pemerintahan parlementer, adalah bahwa tanggung jawab terletak di tangan para menteri (bukan di tangan Presiden, karena Presiden hanya menjabat sebagai Kepala Negara). Lihat E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, *Op. Cit.*, hal.174-175. Lihat pula Arend Lipjhard, *Op. Cit.*, hal. 39-40.

⁵⁴ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden,⁵⁵ "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara,"⁵⁶ "Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden,"⁵⁷ dan bahwa "Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR."⁵⁸ Kabinet-kabinet selanjutnya, hingga kabinet ke V merupakan kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri.⁵⁹ Kabinet VI merupakan kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden yang merupakan pemimpin kabinet sehari-hari,⁶⁰ Kabinet VII merupakan kabinet darurat,⁶¹ dan Kabinet VIII merupakan kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden yang berfungsi sebagai Perdana Menteri.⁶²

⁵⁵ Lihat Pasal 4 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

⁵⁶ Lihat Pasal 17 ayat (1) dan Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keenam.

⁵⁷ Pasal 17 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

⁵⁸ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keempat.

⁵⁹ Kabinet III R.I. yang dipimpin oleh Sutan Sjahrir yang menjabat sebagai perdana menteri merangkap menteri luar negeri. Lihat, "Album Perang Kemerdekaan 1945-1950", *Loc. Cit.*, hal. 54-55 dan 372. Kabinet IV R.I. yang dipimpin oleh Sutan Sjahrir yang menjabat sebagai perdana menteri merangkap menteri luar negeri. Lihat *Ibid.*, hal. 97 dan 374. Kabinet V R.I. yang dipimpin oleh Mr. Amir Sjarifudin yang menjabat sebagai perdana menteri merangkap menteri pertahanan. Lihat *Ibid.*, hal. 146-147 dan 373-374.

⁶⁰ Kabinet VI R.I. merupakan kabinet yang dipimpin oleh Drs. Mohammad Hatta, yang merupakan wakil presiden masa itu, sehingga Tolchah Mansoer mengklasifikasi sebagai kabinet presidensial. Lihat Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 24. Lihat pula "Album Perang Kemerdekaan 1945-1950", *Ibid.*, hal. 374-375.

⁶¹ Kabinet VII R.I. (Kabinet Pemerintah Darurat R.I. di Sumatra), yang dipimpin oleh Mr. Amir Sjarifudin yang menjabat sebagai ketua merangkap menteri pertahanan dan mewakili urusan luar negeri. Lihat Tolchah Mansoer, *Ibid.*, hal. 26. Lihat pula "Album Perang Kemerdekaan 1945-1950", *Ibid.*, hal. 146-147 dan 376.

⁶² Kabinet VIII R.I. yang dipimpin oleh Drs. Mohammad Hatta, yang merupakan wakil presiden masa itu, sehingga Tolchah Mansoer mengklasifikasi sebagai kabinet presidensial, akan tetapi terdapat perbedaan dengan kabinet ke VI, sebab pada kabinet ini wakil presiden diberi titatuler sebagai perdana menteri. Lihat Tolchah Mansoer, *Ibid.*, hal. 30-31. Lihat pula "Album Perang Kemerdekaan 1945-1950", *Ibid.*, hal. 244-245 dan 376.

2. Periode II⁶³

Pada masa Orde Lama (1959-1965/1966), kabinet kembali dipimpin oleh Presiden yang juga merangkap Perdana menteri (tanpa Wakil Presiden).⁶⁴ Beberapa kali terjadi perubahan kabinet pada masa Orde Lama (1959-1965/1966), yang kesemuanya dipimpin oleh Presiden merangkap Perdana Menteri dan Menteri Pertama yang menjalankan tugas sehari-hari pemerintah atas nama Presiden/Perdana Menteri.⁶⁵ Perubahan terjadi setelah reorganisasi kabinet yang dilaksanakan tanggal 13 November 1963, di mana sebelumnya Menteri Pertama yang menjalankan tugas sehari-hari pemerintah atas nama Presiden/Perdana Menteri setelah tanggal tersebut, ditiadakan dan diganti dengan Presidium.⁶⁶ Ketua dan Wakil Ketua Lembaga Negara yang ada pada saat itu diberikan kedudukan sebagai Menteri sehingga merupakan bagian dari eksekutif.⁶⁷ Hal tersebut tentu saja bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan, yang mengatur sebagai berikut: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD"⁶⁸ (serta tidak mengenal adanya jabatan Perdana Menteri), dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden,⁶⁹ Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada

⁶³ Dibagi atas masa Orde Lama (1959-1965/1966) dan masa Orde Baru (1966-1998/1989).

⁶⁴ Lihat Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 266-275.

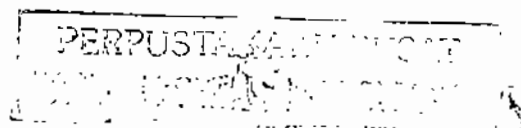
⁶⁵ Pada masa Orde Lama, kabinet-kabinet yang dibentuk adalah sebagai berikut: Kabinet Kerja I, Kabinet Kerja II, Kabinet Kerja III, Kabinet Kerja IV, Kabinet Dwikora I, Kabinet Dwikora II, dan Kabinet Ampera I.

⁶⁶ Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 272. Lihat pula Suwoto Mulyosudarmo, "Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara", (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 6.

⁶⁷ Lihat Tolchah Mansoer, *Ibid.*, hal. 269, 271. 273-275. Lihat pula Suwoto Mulyosudarmo, *Ibid.*, hal. 6.

⁶⁸ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

⁶⁹ Lihat Pasal 4 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.



MPR (wajib menjalankan putusan-putusan MPR),⁷⁰ kedudukan DPR adalah kuat dan tidak bisa dibubarkan oleh Presiden,⁷¹ dan Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka.⁷²

Peristiwa G-30 S PKI merupakan pemicu terjadinya perubahan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dimulainya masa Orde Baru (1966-1998/1989). Setelah terjadinya peristiwa G-30 S PKI, rakyat makin tidak puas dengan kondisi Kabinet 100 Menteri yang masih mengakomodir anggota PKI untuk menjabat sebagai menteri. Presiden Sukarno lalu mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 untuk membubarkan PKI dan membersihkan kabinet dari unsur PKI.⁷³

Masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto dianggap dimulai pada tahun 1966, karena walaupun Presiden Soekarno baru diberhentikan pada Sidang MPRS tahun 1967 melalui Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, tetapi MPRS telah mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966 yang memerintahkan dibentuknya Kabinet Ampera. Pembentukan Kabinet Ampera I diserahkan pada pengembal amanat Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 (yaitu Jendral Soeharto yang merupakan pengembal Surat Perintah 11 Maret) dan bukan pada Presiden Soekarno.⁷⁴ Jendral Soeharto yang merupakan pengembal Surat Perintah 11 Maret 1966 lalu diangkat menjadi Pejabat Presiden⁷⁵ dan selanjutnya diangkat menjadi Presiden

⁷⁰ Lihat Penjelasan Umum UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keempat.

⁷¹ Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir kedelapan.

⁷² Lihat Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan.

⁷³ Lihat Penjelasan tentang Surat Perintah 11 Maret 1966 dapat dilihat lebih lanjut pada Suwoto Mulyosudarmo, *Op. Cit.*

⁷⁴ Sebagai akibatnya, dibentuk Kabinet Presidium yang diketuai oleh Jendral Soeharto. Mohammad Tolchah Mansoer, *Op. Cit.*, hal. 296. Lihat pula Suwoto Mulyosudarmo. *Ibid.*, hal. 10. Kabinet Presidium ini dibubarkan pada tanggal 11 Oktober 1967, dan selanjutnya kabinet dipimpin oleh Pejabat Presiden, Mohammad Tolchah Mansoer, *Ibid.*, hal. 297. Lihat pula Suwoto Mulyosudarmo. *Ibid.*, hal. 12-14.

⁷⁵ Lihat Indonesia, *Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno*, Pasal 4.

Republik Indonesia.⁷⁶ Setelah pengangkatan Pejabat Presiden menjadi Presiden, kabinet dipimpin oleh Presiden R.I.⁷⁷ Presiden R.I. didampingi oleh seorang Wakil Presiden pada tahun 1973 yaitu Wakil Presiden R.I. Sri Sultan Hamengkubuwono IX dengan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia (jabatan Wakil Presiden kosong sejak tahun 1956, yaitu sejak diajukannya surat pengunduran diri yang diajukan Wakil Presiden Drs. Mohammad Hatta kepada DPR pada tanggal 1 Desember 1956).

Perubahan ketatanegaraan selanjutnya, terjadi akibat pengunduran diri mantan Presiden Soeharto dan diangkatnya Wakil Presiden B. J. Habibie sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1998.⁷⁸ Mundurnya Presiden Soeharto dinyatakan sebagai akhir dari Orde Baru dan awal dari Orde Reformasi.⁷⁹ Salah satu hasil dari pemerintahan Habibie, adalah terlaksananya pemilihan umum yang demokratis pada tanggal 7 Juni 1999.⁸⁰

3. Masa UUD Negara R.I. Tahun 1945 Pasca Perubahan

Setelah perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945, maka hal yang harus segera dilakukan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan adalah melakukan pembaharuan hukum. Pembaharuan hukum sebagai rangkaian upaya untuk mengganti produk-produk hukum lama yang telah ketinggalan zaman dengan

⁷⁶ Lihat Indonesia. *Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pengembal Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden R.I.*

⁷⁷ Kabinet pada masa Orde Baru, adalah: Kabinet Ampera I. Kabinet Ampera II. Kabinet Pembangunan I. Kabinet Pembangunan II. Kabinet Pembangunan III. Kabinet Pembangunan IV. Kabinet Pembangunan V. Kabinet Pembangunan VI. dan Kabinet Pembangunan VII.

⁷⁸ Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 menyatakan berhenti dari jabatan Presiden R.I. di Istana Negara Jakarta. Sesaat setelah itu. Wakil Presiden B.J. Habibie disumpah oleh Ketua Mahkamah Agung untuk menjadi Presiden R.I.

⁷⁹ Kabinet pada masa Presiden Habibie dikenal dengan sebutan Kabinet Reformasi Pembangunan (23 Mei 1998-23 Oktober 1999).

⁸⁰ Evelyn Balais-Serrano dan Takeshi Ito, *Democratization in Indonesia : Report of the 1999 Election Observation Mission 25 May-10 June 1999*, (Bangkok: ANFREL dan FORUM-ASIA, 1999), hal. 9.

produk-produk hukum yang baru ataupun untuk membuat dan membentuk produk-produk hukum baru untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan mengantisipasi kebutuhan di masa depan.⁸¹ Dalam rangka pembaharuan hukum perlu diperhatikan mengenai cara membuat atau membentuk (legislasi) peraturan perundang-undangan (materi dan prosedur)⁸², yaitu yang terdiri materi muatan peraturan perundang-undangan dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan pembaharuan hukum ini, perlu diperhatikan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UUD, selain itu juga dalam hal banyaknya hak dan kewenangan baru yang diatur dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945, maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut tentang hal tersebut merupakan keharusan. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan diatur dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸³ UU tersebut mengatur bahwa peraturan perundang-undangan di bawah UUD harus bersumber pada UUD dan tidak boleh bertentangan dengan UUD.⁸⁴

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, "Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi", Cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hal. 32. Dalam tulisannya, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa Pembaharuan hukum merupakan upaya instrumental, di mana pendekatan instrumental merupakan salah satu pendekatan untuk memahami dan mengembangkan Pembangunan hukum. "...pembangunan hukum nasional itu perlu dipahami dan dikembangkan, baik melalui pendekatan (i) instrumental, (ii) institusional, maupun (iii) pendekatan sosiokultural (etika dan struktural). Secara instrumental, pendekatan pembangunan hukum dapat dilakukan dengan cara membuat atau membentuk (legislasi) peraturan perundang-undangan (materi dan prosedur) yang diperlukan sebagai perangkat pendukung upaya pembangunan nasional yang hendak dilaksanakan."

⁸² *Ibid.*

⁸³ Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, pasal 7 ayat (1).

⁸⁴ *Ibid.*, penjelasan pasal 7 ayat (5).

Dalam prakteknya, peraturan perundang-undangan di tingkat UU yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan mengalami perubahan dari apa yang diatur dalam UUD. Perubahan tersebut dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan adalah pergeseran sistem pemerintahan dalam tingkatan UU, sehingga tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang diatur dalam UUD. Dapat dikemukakan sebagai contoh beberapa UU sebagai berikut:

- a. UU No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I., yaitu dalam Pasal 37 yang mengatur bahwa Jaksa Agung dalam melaksanakan penuntutan bertanggung jawab tidak hanya kepada Presiden, bahkan juga kepada DPR.⁸⁵ Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan,⁸⁶ sehingga kejaksaan seharusnya hanya bertanggung jawab kepada Presiden sebab dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan dianut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana salah satu cirinya adalah bahwa tanggung jawab terletak di tangan para menteri (bukan di tangan Presiden, karena Presiden hanya menjabat sebagai Kepala Negara),⁸⁷ sehingga Jaksa Agung yang setingkat dengan menteri bertanggung jawab pada parlemen.
- b. UU lainnya adalah UU No.3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia (BI). Dalam UU ini terdapat beberapa hal yang menunjukkan pergeseran sistem pemerintahan dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan, yaitu:

⁸⁵ Pasal 37 UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengatur sebagai berikut:

1. Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.
2. Pertanggung jawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

Indonesia, *UU Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16, LN No. 67, TLN No. 4401 Tahun 2004, pasal 37 ayat (1) dan (2).

⁸⁶ *Ibid.*, pasal 2 ayat (1).

⁸⁷ Lihat E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, *Op. Cit.*, hal.174-175. Lihat pula Arend Lipjhard, *Op. Cit.*, hal. 39-40.

- i. Dalam Penjelasan Umum UU No.3 Tahun 2004 tentang BI dinyatakan sebagai berikut:

Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang ini (cetak tebal *-pen*). Independensi ini membawa konsekuensi yuridis logis bahwa Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan Undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif.⁸⁸

Dalam teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Jennings, dinyatakan tentang fungsi-fungsi dari kekuasaan *administrative authorities* (berbeda dengan istilah eksekutif yang dikemukakan oleh Montesquieu), yaitu:

Among administrative authorities may be included all governmental agencies which have not been included in Parliament or in the courts. It is quite impossible to detail the functions of these bodies, but the most important may be placed in the following categories:

- (a) Decisions of pure policy;*
- (b) Inspections;*
- (c) Inquiries;*
- (d) Pardon and the remission or penalties;*
- (e) The issue of licences, for instances, for the practice of vivisection, for the driving of motor vehicles;*
- (f) The making of statutory instruments and byelaws. These may be as general as any Act of Parliament or they may be individual orders;*

⁸⁸ Indonesia. UU 'Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, UU No.3, LN No. 7 Tahun 2004. TLN No. 3843, penjelasan umum.

- (g) *The making of scheme.*
- (h) *The taking of individual decisions affecting private right;*
- (i) *The hearing of appeals from other administrative authorities.*⁸⁹

Pada negara Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan presidensial, *Federal Reserve Board* (nama dari bank sentral di Amerika Serikat) merupakan salah satu dari *independent regulatory commissions* yang merupakan bagian dari birokrasi di lembaga pemerintahan.⁹⁰ BI dalam struktur ketatanegaraan R.I. baik pra maupun pasca perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945 merupakan bagian dari eksekutif.⁹¹

⁸⁹ Ivor Jennings, *Op. Cit.*, hal. 282-294. Bandingkan dengan Montesquieu, yaitu: "...the executive in respect to things dependent of the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law. By virtue of the first, the prince or magistrate enacts temporary or perpetual law, and amends or abrogates those that have been already enacted. By the second, he makes peace of war, sends or receive embassies, establishes public security, and provide against invasions. By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals...." Montesquieu, "*The Spirit of Laws*", diterjemahkan oleh Thomas Nugent tahun 1752. direvisi oleh J.V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hal. 153.

⁹⁰ "The institutions that constitute federal bureaucracy are part of the executive branch there are four such government institutions: cabinet departments, independent agencies, independent regulatory commissions, and government corporations. Independent regulatory commissions are agencies establish to regulate a sector of the nation's economy in the public interest... They are generally run by a board whose members have a set terms, although some of the newer regulatory bodies are headed by a single individual, making the label "commission" or something of a misnomer. These bodies establish rules, enforce, the rules, and adjudicate disputes about them. In so doing they perform all of the traditional functions of government-legislative, executive and judicial. These agencies develop a great deal of expertise in a particular policy area, although sometimes they become too closely indentified with the business they are charged with regulating. Congress and the courts rely on their expertise and are usually loath to overrule them. Among the more important independent regulatory commissions are the Federal Communications Commission (FCC),...; Federal Reserve Board (FED) whose member functions as a central bank for the United States...." Larry Berman dan Bruce Allen Murphy, "*Approaching Democracy*", 2nd ed., (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1999), hal. 276-277.

⁹¹ Jimly Asshiddiqie memberi istilah organ-organ independen di bawah eksekutif, dan Bank Indonesia serta Kejaksaan adalah contoh dari organ tersebut. Lihat Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi dan Konstitusionalisme*", *Op. Cit.*, hal. 156-157.

- ii. Pasal 58 ayat (1) mengatur bahwa BI wajib menyampaikan laporan tahunan kepada DPR dan Pemerintah,⁹² selanjutnya dalam penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa laporan tahunan yang disampaikan kepada DPR adalah dalam rangka akuntabilitas, sedangkan laporan tahunan kepada Pemerintah adalah dalam rangka informasi.⁹³ Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa BI merupakan bagian dari pemerintahan yang seharusnya bertanggung jawab pada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
- iii. Pasal 53 UU No.3 Tahun 2004 tentang BI mengatur sebagai berikut: "Bank Indonesia untuk dan atas nama pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan dan menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri."⁹⁴ Hal ini tentu saja bertentangan Pasal 11 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945 yang mengharuskan adanya persetujuan DPR dalam perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.⁹⁵
- c. Pasal 30 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu bahwa DPR berhak meminta pejabat negara dan pejabat pemerintah untuk memberikan keterangan, dan jika ditolak maka dapat diberikan panggilan paksa, yang jika tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, maka yang bersangkutan disandera paling lama 15 hari.⁹⁶ Dalam sistem pemerintahan presidensial,

⁹² Lihat Indonesia, *UU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, Op. Cit.*, pasal 58 ayat (1).

⁹³ Lihat *Ibid.*, penjelasan pasal 58 ayat (1).

⁹⁴ Lihat *Ibid.*, pasal 53.

⁹⁵ Lihat pasal 11 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD Negara R.I. Tahun 1945.

⁹⁶ Pasal 30 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatur sebagai berikut:

1. DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk

lembaga perwakilan rakyat dapat mengadakan dengar pendapat bila dianggap perlu, tapi pengaturan pemberian sanksi sandera merupakan hal yang sangat berlebihan, terlebih lagi dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

Perubahan lainnya dapat kita kategorikan sebagai perubahan non formal yang berupa perkembangan dan melembaganya konvensi yang tidak sesuai dengan konstitusi dan kekuatan utama yang mengarahkan sehingga konstitusi memiliki arti yang berbeda (*some primary forces that lead the constitution mean something different*).⁹⁷ DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya cenderung berlebihan. Hal tersebut menyebabkan hubungan menteri dan DPR berjalan seperti pada sistem pemerintahan parlementer, di mana kebijakan teknis pemerintahan harus disetujui oleh DPR.

Yang perlu diatur atau setidaknya tidaknya dipahami adalah ruang lingkup kontrol.⁹⁸ Ruang lingkup kontrol harus dikaitkan dengan kekuasaan dan hak DPR sebagaimana diatur dalam UUD, yang meliputi kontrol terhadap pelaksanaan undang-undang. Kontrol terhadap pelaksanaan anggaran. Pembatasan ini perlu agar DPR tidak melakukan fungsi kontrol yang menjadi wewenang lembaga negara atau suatu lembaga pemerintah. Misalnya terhadap dugaan tindak pidana korupsi. Perbuatan korupsi merupakan pelanggaran hukum pidana yang menjadi wewenang penyidik, penyidik

memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

2. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyangkutan demi hukum." Indonesia, *UU Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 22, LN No. 92, TLN No. 4310 Tahun 2003, pasal 30 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

⁹⁷ K.C. Wheare., *Op. Cit.*, hal. 71.

⁹⁸ Bagir Manan menjelaskan bahwa fungsi kontrol *build in* dalam kekuasaan membentuk UU dan berbagai hak DPR dalam UUD. Bagir Manan, *Op. Cit.*, hal. 38.

penuntut, dan hakim. DPR tidak berwenang menyelidiki suatu tindak pidana korupsi. Kalaupun DPR perlu menyelidiki, yang diselidiki adalah berbagai ketentuan hukum, kebijakan-kebijakan yang menimbulkan korupsi yang akan menjadi dasar menyempurnakan suatu aturan hukum atau suatu kebijakan.⁹⁹

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Dapat diambil sebagai kesimpulan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Terjadi pergeseran sistem pemerintahan pada UUD Negara R.I. Tahun 1945, yaitu bahwa UUD Negara R.I. Tahun 1945 pra perubahan menganut sistem pemerintahan semi presidensil, yang berubah menjadi sistem pemerintahan presidensil setelah perubahan UUD Negara R.I. Tahun 1945.
2. Pergeseran sistem pemerintahan juga terjadi baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam praktek ketatanegaraan.

B. Saran

Saran penulis berkaitan dengan pergeseran sistem pemerintahan adalah agar para pembentuk UU lebih memahami konsep-konsep penting yang dianut dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan, termasuk konsep tentang sistem pemerintahan presidensil, agar UU yang mereka hasilkan bersumber pada UUD dan tidak bertentangan dengan UUD.¹⁰⁰ Dengan pemahaman tersebut, selain peraturan perundang-undangan di bawah UUD sesuai dengan UUD, juga agar hubungan antara eksekutif dan legislatif (termasuk hubungan dengan menteri-menteri dan organ-organ independen eksekutif) dapat terlaksana sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD Negara R.I. Tahun 1945 pasca perubahan.

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 38-39.

¹⁰⁰ Lihat Indonesia, Undang Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Op. Cit., penjelasan Pasal 7 ayat (5).

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Album Perang Kemerdekaan 1945-1950. Jakarta: Penerbit Almanak R.I./B.P. Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982.
- Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cet. 1, Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Ed. Rev. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Balais-Serrano, Evelyn dan Takeshi Ito. *Democratization in Indonesia: Report of the 1999 Election Observation Mission 25 May-10 June 1999*, Bangkok: ANFREL dan FORUM-ASIA, 1999.
- Berman, Larry dan Bruce Allen Murphy. *Approaching Democracy*, 2nd Ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1999.
- Jara, Muchjar. *Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara)*, Jakarta: PT Nadilah Ceria Indonesia, 1995.
- Jennings, Sir. Ivor. *The Law and the Constitution*, 5th Ed. Great Britain: Hodder and Stoughton Ltd, 1979.
- Kusuma, A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, Jakarta: Putra Pertiwi dan Pusat Studi Fakultas Hukum UI, 2004.
- Lipjhard, Arend. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial [Parliamentary versus Presidential Government]*, Disadur oleh Ibrahim R. Ed. Cet. 1. Jakarta: P.T. Grafindo Persada, 1995.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum (PSH) FH UII, 1999.
- _____, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cet. II. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Manuel, Paul Christopher dan Anne Maria Camissa. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*, United States of America: Westview Press, 1999.

- Mansoer, Moh. Tolchah. Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia, Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, 1969.
- Montesquieu. *The Spirit of Laws*, Diterjemahkan oleh Thomas Nugent tahun 1752. Direvisi oleh J.V. Prichard. London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Tyeoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, 2nd Ed. New York: New York University Press, 1997.
- Sekretariat Negara R.I. Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Ed. III. Cet. 2. Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995.
- Soedijarto. *Implikasi Ajaran Pendiri (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Centre for Information and National Policy Studies (CINAPS), 2002.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. 3. Bandung: Alumni, 1986.
- _____, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Rev. Ed. London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952.
- Wade, E.C.S. dan G. Godfrey Phillips. *Constitutional Law an Outline of the Law and Practice of the Constitution. Including English Local Government. The Constitutional Relations of the British Empire and the Curch of England*. 2nd Ed. London: Longmans, Green and Co, 1936.
- Wheare, K.C. *Modern Constitution*. 3rd ed. London: Oxford University Press. 1975.

Artikel

Chalid, Hamid dan Irfan R. Hutagalung. "Praktek Ratifikasi dalam Masa keberlakuan UUD 1945, Masalah dan Solusinya", Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Vol. 2., No. 1. Januari 2001.

Efendi, Sofian. "Sistem Pemerintahan Kita Semi-Presidensial", Kompas, Rabu, 29 September 2004.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, Ketetapan MPRS No.XLIV/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

_____, Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

_____, UU Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 22, LN No. 92. TLN No. 4310 Tahun 2003.

_____, UU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. UU No.3. LN No. 7 Tahun 2004. TLN No. 3843.

_____, Undang Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 10, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.

_____, UU Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. UU No. 16. LN No. 67. TLN No. 4401 Tahun 2004.