STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN

SKRIPSI

DISUSUN OLEH :

YOSITA APRILIA

NPM : 13.0201.0045

BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

2017

HALAMAN JUDUL

STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN

Skripsi

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir dan Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Strata Satu (S-1)Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

DISUSUN OLEH :

YOSITA APRILIA

NPM : 13.0201.0045

BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

2017

HALAMAN PENEGASAN

STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN

S K R I P S I

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi
untuk diajukan ke hadapan Tim Penguji pada Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

DISUSUN OLEH :

YOSITA APRILIA
NPM : 13.0201.0045

Magelang, 08 Desember 2017

Disetujui oleh :

Mengetahui :
Universitas Muhammadiyah Magelang
Fakultas Hukum
Dekan,

B A S R I, SH, M.Hum
NIK : 966906114

Dosen Pembimbing I

, S U H A R S O, SH, M.H
NIK : 875905018

Dosen Pembimbing II

BUDIHARTO, SH, M.Hum
NIK : 875606029

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG
2017

HALAMAN PERSETUJUAN

STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN

S K R I P S I

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji
pada Ujian Skripsi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Magelang pada tanggal 08 Desember 2017

Magelang, 08 Desember 2017

Tim Penguji :

1. S U H A R S O, SH, M.H
   NIK : 875905018

2. BUDIHARTO, SH, MHum
   NIK : 947008069

3. Dr. DYAH ASD, SH, MHum
   NIP : 19671003199203200l

Mengetahui :
Universitas Muhammadiyah Magelang
Fakultas Hukum
D e k a n,

B A S R I, SH, M.Hum
NIK : 966906114

HALAMAN PENGESAHAN

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, adalah mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang yang saat ini saya mengikuti Ujian Akhir/Ujian Skripsi:

Nama : Yosita Aprilia
Tempat/Tanggal Lahir : Magelang, 04 April 1995
NPM : 13.0201.0045
Alamat : Jl. Jlodran No. 28 Jambewangi, Magelang

Menyatakan hasil penulisan berupa skripsi yang berjudul :

STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN

Adalah benar-benar hasil karya saya sendiri atau tidak menjiplak dan apabila terbukti saya menjiplak dari hasil karya orang lain, maka skripsi saya tersebut beserta hasilnya dan sekaligus gelar kesarjanaan yang saya dapat dinyatakan batal.

Mengetahui :
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Magelang

B A S R I, SH, M Hum
NIK : 966906114

Yang Membuat Pernyataan

Yosita Aprilia
Penulis

HALAMAN MOTTO

"You don't always need a plan. Sometimes you just need to breathe, trust, let go, and see what happens".

"Jangan kalahkah dirimu dengan rasa takutmu! Lawan, jangan biarkan mereka menguasai dirimu".

"Rasa malas itu pasti ada didalam diri manusia, tapi ada yang mampu mengatasi dan ada juga yang tidak dapat mengatasinya. Saat itulah Kamu yang menentukan, bukan orang lain".

"Say yes to NEW ADVENTURES!".

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum, wr, wb,

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan nikmat dan rizki-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan tugas akhir dengan judul "Studi Komparasi Penerapan Sistem Pemerintahan Presidensiil Dalam UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen" ini dengan baik. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah pada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan para pengikutnya sampai akhir nanti. Skripsi ini disusun dalam rangka penulisan tugas akhir sebagai syarat memperoleh gelar sarjana hokum dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang. Penulis berharap semoga tugas akhir ini bias menjadi salah satu referensi hokum nantinya. Butuh waktu yang sedikit lebih lama bagi penulis untuk menyelesaikan masa studi penulis dalam Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang ini. Selama itu pula, penulis merasa banyak mendapat bantuan yang begitu berarti. Dalam lembaran yang kecil ini, secara tekstual, penulis ingin memberikan hormat dan terimakasih kepada:

1. Basri, SH., M Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang.
2. Suharso, S.H., M.H. Terimakasih telah meluangkan waktu serta ilmunya untuk membimbing saya. Terimakasih terus mendukung apa yang sedang saya kerjakan dan memberi semangat untuk segera menyelesaikan penulisan skripsi ini.
3. Budiharto, SH.,Mhum yang telah meluangkan waktunya juga untuk membimbing saya dalam proses dari awal hingga akhir dalam mengerjakan skripsi ini dan akhirnya dapat saya selesaikan.
4. Dr. Dyah Adriantini Sintha Dewi, SH.,Mhum, terima kasih ibu Dyah telah yang telah menyempatkan untuk menguji skripsi saya, banyak ilmu yang saya dapatkan dan sangat bermanfaat untuk saya dalam menyelesaikan skripsi ini.

5. Bapak dan Ibu saya, yang terus mendoakan dan memberi saya semangat agar segera menyelesaikan studi S-1 ini. Maaf karena tidak tepat waktu, tapi akhirnya saya selesaikan.
6. Fredy Yuwando, terima kasih sudah memberikan saya kesempatan sekolah selama 4 tahun ini, meski bukan tepat waktu tapi akhirnya selesai juga.
7. Shaula Aurellia, ponakan terbaik yang terus mendukung saya agar cepat lulus dan cepat kerja. Akhirnya Tantemu lulus juga, terima kasih untuk semangatnya selama ini.
8. Keluarga dekat yang support saya, terima kasih juga karena tanpa kalian pasti saya masih belum apa-apa.
9. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang yang juga memberi semangat agar cepat selesai, terima kasih telah memberikan ilmunya, waktunya untuk saya dan teman-teman seperjuangan. Tanpa kalian kami semua tak berarti apa-apa.
10. Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang yang selama bertahun-tahun dengan sabar melayani kami mahasiswa/i dengan sabar dan semangat, terima kasih banyak atas bantuannya hingga akan berakhirnya masa studi saat ini.
11. Teman-teman angkatan 2013 Fakultas Hukum yang masih berjuang, Ayo semangat!
12. Teman-teman terdekatku, terima kasih juga untuk dukungannya. Semoga bisa terus saling mendukung satu sama lain dan menguatkan.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam karya tulis ini masih banyak terjadi kesalahan dan kekurangan. Untuk itu, peulis menerima secara terbuka kritik serta saran demi perbaikan kedepannya. Akhir kata, *wassalamu 'alaikumwr.wb*.

Magelang, 08 Desember 2017

Yosita Aprilia

STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN

ABSTRAK

Reformasi Indonesia adalah sebab dilaksanakannya Amandemen UUD 1945 yang merupakan tuntutan dari masyarakat yang tujuannya ingin memperbaiki kondisi dan struktur ketatanegaraan. Salah satu kesepakatan dasar dalam mengadakan amandemen UUD 1945 tersebut adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Permasalahan yang diangkat adalah bagaimana sistem pemerintahan di Negara Republik Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan bagaimana penerapan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia setelah amandemen UUD 1945.

Penulis dalam skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yaitu dengan cara studi pustaka yang dilakukan dengan penelusuran bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dilakukan melalui kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan skripsi ini.

Sistem pemerintahan di Indonesia di awal kemerdekaan adalah sistem pemerintahan presidensiil. Namun sistem pemerintahan presidensiil mulai mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah Tanggal 14 Nopember Tahun 1945. Pada masa berlaku Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Pada masa kembali berlakunya UUD 1945, Indonesia menganut sistem campuran/quasi karena menganut sistem presidensiil dan sistem parlementer. Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil tetapi tidak murni dikarenakan menganut sistem multi partai.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ii
HALAMAN PENEGASAN iii
HALAMAN PERSETUJUAN iv
HALAMAN PENGESAHAN v
HALAMAN MOTTO vi
KATA PENGANTAR vii
ABSTRAK ix
BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG MASALAH 1
B. RUMUSAN MASALAH 11
C. TUJUAN PENULISAN 11
D. KEASLIAN PENULISAN 11
E. MANFAAT PENULISAN 12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA 13
A. PEMBATASAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM KONSTITUSI 13
B. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA 21
1. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL 21
2. SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER 27
C. PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA 29
BAB III METODE PENELITIAN 60
A. METODE PENDEKATAN 60
B. JENIS PENELITIAN 60
C. DATA DAN TEKNIS PENGUMPULAN DATA 60
D. ANALISIS DATA 61
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN ..... **Error! Bookmark not defined.**
A. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA SEBELUM AMANDEMEN UNDANG DASAR 1945 ..... **Error! Bookmark not defined.**
B. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA SETELAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 ..... **Error! Bookmark not defined.**
C. SISTEM PEMERINTAHAN IDEAL INDONESIA SETELAH AMANDEMEN **Error! Bookmark not define**
BAB V PENUTUP 62
A. KESIMPULAN 62
B. SARAN 65
DAFTAR PUSTAKA 67

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Setiap negara memiliki sistem politik (*political system*) yaitu pola mekanisme atau pelaksanaan kekuasaan. Negara harus memiliki wilayah, terdapat rakyat, serta kekuasaan yang berdaulat. Kekuasaan adalah hak dan kewenangan serta tanggung jawab untuk mengelola tugas tertentu. Pengelolaan suatu negara inilah yang disebut dengan sistem ketatanegaraan. Sistem ketatanegaraan dipelajari di dalam ilmu politik. Politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu negara yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari negara itu dan untuk melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Untuk itu, dalam suatu negara terdapat kebijakan-kebijakan umum (*public polocies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian atau alokasi kekuasaan dengan sumber-sumber yang ada.

Sebuah Negara dalam menjalankan roda pemerintahannya pasti menggunakan suatu sistem, disebut Sistem Pemerintahan. Sistem pemerintahan tujuannya adalah untuk melaksanakan dan menjaga kestabilan negara. Sistem pemerintahan mempunyai fondasi yang kuat dimana tidak bisa diubah dan menjadi statis. Jika suatu pemerintahan mempunya sistem pemerintahan yang statis, absolut maka hal itu akan berlangsung selama-lamanya hingga adanya desakan kaum minoritas.

Dalam arti luas, sistem pemerintahan juga berarti menjaga kestabilan masyarakatnya, menjaga fondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, pertahanan, ekonomi, keamanan agar tercipta sistem pemerintahan yang kontiniu dan membangun demokrasi yang kuat, tujuannya supaya masyarakat dapat ikut serta dalam pembangunan sistem pemerintahan tersebut. Secara sempit, Sistem pemerintahanhan merupakan sarana kelompok untuk menjalankan roda pemerintahan guna menjaga kestabilan negara dalam waktu relatif lama dan mencegah adanya perilaku reaksioner maupun radikal dari rakyatnya itu sendiri.

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.[1]

Konsep tentang Negara hukum ini berarti bahwa segala aspek dalam menjalankan pemerintahan harus berdasarkan atas kontitusi negara yaitu UUD 1945. Pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terikat dengan aturan yang termuat dalam konstitusi tersebut. Dalam arti bahwa seluruh lembaga negara dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Perwakilan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudidsial (KY) menjalankan tugas pokok dan fungsinya (Tupoksi) berdasarkan UUD 1945.

Rumusan pasal di atas sejalan dengan pandangan Plato bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Sedangkan menurut Aristoteles suatu Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum.[2]

Dasar sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tertuang jelas dan tegas dalam Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3). Adapun dasar sistem ketatanegaraan tersebut sebagai berikut :

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 berbunyi bahwa :

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik Pasal 1 ayat (2) berbunyi :

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD Sedangkan Pasal 1 ayat (3) berbunyi bahwa :

Negara Indonesia adalah negara hukum. Rumusan pasal di atas menunjukkan bahwa Bentuk Negara Indonesia adalah Kesatuan, bentuk pemerintahan adalah Republik dan sistem pemerintahan adalah Presidensiil.

Sistem Pemerintahan Indonesia tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: kemerdekaan kebangsaan Indonesia

[1] Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

[2] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 1

itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.[3]

Bentuk negara Indonesia adalah Republik dimana kepala negaranya adalah Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum dengan masa jabatan yaitu lima tahun. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat 1 ditentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Rumusan di atas menunjukkan bahwa menurut konstitusi Sistem Pemerintahan Indonesia adalah menganut Sistem Presidensiil dimana Presiden berkedudukan disamping sebagai kepala Pemerintahan juga sebagai kepala Negara. Penjelasan diatas juga menjelaskan bahwa Indonesia menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil. Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang independen. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam Sistem Pemerintahan Parlementer. Mereka dipilih oleh rakyat secara terpisah.

Menurut Donald A. Rumokoy, Indonesia pernah menerapkan Sistem Pemerintahan Parlementer antara Oktober 1945 hingga sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959.[4] Karena praktik Sistem Pemerintahan di Indonesia pernah mengalami perubahan dimana tidak sesuai dengan UUD 1945 maka perlu kiranya diadakan sebuah kajian tentang bagaimana Sistem Pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan praktiknya di Indonesia baik sebelum amandemen dan setelah diamandemen. Praktik Sistem Pemerintahan dewasa ini juga perlu dikaji lebih lanjut apakah sudah sesuai dengan UUD 1945 atau masih diperlukan perubahan paradigma terkait dengan penerapan Sistem Pemerintahan yang implikasinya terhadap amandemen UUD 1945 yang kelima. Menurut Moh. Kusnardi Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara

[3] Pembukaan UUD 1945

[4] Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia - kajian perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011,hlm. 202

bagian-bagian yang akibatnya apabila salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi keseluruhannya.[5]

Sistem Pemerintahan itu membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan Negara adalah untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, Sistem Pemerintahan itu adalah aturan atau cara bagaimana ketiga lembaga tersebut bekerja dan berhubungan satu sama lain dimana setiap lembaga harus bekerja sama dan menjalankan tugasnya dengan baik sehingga tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara dapat terwujud.

Sistem Pemerintahan Presidensiil ini dijalankan semasa Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Ciri dari Sistem Pemerintahan masa itu adalah adanya kekuasaan yang amat besar pada lembaga kepresidenan. Hampir semua kewenangan Presiden yang di atur menurut UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan pertimbangan atau persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Karena itu tidak adanya pengawasan dan tanpa persetujuan DPR, maka kekuasaan Presiden sangat besar dan cenderung dapat disalahgunakan. Meski terdapat kelemahan, kekuasaan yang besar pada Presiden juga terdapat dampak positifnya yaitu Presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan Pemerintahan sehingga mampu menciptakan Pemerintahan yang kompak dan solid. Sistem Pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti. Konflik dan pertentangan antar pejabat negara dapat dihindari.

Memasuki masa Reformasi, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan Sistem Pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun Pemerintahan yang konstitusional atau Pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi.

Pemerintah konstitusional bercirikan bahwa konstitusi negara itu berisi tentang :

1. Adanya pembatasan kekuasaan Pemerintahan atau eksekutif
2. Jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal itu, reformasi yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan atau amandemen atas UUD 1945. Dengan melaksanakan amandemen

[5] Moh. Kusnardi, Harmally Ibrahim, hlm. 171

UUD 1945 menjadi konstitusi yang bersifat konstitusional, diharapkan dapat terbentuk Sistem Pemerintahan yang lebih baik dari yang sebelumnya. Amandemen atas UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen itulah menjadi pedoman bagi Sistem Pemerintahan Indonesia sekarang ini.

Periode Berlakunya UUD 1945 UUD 1945 pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi Negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Naskah UUD 1945 yang diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta dipersiapkan oleh suatu badan bentukan pemerintah balatentara Jepang "Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai" yang berarti Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Badan ini tidak hanya melakukan usaha-usaha persiapan kemerdekaan sesuai dengan tujuan pembentukannya, tetapi malah mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar sebagai dasar untuk mendirikan Negara Indonesia merdeka.[6]

Setelah resmi disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 tidak langsung dijadikan referensi dalam setiap pengambilan keputusan kenegaraan dalam Pemerintahan. UUD 1945 pada pokoknya benar-benar dijadikan alat saja untuk membentuk Negara merdeka yang bernama Republik Indonesia.[7]

Menurut Bung Karno istilah UUD 1945 pada saat itu adalah *revolutie-grondwet* yang berarti bahwa Undang-Undang Dasar kilat dimana UUD tersebut akan diganti dengan yang baru apabila Negara merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan.

UUD 1945 dibuat karena adanya peluang untuk merdeka yang harus direbut dengan cepat dan untuk itu harus pula segera ditetapkan UUD bagi Negara yang digagas sebagai Negara demokrasi dan konstitusional. Mengutip dari pendapat Adnan Buyung Nasution yang menyatakan UUD 1945 itu sejak semula memang dimaksudkan sebagai UUD interim (sementara) untuk pada waktunya harus

---

[6] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta, 2006,h. 39

[7] Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi,* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, h.21

diperbaharui oleh MPR hasil pemilu. Oleh karena UUD saat itu masih bersifat interim (sementara) dimana tujuaannya hanyalah mengantarkan Indonesia menjadi Negara merdeka. Sebagai contoh adalah menurut ketentuan UUD 1945 Sistem Pemerintahan yang dianut adalah Sistem Presidensiil, atas dasar itu maka pada tanggal 2 september 1945 dibentuklah susunan kabinet pertama di bawah tangggung jawab Presiden Soekarno. Akan tetapi baru dua bulan berjalan, setelah itu tanggal 14 november 1945 pemerintah mengeluarkan maklumat yang berisi perubahan Sistem kabinet dari Sistem Presidensiil (quasi Presidensiil) ke Sistem Parlementer.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 hanya dalam waktu tidak sampai tiga bulan Sistem Pemerintahan telah menyimpang dari UUD 1945 karena dibentuknya kabinet Parlementer pertama di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir pada tanggal 14 Nopember 1945.

Sistem Pemerintahan Parlementer itu terus dipraktikkan sampai periode berlakunya UUD RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Bahkan setelah dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kembali memberlakukan UUD 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia, Sistem Pemerintahan yang dipraktikkan juga Sistem Parlementer.[8] Sistem Pemerintahan Negara mengalami perubahan fundamental setelah Presiden menyetujui usulan Badan Pekerja Komite Nasional pada tanggal 11 November 1945 bersamaan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945.[9] Sehubungan dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan untuk membentuk kabinet Parlementer pertama di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir.[10] Sebagaimana difahami bahwa dalam UUD 1945 menganut Sistem Presidensiil, sama sekali tidak mengatur Sistem Parlementer.

Maklumat Pemerintah didahului oleh keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X pada tanggal 16 Oktober 1945 yang pada diktumnya menegaskan sebagai berikut :

---

[8] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* Indonesia *Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta Barat, 2008, hlm. 321
[9] Donald A. Rumokoy, *op. cit.*, hlm. 208
[10] Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.*, hlm. 43

"Bahwa komite nasional pusat sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara". Dalam Sistem yang diperkenalkan oleh Maklumat Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, Menteri bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat, dan pimpinan Kabinet disebut Perdana Menteri. Sebelum terbentuknya Kabinet Syahrir I, kabinet pertama yang dibentuk adalah kabinet Presidensiil di bawah tanggung jawab Presiden, yaitu kabinet yang bekerja antara tanggal 2 September – 14 November 1945. Setelah berubah menjadi kabinet Parlementer Syahrir I pada tanggal 14 November 1945, dapat dikatakan bahwa Pemerintahan selanjutnya menerapkan Sistem Parlementer. Selanjutnya, kabinet presdiensiil kembali dibentuk setelah kabinet Amir Syarifuddin II dibubarkan pada tanggal 29 Januari 1948, yaitu tanggal 29 Januari 1948 s.d. 4 Agustus 1949.

Setelah Perang Dunia II berakhir, Belanda yang telah menjajah Indonesia 3,5 abad berkeinginan kembali ingin menjajah Indonesia. Namun usaha mereka tidak berhasil karena mendapatkan perlawanan yang sengit dari para pejuang bangsa. Karena Belanda tidak berhasil, maka mereka mengembangkan politik adu domba dengan cara mendirikan dan mensponsori berdirinya Negara kecil di wilayah Indonesia yaitu Negara Sumatera, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dsb.[11]

Di samping itu tentara Belanda juga melakukan agresi I tahun 1947 dan agresi II tahun 1948. Dalam kondisi yang terdesak maka pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949 diadakanlah Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dimana salah satu isi konperensi tersebut yang disepakati yaitu: mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Naskah konstitusi RIS disusun bersama oleh delegasi RI dan Panitia Urusan Pemufakatan Federal (*Byeenkomst voor Federal Overleg)* ke KMB itu. Delegasi Indonesia Mr.Mohammad Roemdan Prof. Dr. Soepomo telah mempersiapkan naskah UUD sehingga rancangan tersebut dalam KMB disepakati menjadi Konstitusi RIS. Kemudian disampaikan kepada Komite Nasional Pusat (lembaga perwakilan

[11] Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit*., hlm. 44

rakyat) dan disahkan berlaku pada tanggal 14 desember 1949. Masa berlakunya RIS yaitu 27 Agustus 1950, ketika UUDS 1950 resmi diberlakukan.

Sistem Pemerintahan yang dianut olek Konstitusi RIS adalah Sistem Parlementer Kabinet Semu (Quasi Parlementer) dan bukan kabinet parlemen murni. Dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Pengangkatan Perdana Menteri dan pembentukan kabinet dilakukan oleh Presiden dan bukan oleh parlemen sebagaimana lazimnya
b. Kekuasaan Perdana Menteri masih dicampur tangan oleh Presiden. Padahal Presiden merupakan kepala Negara dan Perdana Menteri adalah kepala Pemerintahan
c. Pertanggungjawaban Menteri adalah kepada DPR, namun harus melalui keputusan pemerintah
d. Parlemen tidak mempunyai hubungan erat dengan pemerintah sehingga DPR tidak mempunyai pengaruh besar kepada pemerintah.

Sistem Pemerintahan di bawah UUDS Bentuk Negara federal nampaknya mengandung banyak nuansa politik, karena kaitannya dengan kepentingan penjajahan Belanda. Meskipun gagasan bentuk Negara federal mungkin saja memiliki relevansi sosiologis yang cukup kuat untuk diterapkan di Indonesia.[12] Bentuk Negara federal di masa Pemerintahan RIS tidak bertahan lama. Tiga Negara bagian yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak saat itulah Pemerintahan RIS mulai berkurang sehingga dicapailah sebuah kesepakatan mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang terjadi pada tanggal 19 Mei 1950 sebagai kelanjutan dari Negara Kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Konstitusi RIS dan UUDS ini hanya bersifat sementara.

Sebagaimana yang dirumuskan bahwa konstituante bersama-sama dengan pemerintah untuk segera menyusun Udang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan mengganti UUDS tahun 1950 itu. UUDS berhasil menyelenggarakan

[12] Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.*, hlm. 46

pemilu pada bulan Desember 1955 yang bertujuan untuk memilih anggota konstituante yang kemudian diresmikan di kota Bandung pada tanggal 10 November 1956. Majelis konstituante yang dipilih melalui pemilu tidak berhasil menjalankan tugasnya untuk menyusun UUD baru sehingga Presiden Soekarno beranggapan bahwa konstituante gagal dan atas dasar itulah ia mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dimana memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia.

Sesudah dekrit 5 Juli 1959 berarti kembali berlaku Undang- Undang Dasar 1945, sebab dekrit tersebut itulah merupakan sumber hukum bagi berlakunya UUD 1945 tersebut.[13] Setelah pemberlakuan UUD 1945 kembali, rakyat menaruh harapan akan kehidupan ketatanegaraan yang stabil dan pemerintah Presidensiil yang demokratis. Akan tetapi, dengan penerapan Demokrasi Terpimpin menyebabkan terjadinya penyimpangan terhadap Pancasila dan UUD.

Dengan berlakunya kembali UUD tanggal 5 Juli 1959, Indonesia memasuki periode demokrasi terpimpin. UUD 1945 menggunakan Sistem Pemerintahan Presidensiil. Presiden Soekarno menjadi Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan RI Sistem kepemimpinannya disebut orde lama. Inkonsistensi penerapan Sistem Pemerintahan ini merupakan bentuk penyimpangan terhadap ketentuan UUD 1945 sendiri yang jelas-jelas mengatur Sistem Pemerintahan Presidensiil. Oleh karena itu, dapat dimaklumi bahwa UUD 1945 itu sendiri sejak masa awal kemerdekaan RI belum dijadikan referensi akan tetapi hanya sebagai sebuah syarat persiapan kemerdekaan Indonesia.

Selama masa Pemerintahan Orde Baru tidak terjadi perubahan Sistem Pemerintahan. Akan tetapi, pelaksanaan lembaga Presidenan sangat dominan. Selain itu, kelembagaan negara dan organisasi sosial politik cenderung berjalan kurang seimbang dan proposional. Pelaksanaan UUD 1945 sebagai referensi Sistem ketatanegaraan baru dipraktikkan secara nyata pada masa orde baru. Jargon yang sering dipakai pada Pemerintahan ini adalah *pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.*

Pada masa orde baru, tanggung jawab kekuasaan Negara terpusat di tangan Presiden (menganut Sistem Presidensiil). Kedudukan Presiden sangat kuat

[13] Hartono Hadisoeprapto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia,* Cet. Kelima, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 20

sehingga meskipun MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (Presiden diharuskan tunduk dan bertanggung jawab terhadap MPR) tetapi dalam kenyataannya kedudukan MPR tergantung pada Presiden. Kekuasaan dalam negara dibagi dalam dua hal yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of power)* dan pembagian kekuasaan (*distribution of power)*. Hubungan antara lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi disebut sebagai pemisahan kekuasaan negara yang bersifat horizontal.

Sedangkan pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat disebut sebagai pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertical di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat (MA dan MK) telah diberikan kewenangan kepada masing-masing peradilan yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Keempat peradilan tersebut memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, menyelesaikan dan memutus perkara berdasarkan kompetensi relatif dan kompetensi absolut yang dimilikinya. Sistem pengawasan antara, eksekutif, legislatif, dan yudikatif sangat dibutuhkan dimana setelah amandemen UUD 1945 telah dirumuskan sistem pengawasan dan keseimbangan (sistem check and balance). Ketiga lembaga tersebut menjalankan tugas pokok dan fungsinya mengacu atau berpedoman pada UUD 1945. UUD 1945 telah empat kali mengalami perubahan yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Salah satu kesepakatan panitia AD HOC tentang perubahan UUD 1945 adalah mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensiil.

Berdasarkan UUD 1945, Sistem Pemerintahan yang dipakai tetap Sistem Pemerintahan Presidensiil. Namun, untuk mengembangkan Sistem Pemerintahan yang bersih adalah Sistem Pemerintahan yang demokratis maka UUD 1945 perlu diamandemen. UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan dan diharapkan dapat menciptakan Sistem Pemerintahan Presidensiil yang bersih dan demokratis. Selain Sistem ini tetap dipertahankan, diperkuat juga melalui mekanisme pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung.

Berdasarkan uraian diatas, dengan ini penulis akan membahas tentang bagaimana sistem pemerintahan Presidensiil diterapkan di Indonesia dari dulu (sebelum diamandemen), setelah diamandemen, hingga saat ini diberlakukan di

Indonesia. Oleh karena itu, penulis mengambil judul "*STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN"*

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Sistem Pemerintahan Presidensiil sebelum dan sesudah UUD 1945 di Amandemen?
2. Bagaimana Sistem Pemerintahan Presidensiil yang ideal di Negara Indonesia?

C. TUJUAN PENULISAN

1. Untuk mempelajari serta mengetahui lebih dalam tentang sistem Presidensiil baik secara umum, maupun khusus.
2. Mengetahui apakah sistem pemerintahan Presidensiil pasca amandemen UUD 1945 sudah sesuai efektif penerapannya, dan sesuai dengan UUD 1945 yang berlaku dan sesuai penerapannya di Negara kita ini.
3. Dapat membandingkan, menganalisa serta mengetahui bagaimana proses UUD 1945 sebelum diamandemen, hingga setelah diamandemen secara umum maupun khusus.

D. KEASLIAN PENULISAN

Sepanjang yang telah ditelusuri dan diketahui di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang dan dari informasi yang diperoleh dari perpustakaan, skripsi dengan judul *"STUDI KOMPARASI PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DALAM UUD 1945 SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN"* adalah asli bukan hasil plagiat dari skripsi yang sudah ada sebelumnya dan tidak ada kesamaan dengan skripsi lainnya. Kemudian, permasalahan yang dimunculkan dalam penulisan ini merupakan hasil olah pikir dari penulis sendiri. Dalam skripsi ini, penulis mencoba untuk mengarahkan bagaimana peerkembangan dan penerapan sistem pemerintahan

presidensiil di Indonesia setelah amandemen UUD 1945. Oleh karena itu, keaslian dari tulisan ini dapat dijamin oleh penulis.

E. MANFAAT PENULISAN

1. Manfaat Teoritis :

Memberikan gambaran tentang bagaimanakah sistem Presidensiil diberlakukan di Indonesia sebelum dan sesudah diamandemen sesuai perkembangan ilmu Hukum khususnya dalam Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis :

Manfaat Praktis bagi masyarakat adalah memberikan pengetahuan serta pemahaman yang jelas mengenai sistem Presidensiil tidak hanya pengertiannya secara, tetapi juga dapat membandingkan dan mengetahui kesamaan serta perbedaanya sehingga semakin faham. Manfaat lainnya adalah mengetahui gambaran perbedaan dalam UUD 1945 yang belum diamandemen, serta setelah diamandemen karena didalamnya terdapat perbedaan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. PEMBATASAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM KONSTITUSI

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata "sistem" dan "pemerintahan". Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional antara bagian-bagian tertentu serta terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.[14] Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.[15]

Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yang membahas mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.[16] Senada dengan pendapat para ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.[17]

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua, yaitu:

---

[14] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 171.

[15] *Ibid.*,

[16] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 23

[17] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm. 311.

a) pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara,

b) dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*.[18]

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan diseluruh dunia. Sistem parlementer lahir dan berkembang seiring dengan perjalanan ketatanegaraan Inggris.[19] Dalam sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan karena tanggung jawab para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa setiap kebijakasanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.[20]

Mariam Budiardjo menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggung jawab" diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati-hidupnya kabinet tergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri).[21] Selanjutnya Saldi Isra menyimpulkan bahwa, disamping pemisahan jabatan kepala negara (*head of master*) dengan kepala pemerintahan (*head of goverment*), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat *dependensi* atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif. Oleh karena itu parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer.[22]

Amerika Serikat merupakan contoh sistem pemerintahan presidensiil. Sistem pemerintahan ini lahir sebagai upaya Amerika Serikat menentang dan

[18] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *loc.cit.*,
[19] Saldi Isra, *Ibid*., hlm. 26
[20] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 172
[21] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 297
[22] Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 30-31

melepaskan diri dari kolonial Inggris, dengan membentuk sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana konsep Trias Politica-nya Montesquieu.[23] Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter pemerintahan Presidensiil sebagai berikut : [24]

1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen
7) Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi
8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat

Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensiil yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada lembaga legislatif. Karakter sistem presidensiil dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif, dimana adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan anggota legislatif. Sistem Presidensiil

[23] Saldi Isra, *Ibid*., hlm. 31-32
[24] Jimly Asshiddiqie, *op.cit*.,, hlm. 316.

membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu sama lain.[25]

Sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*) adalah sistem pemerintahan yang berupaya mencarikan titik temu antar sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensiil tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan *dual executive system*.[26]

Berdasarkan pola hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara *mix system* dapat menjadi sistem semi-presidensiil dan semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-presidensiil. Sebaliknya jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.[27]

Sistem pemerintahan yang dianut Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 menurut Bagir Manan terdapat dua pendapat yang lazim digunakan, yaitu : Kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem presidensiil dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Para ahli yang berpendapat sebagai sistem presidensiil karena presiden adalah kepala pemerintahan dan ditambah dengan karakter :

(a) ada kepastian masa jabatan presiden, yaitu lima tahun;
(b) presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan
(c) presiden tidak dapat membubarkan DPR.

Sementara itu, yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran karena selain terdapat karakter sistem pemerintahan presidensiil terdapat pula karakter sistem parlementer. Ciri parlementer yang

[25] Saldi Isra, *op.cit*., hlm. 40
[26] Saldi Isra, *Ibid*., hlm. 48
[27] Saldi Isra, *Ibid*., hlm. 45

dimaksudkan adalah presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini MPR.[28]

Perubahan Pertama hingga Keempat UUD 1945, telah menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan yang amat mendasar. Perubahan-perubahan itu mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Indonesia. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 tersebut, di antaranya adalah:

1) Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
2) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*;
3) pemurnian sistem pemerintah presidensiil; dan
4) Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[29]

Perubahan ini yang saat ini menimbulkan berbagai kelembagaan negara dan pembentukan sistem dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan didalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menujukkan perbedaan antara fungsi- fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.[30]

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan, yang pertama adalah kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang - undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan

---

[28] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 78-79

[29] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hlm. 2-3

[30] Beberapa literatur menerjemahkan konsep *trias politica* sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Lihat Jimly Asshiddiqie. *Ibid*., hlm. 30.
Sedangkan sebagian literatur lain menyebutnya dengan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*). Lihat Miriam Budiardjo, *Ibid*., hlm. 267.

mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.[31]

Pertama kali mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI, pada umumnya diakui lima yaitu: (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie* .[32] Oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Goverment* (1690) kemudian konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi tiga, yaitu :

(i) fungsi legislatif;
(ii) eksekutif;
(iii) fungsi federatif (hubungan luar negeri),

yang masing-masing terpisah satu sama lain. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang mengadili itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang.[33]

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of the Law*). Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat

---

[31] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi,Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 281-282.
[32] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsulidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29.
[33] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282.

undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.[34]

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya "kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, diserahi menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu".[35]

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu :

(i) fungsi *regeling* (pengaturan);
(ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan);
(iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan
(iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan.

Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan di praja, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.[36]

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara

[34] Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 282-283
[35] Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 283
[36] Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 29-30

yang tidak ditempatkan dibawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukannya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya. Jika dilihat dari fungsi negara pada negara hukum modern, pembagian tiga fungsi kekuasaan negara tidak dapat diterima secara mutlak, karena badan negara juga dapat diberi lebih dari satu fungsi.[37]

Miriam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembangan dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi.[38] Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensip dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain persoalan yang dihadapai oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.[39]

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.[40] Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).[41]

---

[37] E.Utrech, *Pengantar Hukum Administrasiu Negara Indonesia*, Cet. 4, 1960, hlm. 17-24
[38] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282.
[39] Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74
[40] Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 1
[41] Jimly Asshiddiqie *Ibid.*, hlm. 5

Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Oleh karena itu, muncul gelombang *deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi,* dan *dekonsentrasi.* Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*)[42] atau *quasi independent*. Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.[43]

Menurut Crince le Roy terdapat kekuasaan lain disamping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan ke-empat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu didalam pola kekuasaan undang-undang dasar. Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks* and *balances*.[44]

B. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

1. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL

[42] Jimly Asshiddiqie *Ibid.*, hlm. 20
[43] Jimly Asshiddiqie *Ibid.*, hlm. 8
[44] Jimly Asshiddiqie *ibid.*, hlm. 31

Sejarah sistem pemerintahan presidensiil berawal dari lahirnya Negara Amerika Serikat, sebuah negara bekas Koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat terlepas dari Kerajaan Inggris. Ditahun 1775-1783 terjadi peperangan antara Inggris dengan negara baru Amerika Serikat yang ingin melepaskan diri dari Inggris yang kemudian dimenangkan oleh Amerika Serikat. Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim menyatakan bahwa: ”Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensiil adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balances”*

Bentuk penolakan bangsa Amerika terhadap Inggris tercermin dari pembentukan pemerintahan yang berbeda dengan sistem parlementer di Inggris. Salah satu bentuk perbedaannya dengan sistem parlementer itu adalah dengan memberikan kewenangan yang besar terhadap kedudukan presiden. Menurut Harun Alrasyid, jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada Abad ke 18. Pasal II ayat 10 Konstitusi Amerika Serikat mengatur *“the executive power shall be vested in a president of united”* Setelah proses kelahiran sistem presidensiil di Amerika Serikat, sistem pemerintahan yang dipimpin oleh presiden muncul di beberapa negara di belahan dunia. Misalnya, di Perancis, jabatan presiden muncul setelah Revolusi Perancis (14 juli 1789) pada awal terbentuknya Republik Kedua (1848-1851) dengan Louis Napoleon sebagai Presiden. Akan tetapi, setahun kemudian berubah statusnya menjadi Kaisar Napoleon III (1852) yang menjalankan pemerintahan sampai Perancis dikalahkan Jerman (1870). Pada masa Republik Ke Tiga (1875-1940) dan setelah Perang Dunia II Pemerintahan Repubik yang dipimpin oleh presiden tetap dijalankan sampai saat ini. Di Benua Asia, pemerintahan Republik yang dipimpin oleh Presiden di cangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada 1935. Peristiwa itu terjadi setelah Filipina mendapat kemerdekaan terbatas dalam bentuk *commonwealth of the philippines* dari

Amerika Serikat. Jika melihat sejarah perkembangan sistem parlementer, lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolut yang dimiliki raja, sedangkan perkembangan sistem Presidensiil lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan presiden dengan lembaga legislatif.

Jimly Asshiddiqie menyatakan beberapa prinsip pokok yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensiil, yakni:

a) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
b) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
c) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
d) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
e) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
f) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
g) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan Presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;

h) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
i) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie, Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa prinsip pokok sistem Presidensiil adalah:

a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
b) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden;
d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Menurut Saldi Isra, sistem pemerintahan Presidensiil memiliki karakter yang utama dan beberapa karakter lainnya yakni:

a) Presiden memegang fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk dibedakan secara jelas, presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.
b) Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet;
c) Hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif;

Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif dengan konsekuensi bahwa antara legislatif dan eksekutif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara presiden dengan legislatif.

Dengan pola hubungan yang terpisah, lebih lanjut Saldi Isra mengatakan bahwa ada keuntungan dari sistem presidensiil yakni:

a) Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung *(direct mandate*) pemilih sementara itu, dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan *(appointed indirectly);*
b) Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan;
c) Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat *(speed and decisiveness);*
d) Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti disetiap waktu.

Dalam sistem presidensiil, praktis tidak tersedia ruang gerak bagi partai untuk menawarkan atau menjanjikan visi dan program pemerintahan seperti yang dilakukan partai dalam sistem parlementer. Sistem Presidensiil memisahkan dengan jelas wilayah eksekutif dan wilayah legislatif, akibatnya dalam pemilihan anggota legislatif partai politik tidak akan mengkampanyekan program pemerintah apabila partainya memenangkan suara parlemen.

Karena belum tentu partai politik pemenang pemilu legislatif akan memimpin pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensil, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawaban atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, Sistem pemerintahan presidensiil dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan legislatif dan

kekuasaan eksekutif maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait lansung dengan masalah pemerintahan.

Dalam sistem presidensiil, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensiil, peran partai lebih sebagai fasilitator. Dalam sistem presidensiil, walaupun presiden di usung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharunya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden. Di Negara Republik Indonesia sistem presidensiil telah dipraktekan sejak Indonesia merdeka tahun 1945. Namun, dalam perjalanannya, sistem Presidensiil di Indonesia mengalami pasang surut dan perubahan-perubahan dalam prakteknya. Jika dicermati, dalam beberapa kasus, peluang presiden dalam sistem presidensiil untuk menjadi penguasa yang otoriter terbuka lebar. Artinya dengan menggunakan kekuasaan yang absolut, pemerintahan yang dipimpinnya sering mendatangkan ancaman demokrasi, jika dibandingkan dengan kekuasaan presiden dalam sistem parlementer. Hal tersebut dapat terjadi karena fungsi dan wewenang presiden dalam sistem parlementer terbatas.

Dalam sistem presidensiil, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya. Di Amerika Serikat sebagai negara yang mencetuskan sistem presidensil, sistem pembagian kekuasaan diantara lembaga negara (legislatif, eksekutif,dan yudikatif) memiliki *system checks and balances* dalam kekuasaannya. Hal tersebut berarti teori dari pembagian kekuasaan *(Trias Politica)* dipraktekkan walaupun tidak semurni dari ajaran dari Montesqieu. Di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, *system checks and balances* juga dipraktekan dalam sistem pemerintahan Presidensiil, dimana masing-masing

lembaga negara memiliki kewenangan yang saling mengawasi diantaranya. Sebelumnya, dimasa UUD 1945 belum mengalami perubahan, kekuasaan eksekutif lebih mendominasi dibandingkan lembaga lembaga negara lainnya. Hal tersebut berimplikasi bahwa kekuasaan eksekutif dapat mencampuri atau mengintervensi kekuasaan dari lembaga negara lainnya.

2. SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER

Sistem pemerintahan parlementer lahir di Inggris sebagai sebuah perjuangan kekuatan diluar raja (bangsawan) untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada raja.[45] Proses demokratisasi di Inggris terjadi melalui tahapan yang cukup panjang, sejak ratusan tahun lalu. Dimulai dengan *magna charta libertatum* (perjanjian agung tentang kebebasan, 1215) yakni dengan disepakatinya perjanjian tertulis antara Raja Jhon dengan kaum bangsawan dan kaum clerus. Sistem pemerintahan kabinet parlementer yang dilaksanakan di Inggris, bukanlah merupakan sebuah ciptaan secara sengaja, yang ditentukan dan diatur secara dogmatis, yaitu dengan menentukan peraturan perundang-undangannya terlebih dahulu, baru kemudian dilaksanakan, melainkan sistem pemerintahan kabinet parlementer tersebut merupakan sebuah improvisasi atau suatu puncak perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong.*[46]

Pada sistem Parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungan jawab para menteri terhadap Parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari Parlemen yang berarti bahwa kebijaksanaan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh Parlemen. Dari sejarah ketatanegaraan dapatlah dikatakan bahwa sistem Parlementer ini adalah kelanjutan dari bentuk Negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh Konstitusi.[47]

---

[45] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Jakarta: Fokusmedia, 2007), hlm. 101.

[46] Soehino, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta; Liberty,1993), hlm. 89.

[47] Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Op Cit*, hlm. 173

Menurut Moh.Mahfud MD, terdapat beberapa prinsip-prinsip (ciri-ciri) yang dianut dalam sistem parlementer, diantaranya:[48]

a) Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
b) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
c) Kabinet bertanggungjawab kepada dan dapat di jatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
d) Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (tergantung pada) parlemen.

Lemahnya kabinet pada sistem parlementer tersebut, maka kabinet dapat memintakan kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Tapi jika hal demikian terjadi, maka dalam waktu yang relatif pendek kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen yang baru. Dalam sistem parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Pemilu parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilu berhasil meraih suara mayoritas dalam parlemen. Dalam sistem parlementer, pimpinan tertinggi partai pemenang pemilu bertanggungjawab tidak hanya mengenai masalah ideologi partainya, tetapi juga terhadap visi dan misi yang direncanakan/diprogramkan oleh partai tersebut. Maka secara etika umum politiknya, pimpinan tertinggi partai pemenang pemilu secara otomatis menjadi Perdana Menteri.

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip-prinsip pokok dalam sistem parlementer, diantaranya:

a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan;
b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F.Strong antara *The real executive* pada kepala pemerintahan dan *the nominal executive* pada kepala negara;

[48] Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaran Indonesia, Loc.Cit*. Hlm. 74.

c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
e) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
f) Pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen.
g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;
h) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
i) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Dari uraian diatas, dapat dimengerti bahwa sistem parlementer menempatkan parlemen sebagai pusat pengendalian pemerintahan yang dijalankan oleh perdana menteri dan dewan menteri (kabinet). Parlemen dikuasai oleh partai politik pemenang pemilihan umum, atau gabungan partai (koalisi) yang memperoleh suara mayoritas diparlemen, atau juga dapat dikatakan bahwa sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung daripada keberadaan legislatif.

C. PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Sistem Pemerintahan di Indonesia telah mengalami perubahan dan terus menunjukkan perkembangan terutama dalam penyelenggaraan negara. Dalam proses perkembangan tersebut, terdapat unsur-unsur yang mempengaruhi dan merupakan kunci dari penerapan sistem pemerintahan dari dahulu hingga saat ini. Hal-hal tersebut adalah sebagai berikut :

a. Bersumber pada Pancasila

Penjelasan Umum Bagian III UUD 1945 mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar menciptakan pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan pasal-pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan

cita-cita hukum (rechtsidee) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran tersebut menurut Azhari adalah Pancasila. Dengan demikian Pancasila mewujudkan cita-cita hukum atau menguasai hukum dasar negara tertulis maupun tidak tertulis. Oleh karena itu UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi negara Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, akan tetapi harus bersumber dari Pancasila. Artinya Pancasila merupakan sumber hukum yang paling tinggi dari segala sumber hukum dalam negara hukum Indonesia, dan ketentuan tersebut dijadikan unsur pertama.

b. Sistem Konstitusi

Sistem konstitusi atau sistem hukum dasar merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, yang secara formalnya diatur dalam UUD 1945. Bentuk-bentuk formal yang diatur dalam UUD 1945 tersebut, menurut Azhari meliputi susunan dan kedudukan pemerintah, hak dan kewajiban pemerintah, dan pengawasan terhadap pemerintah. Ketentuan konstitusi mengenai susunan dan kedudukan pemerintah, melalui UUD 1945 diuraikan sebagai berikut:

1. Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintah (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
3. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7 UUD 1945 sesudah amandemen).
4. Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya (Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
5. Menteri Negara ialan pembantu Presiden (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen).

6. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR (Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara V).
7. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR (Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara VI).
8. Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen).

Adapun mengenai hak dan kewajiban Presiden (pemerintah), telah diatur dalam UUD 1945, antara lain meliputi memegang kekuasaan pemerinta-han (Pasal 4 ayat (1), mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1), menetapkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2), mengusulkan RAPBN (Pasal 23 ayat (2), memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL dan AU (Pa-sal 10), dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain (Pasal 11), menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12), mengangkat duta dan konsul dan menerima duta negara lain (Pasal 13), memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14), memberi gelar, tandajasa dan tanda kehormatan (Pasal 15), pajak, harga mata uang dan keka-yaan negara diatur dengan UU (Pasal 23A, 23B, dan 23C), dan mengeluarkan Perpu dalam hal mendesak (Pasal 22 ayat (1).

c. Kedaulatan Rakyat

Unsur ketiga dari negara hukum menurut UUD 1945 adalah ditetap kannya azas kedaulatan rakyat (volkssouvereiniteit) dalam penyeleggaraan ke-kuasaan negara. Rumusan mengenai kedaulatan rakyat ini dapat ditemu kan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV, yakni sebagai kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila. Kemudian lebih jelaskan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: ″Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar″. Penjelasan Pasal 1 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa sebenarnya rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi.

d. Persamaan dalam Hukum

Unsur keempat negara hukum yang dimuat dalam UUD 1945 adalah unsur persamaan dalam hukum (equality before the law). Unsur ini secara jelas dimuat

dalam Pasal 27 ayat (1), yaitu: ″Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya″. Unsur persamaan dalam hukum tersebut, menurut Azhari lebih demokratis dibandingkan dengan konsep rule of law Anglo Saxon. Karena Pasal 27 ayat (1) tersebut bukan hanya menjamin persamaan kedudukan dalam hukum saja, tetapi juga persamaan hak dan kewajiban dalam politik, sosial dan budaya. Sedangkan dalam konsep rule of law hanya dijamin equality before the law saja.

e. Kekuasaan Kehakiman yang Bebas

Terdapat beberapa pasal dalam UUD 1945 yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, di antaranya Pasal 24 menyatakan bahwa:

1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hokum dan keadilan.
2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pada Pasal 25 dinyatakan: ″Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang- undang″. Kemudian dalam penjelasan kedua pasal tersebut, dikatakan bahwa: ″Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim″.

f. Pembentukan Undang-undang

Pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 dilakukan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 5 dan Pasal 20. Dalam Pasal 5 ayat (1) dikatakan: ″Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Penvakilan Rakyat″. Kemudian Pasal 20 ayat (1) menetapkan: ″DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang″. Pasal 20 ayat (2) berbunyi: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan

Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Dan kemudian Pasal 20 ayat (3) berbunyi: "Presiden mengesahkan racangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang." Pasal-pasal tersebut dijelaskan kembali pada bagian penjelasannya, bahwa DPR bersama-sama residenmenjalankan legislative power dalam negara. DPR memberi persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah, begitu pula sebaliknya. Selain itu juga, DPR mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Ketentuan tersebut memberikan pemahaman bahwa dalam hal pembentukan undang-undang, maka pihak eksekutif mempunyai hubungan kerjasama yang erat dengan pihak legislatif. Unsur tersebut menurut Azhari merupakan perwujudan dari cita negara Pancasila, di mana pembentukan undang-undang dilakukan oleh mereka yang merumuskan bersama-sama dengan mereka yang akan melaksanakan undang-undang. Sedangkan kerja sama dilakukan karena untuk mengatasi kelambatan dan kekakuan dalam proses pembentukan undang-undang, terutama menyangkut pengetahuan dan tingkat kemampuan DPR dalam pembentukan undang- undang.

Sebaliknya di Indonesia, rechtsstaat tidak diartikan langsung sebagai negara hukum, tetapi istilah rechtsstaat dipahami sebagai negara berdasarkan atas hukum, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945.[49] Oleh karena itu, konsep rechtsstaat Indonesia tidak dapat dikategorikan langsung ke dalam konsep rechtsstaat Eropa Continental atau tidak dapat diidentikkan dengan konsep rule of law Anglo Saxon, sebelum terlebih dahulu memahami apa unsur-unsurnya dan bagaimana tujuan negara berdasarkan atas hukum itu.

Sebagaimana diketahui bahwa ada tujuh unsur yang termuat dalam konsep negara hukum, yaitu empat unsur dalam konsep rechtsstaat dan tiga unsur dalam konsep rule of law. Enam dari tujuh unsur tersebut, telah terpenuhi oleh negara Indonesia sebagai persyaratan suatu negara hukum. Tetapi unsur- unsur tersebut dimodifikasi sesuai dengan cita negara hukum Pancasila. Hal itulah yang menjadi suatu keistimewaan bagi negara hukum Indonesia jika dibandingkan dengan konsep negara hukum lainnya. Dengan demikian, rechtsstaat merupakan negara

[49] Dalam penjelasan umum UUD 1945 dikatakan: "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machsstaat)."

berdasarkan atas hukum sesuai dengan cita negara Pancasila, dengan kata lain bukan termasuk dalam konsep Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon. Arti rechtsstaat dalam negara Indonesia harus sesuai dengan tujuan negara itu sendiri.[50]

Tujuan negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, meliputi:

a) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
b) Memajukan kesejahteraan umum;
c) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
d) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan demikian, dipahami bahwa tujuan negara Indonesia adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur, dengan kata lain masyarakat yang sejahtera. Karena kata adil tidak saja menunjuk pada material semata, tetapi lebih dekat pada spritual. Oleh karena itu, konsep rechtsstaat bagi Indonesia merupakan negara berdasarkan atas hukum yang dikategorikan kepada negara kesejahteraan (verzorgingsstaat), yaitu negara yang makmur material dan makmur spiritual.

A. Masa Berlaku Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Agar dapat mengetahui sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 harus dimulai dengan mempelajari berbagai persiapan menjelang kemerdekaan Republik Indonesia yang dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Sistem pemerintahan merupakan salah satu pokok pembahasan yang diperdebatkan pada sidang yang dilakukan pada tanggal 29 Mei-1 Juni 1945 dan 10-17 Juli 1945. Dalam sidang tanggal 31 Mei 1945 terdapat banyak gagasan yang diajukan, dan pidato Soepomo termasuk mendapat paling banyak perhatian karena gagasan yang disampaikan dalam pidato tersebut berkaitan dengan gagasan negara integralistik. Dalam pidatonya Soepomo mengkehendaki adanya suatu jaminan bagi pimpinan negara terutama Kepala Negara terus menerus bersatu dengan

[50] Azhari, *Negara Hukum Indonesia…,* hlm. 144.

rakyat dan untuk menguatkan pendapat itu Soepomo menghendaki susunan pemerintahan Indonesia harus dibentuk sistem badan permusyawaratan.[51]

Pada rapat 1 Juni 1945, dengan alasan kapitalisme yang merajalela Soekarno secara implisit menolak lembaga legislatif seperti Amerika Serikat. Walaupun Soekarno mengkritik demokrasi model lembaga legislatif di Amerika Serikat, namun bukan berarti Soekarno setuju dengan praktik sistem pemerintahan parlementer.[52] Dalam Rapat Besar saat menyampaikan susunan kekuasaan pemerintahan pada tanggal 15 Juli 1945, Muh.Yamin mengusulkan agar kementrian baik secara keseluruhan maupun perorangan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan. Walaupun cenderung menolak sistem pemerintahan parlementer, anggota BPUPKI tidak menemukan pembahasan yang secara eksplisit untuk menerima sistem pemerintahan Presidensiil. Pandangan yang ditemukan dalam rapat tersebut ialah bahwa bangsa Indonesia merdeka memerlukan pembentukan pemerintah yang kuat. Atau dengan kata lain stabilitas merupakan syarat mutlak untuk membangun sebuah negara baru. Bahkan ketika menyampaikan kesempatan tentang rancangan bentuk pemerintahan dalam rancangan undang-undang dasar pada 15 Juli 1945, Soepomo menjelaskan bahwa sistem pemerintahan yang ditegaskan dalam rancangan undang-undang dasar adalah sistem pemerintahan yang memberikan dominasi kekuasaan negara kepada pemerintah, terutama kepada Kepala Negara, pertanggungjawaban dan pemusatan kekuasaan berada di tangan Kepala Negara.[53] Maka pada tanggal 18 Agustus 1945, sistem pemerintahan Presidensiil menjadi sistem pemerintahan Republik Indonesia disahkan oleh PPKI. Ada empat alasan pokok yang dijadikan referensi oleh para pendiri bangsa dan pembentuk monstitusi memilih sistem pemerintahan presidensiil, yaitu :

1) Indonesia memerlukan kepemimpinan yang kuat, stabil, dan efektif untuk menjamin keberlangsungan eksistensi negara Indonesia yang baru diproklamasikan. Para pendiri bangsa meyakini bahwa model kepemimpinan negara yang kuat dan efektif hanya dapat diciptakan dengan memilih sistem

[51] Saldi Isra, *Op.Cit*., hlm 49.
[52] *Ibid*., hlm 50.
[53] *Ibid*., hlm 50-51.

pemerintahan Presidensiil dimana presiden tidak hanya berfungsi sebagai kepala negara tetapi, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

2) Karena alasan teoritis yaitu alasan yang terkait dengan cita negara (*staatsidee*) terutama cita negara integralistik pada saat pembahasan UUD 1945 dalam sidang BPUPKI. Sistem pemerintahan Presidensiil diyakini amat kompatibel dengan paham negara integralistik.
3) Pada awal kemerdekaan presiden diberi kekuasaan penuh untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan DPR, MPR, dan DPA. Pilihan pada sistem Presidensiil dianggap tepat dalam melaksanakan kewenangan yang luar biasa itu. Tambah lagi, dengan sistem Presidensiil, presiden dapat bertindak lebih cepat dalam mengatasi masalah-masalah kenegaraan pada masa teransisi.
4) Merupakan simbol perlawananan atas segala bentuk penjajahan karena sistem parlementer dianggap sebagai produk penjajahan oleh para pendiri bangsa.

Sistem pemerintahan Presidensiil menjadi sistem pemerintahan Republik Indonesia yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Ir.Soekarno dan Drs.Moh.Hatta dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama dan berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV, sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk maka segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional dengan tujuan agar mencegah terkonsentrasinya kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden serta membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pemerintah. Kabinet Presidensiil dilantik pada tanggal 2 September 1945 oleh Presiden Soekarno.[54]

Berdasarkan UUD 1945 Pasal IV Aturan Peralihan, 50 orang KNIP kemudian mengeluarkan memorandum yang berisi : *pertama*, mendesak Presiden

[54] Bibit Suprapto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan Di Indonesia,* Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR dan *kedua,* sebelum MPR terbentuk hendaknya anggota KNIP dianggap sebagai MPR. Atas desakan tersebut, pada tanggal 16 Oktober 1945, Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang berbunyi :

> "Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuatan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat."

Materi maklumat tersebut dimaksudkan untuk menindaklanjuti UUD 1945 Pasal IV Aturan Peralihan yang memberi kekuasaan sangat besar kepada Presiden untuk melaksanakan tugas dan wewenang tiga lembaga negara (MPR, DPR, DPA) sebelu ketiga lembaga negara tersebut terbentuk menurut UUD. Besarnya kekuasaan Presiden dikarenakan kedudukan KNIP hanya sebagai pembantu yang berarti bekerja hanya atas perintah Presiden. Dengan dikeluarkannya maklumat tersebut, KNIP diserahi kekuasaan legislatif, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta tugas-tugas yang berhubungan dengan Keadaan negara yang genting. Maklumat ini juga berisi pembentukan satu Badan Pekerja dari Komite Nasional Pusat .[55]

Dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden ini dapat dikatakan bahwa telah terjadi perubahan UUD 1945 khususnya Pasal IV Aturan Peralihan yaitu kekuasaan Presiden atas MPR, DPR, dan DPA. Dengan dikeluarkannya Maklumat ini kekuasaan legislatif yang semula dipegang oleh Presiden dipegang oleh KNIP. Yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya Maklumat ini adalah Pasal 37 UUD 1945 jo Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal 37 menyatakan perubahan UUD dilakukan oleh MPR tetapi karena MPR pada saat itu belum terbentuk maka berdasar Pasal IV Aturan Peralihan, kekuasaan MPR dipegang oleh Presiden bersama dengan Komite Nasional Pusat. Dengan

[55] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 97.

demikian syarat-syarat tersebut telah dipenuhi dalam mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden, meskipun yang mengumumkan wakil presiden namun beliau bertindak mewakil lembaga kepresidenan.[56] Apalagi Presiden Soekarno tidak pernah mempersoalkan dikeluarkannya Maklumat tersebut.[57]

Kekuasaan Presiden mulai mengalami perubahan untuk kedua kalinya dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 Tentang Susunan dan Pembentukan Kabinet II yang menegaskan bahwa tanggung jawab ada di tangan menteri. Dengan dikeluarkannya maklumat ini, terjadi perubahan sistem kabinet dalam UUD 1945 dari kabinet presidensiil menjadi kabinet parlementer. Isi Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 antara lain menyatakan :

> Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami ujian-ujian yang hebat dengan selamat, dalam tingkatan pertama dari usahanya menegakkan diri, merasa bahwa saat sekarang sudah tepat untuk menjalankan macam-macam tindakan darurat guna menyempurnakan tata usaha negara kepada susunan demokrasi yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu ialah pertanggungjawaban adalah ditangan Menteri.[58]

Maklumat ini kemudian dikuatkan oleh KNIP dalam sidang ke III tanggal 25-27 Nopember dengan membenarkan kebijakan Presiden tentang kedudukan Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggungjawab kepada KNIP sebagai langkah yang tidak dilarang UUD dan diperlukan dalam situasi sekarang.[59] Dengan adanya perubahan tersebut lingkup kekuasaan Presiden juga mengalami perubahan karena kepala pemerintahan berada ditangan Perdana Menteri bersama anggota kabinet lainnya. Menurut Ismail Suny, maklumat tersebut menggeser kekuasaan eksekutif dari Presiden kepada Perdana Menteri. Posisi kepala negara dipegang oleh Presiden, sedangkan kepala eksekutif dipegang oleh Perdana Menteri bersama seluruh anggota kabinet, baik secara sendiri-sendiri maupun

---

[56] Eddy Sarwanto,. *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No.X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 Nopember Tahun 1945,* Universitas Diponegoro, 1985, hlm 7 dikutip dari http://eprints.undip.ac.id/23433/ diakses 18 Oktober 2017.

[57] Mahfud MD, *Makalah : Kontroversi Perubahan UUD 1945, http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_3.pdf, diakses pada 15 Oktober 2017*

[58] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 98.

[59] *Ibid*.

bersama-sama bertanggungjawab kepada KNIP atas seluruh penyelenggaraan pemerintahan.[60]

Untuk menindaklanjuti Maklumat 14 Nopember 1945 ini, maka dibentuk Namun kabinet ini berhenti pada 12 Maret 1946 dikarenakan adanya oposisi yang kuat dan dari lawan politiknya yaitu Persatuan Perjuangan, suatu koalisi partai-partai dan golongan-golongan di luar Badan Pekerja atau Komite Nasional Pusat. Setelah itu Kabinet Parlementer II dibentuk dengan Perdana Menteri yang sama, yaitu Sutan Syahrir (periode 12 Maret 1946 sampai 2 Oktober 1946). Kekuasaan pemerintahan pada masa ini diambil alih oleh Presiden Soekarno ketika terjadi penculikan Perdana Menteri Sutan Syahrir oleh kelompok Persatuan Perjuangan.[61] Kabinet terus dipimpin oleh Presiden Soekarno sampai pada tanggal 2 Oktober 1946 dan setelah Sutan Syahrir dibebaskan, Presiden Soekarno menunjuknya sebagai formatur kabinet.[62]

Pada tanggal 2 Oktober 1946 Kabinet Parlementer III dibentuk. Sutan Syahrir terpilih kembali menjadi perdana menteri tetapi karena Sutan Syahrir tidak mampu menghadapi Amir Syarifuddin dari Partai Sosialis Kiri, akhirnya Sutan Syahrir mengembalikan mandat kepada Presiden Soekarno pada tanggal 3 Juli 1947. Akhirnya kekuasaan diambil alih oleh presiden sampai terbentuknya Kabinet Parlementer yang dipimpin oleh Perdana Menteri Amir Syarifuddin. Namun kabinet ini tak lama kemudian kebinet ini di *reshuffle* dan kabinet Parlementer ini dikenal dengan Kabinet Parlementer dengan Perdsana Menteri Amir Syarifuddin periode II. Pada masa ini keluar Maklumat Presiden No. 2 Tahun 1948 pada tanggal 23 Januari yang isinya membubarkan kabinet Amir II. Pembubaran ini dikarenakan kegagalan Amir dalam perundingan Renville dan pada tanggal itu juga presiden menunjuk Moh.Hatta (Wakil Presiden) sebagai kabinet parlementer I dan menunjuk Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri.

Pada tanggal 29 Januari 1948 akhirnya terbentuklah kabinet baru yaitu kabinet Hatta (Hatta I) yang merupakan Kabinet Presidensiil.[63] Namun, menurut Bibit Soeprapto kabinet Hatta bukan merupakan kabinet parlementer yang murni seperti Kabinet Syahrir dan Kabinet Amir Syarifudin karena yang menjadi perdana menteri

[60] *Ibid.*, hlm 97.
[61] Bibit Suprapto, *Op.Cit*., hlm 48.
[62] Abdul Ghoffar, *Op.Cit*., hlm 81.
[63] Bibit Soeprapto, *Op.Cit*., hlm 79.

adalah Moh.Hatta (wakil Presiden), tetapi juga bukan sebagai kabinet Presidensiil yang murni seperti kabinet Presidensiil karena pertanggungjawaban para menteri kepada Badan Pekerja (parlemen) dan bukan kepada Presiden.[64]

Pada tanggal 19 Desember 1948 sampai tanggal 13 Juli 1949, kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh Kabinet darurat dengan Ketua/Perdana Menteri Mr. Syarifuddin Prawiranegara. Kekuasaan diserahkan kembali setelah presiden dan wakil presiden kembali ke Yogyakarta.[65]

1. Masa Berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)

a) Penetapan Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Perjalanan negara baru Republik Indonesia selama kurang lebih tiga tahun, ternyata tidak menghentikan upaya Belanda melanjutkan kolonialismenya di Indonesia. Belanda yang ketika itu ingin menjajah kembali Indonesia beralasan bahwa dulunya Indonesia adalah bagian sah dari Kerajaan Belanda namun diambil alih oleh Jepang karena Belanda yang bergabung dengan sekutu-sekutunya kalah perang terhadap Jepang pada tahun 1941. Dengan kalahnya kembali Jepang dalam perang Pasifik tahun 1945 maka Belanda mengklaim bahwa Indonesia secara hukum internasional kembali menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.[66]

Dengan mendompleng kepada tentara Sekutu yang bertugas melucuti senjata Jepang, Belanda berusaha menduduki secara sepihak beberapa kota-kota besar di Indonesia. Namun langkah Belanda tersebut mendapat perlawanan dari seluruh tanah air. Untuk menghadapi itu, Belanda membuat taktik lain yaitu dengan mendorong Indonesia menjadi negara serikat.[67] Dengan adanya negara serikat, Belanda berharap negara Indonesia akan kehilangan kekuatannya dalam menghadapi Belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia karena kekuatan Indonesia sudah terpecah-pecah dalam negara bagian.[68]

Dalam rangka mempersiapkan Negara Republik Indonesia Serikat, Belanda berhasil mendirikan beberapa negara bagian dalam kurun waktu sekitar

---

[64] *Ibid*.
[65] Abdul Ghoffar., *Op.Cit*., hlm 82.
[66] Mahfud MD, *Makalah : Kontroversi Perubahan UUD 1945*, http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_3.pdf, *diakses pada 18 Oktober 2017*.
[67] Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*., hlm 92.
[68] Sadli Isra, *Op.Cit*., hlm 113.

dua tahun. Negara-negara bentukan Belanda tersebut yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan sebagainya. Sementara itu sejumlah daerah seperti Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara, Bangka, Belitung, Riau, dan Jawa Tengah berada dalam masa persiapan yang telah dipersiapkan untuk menjadi negara bagian. Sejalan dengan usaha mempersiapkan negara bagian, Belanda juga terus berupaya menghancurkan Negara Republik Indonesia dengan perang fisik yang sering dikenal dengan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948. Khusus dalam Agresi II, Belanda berhasil menawan pemimpin Indonesia di Yogyakarta.[69] Tindakan Belanda yang menduduki kembali Indonesia serta menahan para pemimpin Indonesia, akhirnya menarik perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk campur tangan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi dengan mendorong suatu konferensi yang kemudian konferensi ini dikenal dengan Konferensi Meja Bundar (KMB). Konferensi ini diadakan dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 Nopember 1949. Pertemuan ini dihadiri oleh Wakil-wakil dari Republik Indonesia, Belanda, delegasi Negara-negara BFO *(Bijeenkomst voor Federal Overleg)* yaitu gabungan negara-negara bagian yang sudah dibentuk oleh Belanda, dan sebuah komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.[70] Konferensi yang berlangsung di S'Gravenhage tersebut menghasilkan kesepakatan yaitu[71] :

1) Pembentukan Negara Indonesia Serikat,
2) Piagam Penyerahan kedaulatan kepada Negara Indonesia Serikat
3) Didirikan Uni antara Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Persetujuan pemulihan kedaulatan terdiri dari tiga persetujuan induk yaitu[72]:

1) Piagam Penyerahan Kedaulatan
2) Status Uni
3) Persetujuan Perpindahan.

---

[69] *Ibid*.
[70] *Ibid*.
[71] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 102.
[72] *Ibid*.

Pemulihan Kedaulatan ditentukan akan dilaksanakan pada tanggal 27 Desember 1949. Rencana Undang-undang Dasar untuk Negara Republik Indonesia Serikat dibuat oleh delegasi Republik Indonesia Serikat dan delegasi BFO pada Konferensi Meja Bundar. Rencana Undang-Undang ini dipersiapkan untuk menindaklanjuti hasil keputusan KMB dan rencana pemulihan kedaulatan yang akan dilaksanakan pada tanggal 27 Desember 1949. Penandatanganan Piagam Persetujuan tentang rancangan Konstitusi dilakukan oleh delegasi Negara Republik Indonesia dan delegasi BFO pada tanggal 29 Oktober 1949 di Bandar Scheniven yang untuk kemudian dimintakan persetujuan kepada Pemerintah Negara Republik Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan Pemerintah serta Badan-Badan Perwakilan BFO dari daerah-daerah yang kemudian akan menjadi negara bagian atau daerah yang berdiri sendiri yang akan ditetapkan dan disahkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat.[73] Rancangan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) kemudian disetujui, ditetapkan dan disahkan oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia dan Komite Nasional Pusat (KNIP) serta Pemerintah dan Badan Perwakilan Rakyat negara-negara BFO dalam Piagam Penandatangan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) pada tangggal 14 Desember 1949, dan mulai berlaku pada hari tanggal pengakuan kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat. Pengakuan Pemerintah Kerajaan Belanda terhadap kedaulatan Negara Republik Indonesia Serikat diberikan pada tanggal 27 Desember 1947, bersamaan dengan berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949.[74]

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, maka berdasarkan Pasal 2 huruf a Konstitusi RIS, Republik Indonesia hanyalah merupakan salah satu negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat, dan wilayahnya negara Republik Indonesia adalah daerah yang disebut dalam Perjanjian Renville. Dalam Perjanjian Renville, Belanda hanya mengakui Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Sumatera sebagai bagian wilayah Republik Indonesia.[75] Undang-undang Dasar 1945 yang semula berlaku untuk seluruh Indonesia maka mulai tanggal 27

[73] *Ibid*.
[74] *Ibid*, hlm 107.
[75] http://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_Renville, diakses tanggal 4 September 2017

Desember 1949 hanya berlaku dalam wilayah Negara Bagian Republik Indonesia dengan ibukota Yogyakarta.

Berdasarkan hasil KMB, pada tanggal 17 Desember 1949 Soekarno terpilih menjadi presiden dan Hatta menjadi wakil presiden Negara RIS. Dua hari setelah pemilihan itu, kabinet Hatta II melakukan reshuffle dan pada 20 Desember dibentuk Kabinet Negara RIS dengan perdana menteri Hatta yang dikenal dengan kabinet Hatta III. Berbarengan dengan terbentuknya Kabinet peralihan dengan Susanto Tirtoprojo sebagai perdana menteri. Kabinet peralihan negara bagian RI berakhir pada 21 Januari 1950, yaitu dengan terbentuknya kabinet baru dengan perdana menteri Abdul Halim dan presidennya Assat. Kabinet defintif negara bagian RI ini kemudian dikenal dengan Kabinet Halim.

2. Sistem Pemerintahan Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Adanya pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Kepala negara adalah presiden sementara

Dengan berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 karakter sistem pemerintahan dapat ditelusuri dari sejumlah aturan berikut yaitu :

1. Pasal 1 Ayat (2): kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.
2. Pasal 68 Ayat (1): Presiden dan Menteri-menteri merupakan Pemerintah. Ayat (2) : menentukan bahwa, yang dimaksud dengan pemerintah menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat ialah Presiden seorang atau beberapa atau beberapa menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.
3. Pasal 69 Ayat (1) : Presiden ialah kepala negara, dan Ayat (2) : Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian.
4. Pasal 72 Ayat (1) : jika perlu karena presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan perdana menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari.

5. Pasal 117 ayat (1) menentukan bahwa tugas penyelenggaraan pemerintah federal dijalankan oleh Pemerintah Republik Indonesia Serikat. Ayat (2) : Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa menyusun, supaya konstitusi, undang-undang Federal dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk Republik Indonesia Serikat dijalankan.
6. Pasal 118 Ayat (1) : presiden tidak dapat diganggugugat. Ayat (2) : Menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.
7. Pasal 127 a : kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Konstitusi RIS 1949 menganut sistem pemerintahan parlementer (sistem pertanggungjawaban menteri). Karakter sistem parlementer dalam Konstitusi RIS yaitu:

3. kepala pemerintahan adalah perdana menteri. Kedudukan presiden lebih bersifat seremonial dan simbol kenegaraan saja.
    a) Sebagai kepala negara, kekuasaan presiden tidak dapat diganggu gugat. Presiden tidak dapat diminta pertanggungjawabannya atas tugas-tugas pemerintahan. Karena kedudukan presiden adalah sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan.
    b) Menteri-menteri bertanggung jawab baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama. Jika kebijakan menteri atau menteri-menteri tidak diterima Dewan Perwakilan Rakyat maka menteri harus mengundurkan diri.

C. Masa Berlaku Undang-undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)

1. Penetapan Undang-undang Dasar Sementara 1950

Negara Republik Indonesia Serikat yan7yujjng berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 hanya bertahan sekitar delapan bulan saja. Keberadaan negara

serikat mulai ditolak di hampir seluruh negara bagian karena sesungguhnya bangsa Indonesia mengkehendaki sifat kesatuan. Keinginan untuk kembali kepada negara kesatuan terlihat dari negara-negara bagian yang satu demi satu menggabungkan diri kepada Negara Bagian Republik Indonesia dan sampai awal bulan Mei 1950 hanya tinggal tiga negara bagian saja, yaitu Negara Republik Indonesia (RI), Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur.[76] Melihat kondisi seperti ini, akhirnya Pemerintah Republik Indonesia Serikat (yang sekaligus bertindak atas mandat penuh atas nama Pemerintah Negara Indonesia Timur) dan Pemerintah Republik Indonesia mengadakan musyawarah untuk mencari jalan keluar atas situasi yang dihadapi oleh negara. Permusyawaratan yaang dilaksanakan pada tanggal 19 Mei 1950 ini akhirnya menghasilkan kesepakatan tentang pembentukan kembali negara kesatuan dalam waktu sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagai penjelmaan daripada Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 dengan membentuk Undang-undang Dasar Sementara.[77]

Dalam Piagam Persetujuan 19 Mei 1950 tersebut ditegaskan bahwa secara substansi Undang-undang Dasar Sementara berasal dari perubahan sedemikian rupa Konstitusi RIS. Substansi yang disepakati antara lain, yaitu Senat dihapus dan DPR Sementara terdiri dari gabungan Dewan Perwakilan Rakyat RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-KNP) serta ditambah anggota lain yang ditunjuk oleh presiden, Presiden ialah Presiden Soekarno, dan dewan menteri harus bersifat kabinet parlementer.[78] Untuk melaksanakan persetujuan 19 Mei 1950 tersebut dibentuklah sebuah panitia bersama antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI yang masing-masing diketuai Soepomo (RIS) dan Abdul Halim (RI). Menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara yang akan digunakan untuk mengganti Konstitusi RIS 1949 dalam bentuk negara kesatuan merupakan tugas pokok panitia bersama ini.

Setelah panitia bersama merampungkan pekerjaan, maka pada tanggal 20 Juli 1950 rancangan tersebut disetujui dalam pernyataan bersama Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara dan kemudian selekas-lekasnya disampaikan

[76] Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*., hlm 94.
[77] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 108.
[78] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 108.

oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat dan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Badan Pekerja Komite Nasional Pusat untuk disahkan sehingga sebelum tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan sudah dapat dibentuk.[79]

Pada sidang Badan Pekerja Komite Nasional Pusat tanggal 12 Agustus 1950 dan dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 Rancangan Undang-Undang Dasar tersebut diterima, kemudian melalui Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 (LNRIS Tahun 1950 Nomor 56), ditetapkanlah perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara.[80] Dalam konsideran "mengingat" dicantumkan bahwa yang me njadi dasar perubahan Undang-Undang Dasar Sementara ini dengan memberlakukan pasal 190, pasal 127 a, dan pasal 191 Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Kemudian Pasal I UU No.7/1950 menyatakan Konstitusi RIS diubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Karena ketentuan Pasal I, UUD Sementara 1950 adalah perubahan dan bukan mengganti Konstitusi RIS 1949. Perubahan (dan bukan mengganti) itu sesuai dengan kesepakatan 19 Mei 1950, yaitu untuk mengubah sedemikian rupa konstitusi RIS.

Pengesahannya dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia Serikat Soekarno, Perdana Menteri Moh.Hatta dan Menteri Kehakiman Soepomo pada tanggal 15 Agustus 1950. Pada hari yang sama diundangkan pula dalam lembaran negara yang berarti sejak saat itu telah diundangkan pula dalam lembaran negara yang berarti sejak saat itu telah berubah Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dalam susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

2. Sistem Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) karakter sistem pemerintahan berdasarkan UUDS 1950 dapat ditelusuri dari sejumlah aturan berikut yaitu,

---

[79] Firdaus., *Loc.Cit.*
[80] *Ibid*.

1. Pasal 1 Ayat (1) : Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Ayat (2) : Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Pasal 45 Ayat (1) : Presiden ialah kepala negara. Ayat (2) : Dalam melaksanakan kewajibannya Presiden dibantu oleh Seorang Wakil Presiden.
3. Pasal 50 : Presiden membentuk kementerian-kementerian. Pasal 50 Ayat (1) : Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet. Ayat (2) : Sesuai dengan anjuran pembentuk kabinet itu, presiden mengangkat seorang perdana menteri dan mengangkat menteri-menteri yang lain.
4. Pasal 69 Ayat (1) : Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi dan hak menanya. Ayat (2) : Menteri-menteri memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, segala penerangan yang dikehendaki menurut ayat yang lalu dan yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum. Pasal 70 : Dewan Perwakila Rakyat mempunyai hak menyelidiki *(enquete)*, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.
5. Pasal 83 Ayat (1) : Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat. Ayat (2) : Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik secara bersama-sama seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.
6. Pasal 84 : Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari.

7. Pasal 87 : Presiden memberikan tanda-tanda kehormatan yang diadakan dengan undang-undang. Pasal 107 Ayat (1) : Presiden memilki hak memberi grasi dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan atas nasehat Mahkamah Agung. Ayat (3) : Presiden memilki hak untuk memberi amnesti dan abolisi atas nasehat Mahkamah Agung. Presiden mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara lain. Pasal 122 : Presiden berusaha memecahkan perselisihan-perselisishan dengan negara lain dengan jalan damai dan dalam hal itu memutuskan pula tentang meminta ataupun tentang menerima pengadilan atau perwasitan antar negara. Pasal 123 : Presiden mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia dan menerima wakil negara lain pada Republik Indonesia. Pasal 127 Ayat (1) : Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia. Pasal 128 ayat (1) : Presiden tidak menyatakan perang, melainkan jika hal itu diizinkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 129 Ayat (1) : Presiden dapat menyatakan daerah Republik Indonesia atau bagian-bagian daripadanya dalam keadaan bahaya, bilamana hal itu perlu untuk kepentingan keamanan dalam negeri dan keamanan terhadap luar negeri.
8. Pasal 189 : Kecuali apa yang ditentukan dalam pasal 140[81] maka kekuasaan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan bagian

[81] Konstitusi UUDS 1950 Pasal 140 :

1. Segala usul untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Dengan undang-undang dinyatakan bahwa untuk mengadakan perubahan sebagaimana diusulkan itu, ada dasarnya.
2. Usul perubahan Undang-undang Dasar, yang telah dinyatakan dengan undang-undang itu oleh pemerintah dengan amanat Presiden disampaikan kepada suatu Badan bernama Majelis Perubahan Undang-undang Dasar, yang terdiri dari Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan Anggota-anggota Komite Nasional Pusat yang tidak menjadi Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Ketuadan Wakil-Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Sementara menjadi Ketua dan Wakil Ketua Majelis Perubahan Undang-undang Dasar.
3. Yang ditetapkan dalam pasal 66, 72, 74, 75, 91, 92, dan 94 berlaku demikian juga bagi Majelis Perubahan Undang-undang dasar.

ini, dilakukan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 90 Ayat (1) : Usul Pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden. Ayat (2): Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, UUD Sementara 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer dengan karakter yang dapat dilihat dari sejumlah ketentuan berikut :

1. Presiden ialah kepala negara (Pasal 45) dan yang menyelenggarakan pemerintahan adalah menteri-menteri yang dipimpin oleh perdana menteri. Sebagai kepala negara, kekuasaan presiden tidak dapat diganggu gugat (pasal 45 Ayat (1)) dan presiden berhak membubarkan DPR (Pasal 84). Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara berdasarkan UUD Sementara 1950 antara lain :
    a) Membentuk kementerian-kementerian (Pasal 50) dengan menunjuk seorang atau beberapa pembentuk kabinet dan sesuai dengan anjuran pembentuk kabinet itu Presiden mengangkat Perdana Menteri dan mengangkat menteri-menteri yang lain (Pasal 51).
    b) Memberikan tanda-tanda kehormatan berdasarkan undang-undang (Pasal 87).
    c) Memberi grasi dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan pengadilan atas nasehat Mahkamah Agung
    d) Memberi amnesti dan abolisi atas nasehat Mahkamah Agung (Pasal 107 Ayat (1)).

---

4. Pemerintah harus dengan segera ,mengesahkan rancangan perubahan Undang-undang Dasar yang telah diterima oleh Majelis Perubahan Undang-undang Dasar.

e) Mengadakan dan mengesahkan perjanjian ataupun traktat dan persetujuan lain dengan negara lain (Pasal 120).
f) Berusaha memecahkan perselisihan-perselisihan dengan negara-negara lain dengan jalan damai dan dalam hal itu memutuskan pula tentang meminta ataupun menerima pengadilan atau perwasitan antar negara (Pasal 122).
g) Mengangkat Wakil-wakil Republik Indonesia pada negara-negara lain dan menerima wakil negara lain pada Republik Indonesia (Pasal 123).
h) Memegang Kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia (Pasal 127)
i) Menyatakan perang jika diizinkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 128).
j) Menyatakan daerah Indonesia dalam keadaan bahaya berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkan dalam undang-undang (Pasal 129 Ayat (1)).

2. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama maupun seluruhnya. Menteri-menteri ini bertugas untuk memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 83 Ayat (2)). Berdasarkan atas ketentuaan tersebut diatas jelas bahwa kabinet (menteri-menteri) dapat dijatuhkan oleh parlemen yaitu apabila parlemen menganggap cukup alasan atau beberapa kebijaksanaan pemerintah tidak dapat diterima atau tidak dapat dipertanggungjawabkan. Tetapi sebagai imbangannya dari pertanggungjawaban menteri maka jika terjadi perbedaan pendapat itu Dewan Menteri menganggap DPR sudah tidak representatif lagi, maka Dewan Menteri dapat mengajukan

permohonan agar DPR dibubarkan.[82] Keputusan pembubaran tersebut diikuti pula untuk mengadakan pemilihan anggota DPR dalam tempo 30 hari (Pasal 84 UUDS 1950).[83]

D. Masa Berlaku Kembali UUD 1945 Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959

1. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Penetapan Kembali UUD 1945

Kembalinya negara Indonesia dari bentuk federal menjadi negara kesatuan tentunya membutuhkan adanya Undang-Undang Dasar untuk negara kesatuan tersebut. Keputusan yang diambil pada saat itu bahwa Undang-undang Dasar untuk negara kesatuan Republik Indonesia akan dibuat secepatnya oleh sebuah Konstituante setelah pembubaran Republik Indonesia Serikat. Dalam penantian lahirnya Undang-undang Dasar Permanan yang sedang dibuat Konstituante tersebut ditetapkanlah berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950.[84] Konstituante sebagai pembentuk Undang-undang Dasar tersebut berdasarkan ketetentuan dalam UUD Sementara 1950, pada Bab V, Pasal 134- Pasal 134 UUD Sementara 1950 berbunyi : Konstituante (sidang pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini. Dari ketentuan tersebut maka Undang-undang Sementara berlaku hanya sementara waktu, dan Konstituante memilki tugas untuk membuat Undang-undang Dasar yang berlaku permanen.[85]

Pemilihan untuk memilih anggota Konstituante dilakukan pada bulan Desember 1955 dan pada tanggal 10 Nopember 1956 adalah hari pelantikan dan sidang pertama Konstituante. Namun setelah bekerja sekitar dua tahun, Konstituante tidak berhasil merumuskan Undang-undang Dasar baru, walaupun telah dicapai kesepakatan mengenai banyak hal, antara lain wilayah, sistem pemerintahan, dan hak-hak azasi, tetapi mengenai untuk dasar negara sangat sulit untuk mencapai kesepakatan. Hal ini dipengaruhi oleh situasi politik dan

---

[82] Mahfud MD., *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* PT Rineka Cipta., Jakarta 2001, hlm 98.
[83] Firdaus, *Op.Cit*., hlm 114.
[84] Mahfud MD., *Loc.Cit*.
[85] *Ibid*.

banyaknya partai yang memiliki garis politik berbeda. Tercatat setelah pemilihan umum dilaksanakan pada tahun 1955 terdapat 35 fraksi dalam badan Konstituante.[86]

Perbedaan garis politik terjadi dalam Konstituante terbagi menjadi dua fraksi yaitu golongan nasionalis Islam dan golongan nasional sekuler. Golongan nasionalis Islam menghendaki negara berdasar Islam karena umat Islam merupakan masyarakat mayoritas, sedangkan golongan nasionalis sekuler menghendaki negara kebangsaan dengan dasar Pancasila karena negara ini terdiri dari banyak elemen atau ikatan pramordial yang berbeda-beda. Pertentangan pandangan mengenai dasar negara terjadi dalam sidang Konstituante sehingga sulit untuk dipertemukan. Untuk mencari solusi dari pertentangan tersebut, akhinya dalam sidang Konstituante pada 22 April 1959, Presiden Soekarno menyampaikan amanat kepada Konstituante yang memuat anjuran Kepala Negara dan pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Amanat Presiden tersebut diperdebatkan dalam satu pemandangan umum dalam Konstituante yang bersidang pada 21 April sampai 13 Mei 1959 serta tanggal 16 Mei sampai 26 Mei 1959. Tetapi setelah terjadi tanya jawab antara pemerintah dengan Konstituante tentang amanat tersebut ternyata tidak membuahkan hasil.

Akhirnya karena Konstituante gagal dalam merumuskan Undang-Undang Dasar, maka dengan pertimbangan demi keselamatan negara dan bangsa, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 menetapkan[87] :

1. Pembubaran Konstituante
2. Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlaku lagi Undang-Undang Dasar Sementara.

[86] Firdaus, *Op.Cit*. hlm 115.
[87] *Ibid*, hlm 117.

3. Pembentukan Majelis Permusyawartan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara dalam waktu yang sesingkat-simgkatnya.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka saat itu pula kembali berlaku Undang-Undang Dasar 1945 termasuk Aturan Peralihan. Konstituante dibubarkan sehingga untuk mengisi kekosongan tugas-tugas legislatif, segera dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959 yang didasarkan pada Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.
Perubahan yang mendasar dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli adalah Perubahan sistem pemerintahan dari sistem parlementer ke sistem presidensiil.[88]

2. Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen UUD 1945

Untuk mengetahui sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945 dapat diketahui dengan menelusuri pasal-pasal dan penjelasan UUD 1945 dalam bagian umum tentang pokok-pokok sistem pemerintahan. Karakter sistem pemerintahan dapat dilihat dari :

1. Pasal 1 Ayat (2) : Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR ini menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. MPR bertugas mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR memegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yanng diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden ialah mandataris MPR, ia wajib menjalankan putusan-putusan MPR.

[88] *Ibid.*

Pasal ini menentukan bahwa kedaulatan adalah ditangan Rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini berarti bahwa menurut hukum, kekuasaan yang tertinggi adalah di tangan Rakyat. Kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat ini sebenarnya hanya merupakan asasnya saja, sebab kekuasaan tersebut sepenuhnya yang melakukan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu keputusannya adalah dianggap sebagai keputusan rakyat. Sebagai pelaksana sepenuhnya daripada kedaulatan, Majelis ini memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam sistem Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945. Tidak ada suatu badan lain (kecuali rakyat seluruhnya) mempunyai kekuasaan yang tertinggi berwenang menentukan segalanya, walaupun didalam bekerjanya tentu saja harus memperhatikan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, sebab justru Undang-Undang Dasar inilah yang memberikan kekuasaan kepadanya.

Namun, MPR adalah satu badan yang besar sehingga tidak mungkin melaksanakan seluruh kekuasaannya itu, maka MPR menyerahkan lagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya. Dalam hal ini lembaga-lembaga yang terletak langsung di bawah MPR adalah Presiden, DPR, DPA, MA, BPK. Dengan adanya Lembaga-lembaga Tinggi Negara itu menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk menampung kekuasaan agar bisa dilaksanakan, yang sebenarnya merupakan kekuasaan MPR karena MPR sendiri menerima kekuasaan itu dari rakyat. Singkatnya seluruh macam kekuasaan tersebut terletak di tangan MPR tetapi MPR melimpahkannya lagi kepada-kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya, yakni :

a. Kekuasaan Eksekutif kepada Presiden
c. Kekuasaan Legislatif kepada Presiden dan DPR Kekuasaan yudikatif kepada Mahkamah Agung dan untuk sebagian kecil diserahkan kepada Presiden.
d. Kekuasaan Pemerikasaan Keuangan Negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan
e. Kekuasaan menasehati Eksekutif kepada DPA.

Lembaga-lembaga tinggi negara tersebut adalah merupakan pemegang kekuasaan yang diambil dan dibagi dari kekuasaan MPR. Dengan maka adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negarayang merupakan penjelmaan adanya aparatur demokrasi di tingkat pusat yang berpucuk kepada DPR.

2. Pasal 4 Ayat (1) : Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Ayat (2) : Dalam melakukan kewajibannya Presiden di bantu oleh satu orang Wakil Presiden.
3. Pasal 5 Ayat (1) : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Ayat (2) : Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Berkaitan dengan hal itu pasal 20 ayat (1) menentukan, bahwa tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (2) menentukan, bahwa jika sesuatu rancangan Undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pasal 21 ayat (1) menentukan, bahwa anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan Undang-undang. Pasal 21 ayat (2) menentukan, bahwa jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh dewan Perwakilan rakyat tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan rakyat masa itu.
4. Pasal 6 : Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.
5. Pasal 7 menentukan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

6. Pasal 10 : Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11 : Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 Ayat (1) : Presiden mengangkat duta dan konsul. Ayat (2) : Presiden menerima duta negara lain. Pasal 14 : Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Pasal 15 : Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Pasal 17 ayat (1) : Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Ayat (2) : Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukan Presiden tidak bergantung dari pada DPR tetapi bergantung Presiden.
7. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Disampingnya Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pedapatan dan belanja negara. oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, artinya kedudukan Presiden tidak bergantung daripada Dewan.
8. Kedudukan DPR adalah kuat. DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden seperti halnya yang dilakukan dalam sistem parlementer

Berdasarkan aturan yang termuat dalam UUD 1945 beserta penjelasannya maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak sepenuhnya

menganut karakter sistem Presidensiil tetapi juga menganut sistem parlementer. Karakter sistem Presidensiil terlihat dari :

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar (Pasal 4 ayat (1)). Hal ini diperjelas lagi dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Presiden ialah Kepala Kekuasaan Eksekutif dalam negara. Kemudian di dalam penjelasan umum angka IV disebutkan bahwa Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis.

Biasanya pada negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensiil, selain menjadi Kepala Pemerintahan, Presiden berfungsi pula sebagai Kepala Negara. Memang didalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak didapatkan keterangan bahwa presiden merupakan Kepala Negara. Walaupun demikian, dasar konstitusional Presiden merupakan Kepala Negara dapat ditemui didalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Pasal-pasal 10, 12, 13, 14, dan 15 yang menyebutkan bahwa, Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan didalam penjelasan tentang MPR disebutkan bahwa Majelis mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Presiden Negara Republik Indonesia yang berfungsi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan memiliki kekuasaan-kekuasaan sebagai berikut :

a) Kekuasaan Legislatif (Pasal 5 dan Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
b) Kekuasaan Administratif (Pasal 15 dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
c) Kekuasaan Eksekutif (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
d) Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11, 12 Undang-Undang Dasar 1945).
e) Kekuasaan Yudikatif (Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945).

f) Kekuasaan Diplomatik (Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945).

2. Adanya masa jabatan yang tetap (*fix term*) yaitu selama 5 tahun.
3. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR tetapi kepada Presiden. DPR tidak dapat membubarkan Menteri-menteri dan demikian juga sebaliknya.

Karakter sistem pemerintahan parlementer dalam UUD 1945 dilihat dari :

1. Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa Kedaulatan ada ditangan rakyat, dan dilakukan oleh MPR. Dari ketentuan tersebut dapat dikatakan UUD 1945 menganut sistem supremasi parlemen yang merupakan karakter sistem pemerintahan parlementer karena sistem kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Maksudnya ialah bahwa sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia pertama-tama diwujudkan secara penuh dalam MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya MPR mendistribusikan kewenangannya kelembaga-lembaga negara lainnya kepada Presiden, DPR, DPA, MA, BPK.
2. Pasal 6 Ayat (2) : Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Dalam sistem Presidensiil Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat atau badan pemilih di Amerika Serikat. Pemilihan Presiden yang dipilih melalui badan perwakilan (dalam hal ini MPR) merupakan karakter sistem pemerintahan parlementer.
3. Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Dalam sistem pemerintahan Presidensiil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Ketentuan pertanggung

jawaban Presiden kepada MPR dan bukan langsung kepada rakyat merupakan karakter sistem pemerintahan parlementer.

4. Tidak adanya pemisahan kekuasaan antara ekskutif dan legislatif secara tegas. Hal ini terlihat dari Pasal 5 Ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan berkaitan dengan pasal tersebut yaitu Pasal 20 Ayat (1) Tiap-tiap undang-undang mengkehendaki persetujuan DPR. Dari pasal ini dapat disimpulakn bahwa UUD 1945 tidak menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of* power) seperti dalam sistem pemerintahan Presidensiil melainkan menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) seperti dalam sistem parlementer

BAB III METODE PENELITIAN

A. METODE PENDEKATAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis normatif*. Metode pendekatan *yuridis normatif* adalah penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dengan cara menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dimasyarakat. Metode ini menekankan pada suatu pendekatan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder atau disebut juga sebagai penelitian kepustakaan.

Penulis menggunakan metode yuridis normatif dalam penulisan skripsi ini karena dalam pembahasannya penulis menggunakan dasar-dasar teori dari berbagai literatur, arsip, dokumen-dokumen, serta peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan dengan pembahasan ini yaitu tentang Sistem Pemerintahan Presidensiil (Pasca Amandemen).

B. JENIS PENELITIAN

Jenis Penelitian dalam skripsi ini, termasuk dalam kategori penelitian yang bersifat *deskriptif analisis,* karena penulis berusaha menggambarkan sistem yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan masalah tersebut agar lebih efektif dan efisien.

Metode *deskriptif analisis* ini adalah suatu penelitian yang dilakukan dengan cara mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu obyek yang ditetapkan untuk menemukan sifat, karakteristik serta faktor tertentu yang berpengaruh didalamnya, dimulai dari peraturan dan teori umum yang dipublikasikan terhadap data yang diperoleh untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ada.[89]

C. DATA DAN TEKNIS PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data dilakukan dengan dasar referensi yang diperoleh melalui studi pustaka (data sekunder). Adapun data tersebut meliputi :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan :
    a. Undang-Undang Dasar 1945

[89] *Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta 1986, hal 20-21*

b. Undang-Undang Dasar Sementara 1950
c. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu akses literatur atau tulisan ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini,
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu kamus hukum, kamus ilmiah.

D. ANALISIS DATA

Data yang telah penulis peroleh kemudian dianalisis dengan analisa kualitatif yaitu analisis data non statistik. Teknik ini dilakukan dengan metode interaktif yang terdiri dari tiga jenis yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan yang dapat dilaksanakan pada saat sebelum dan setelah pengumpulan data dilaksanakan.

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, transformasi data yang muncul dalam catatan yang tertulis. Sementara penyajian data adalah mengumpulkan sejumlah informasi yang tersusun serta memberi kemungkinan tentang adanya penarikan kesimpulan yang dilakukan dengan cara membandingkan suatu literatur yang berkaitan tentang pelaksanaan Sistem Presidensiil pasca Amandemen UUD 1945 di Indonesia dengan sistem yang ada saat ini.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Sistem Pemerintahan di Indonesia adalah Presidensiil. Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia telah mengalami sebanyak 4 kali setelah diamandemen. Perubahan yang dialami tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, maupun yang sudah diamandemen. Dalam perubahan yang ada, terdapat perbedaan dari segi penerapannya. Perbedaan antara Sistem sebelum diamandemen dan setelah diamandemen yaitu sebagai berikut :

1) Sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945
    a) Masa Berlaku UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949). Sistem pemerintahan di Indonesia pada masa masa berlaku UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensiil. Namun sistem pemerintahan presidensiil mulai mengalami perubahan menjadi sistem pemerintahan parlementer dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945.
    b) Masa Berlaku UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959) Sistem pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUDS 1950 adalah sistem pemerintahan parlementer.
    c) Masa Berlaku UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah Perubahan sistem pemerintahan dari sistem parlementer ke sistem presidensiil.
    d) Tidak adanya pemisahan kekuasaan antara ekskutif dan legislatif secara tegas. Hal ini terlihat dari Pasal 5 Ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan berkaitan dengan pasal tersebut yaitu Pasal 20 Ayat (1) Tiap-tiap undang-undang mengkehendaki persetujuan DPR. Dari pasal ini dapat disimpulakn bahwa UUD 1945 tidak menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of* power) seperti dalam sistem pemerintahan presidensiil

melainkan menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) seperti dalam sistem parlementer.

e) Sistem pemerintahan di Indonesia menurut UUD 1945 sebelum diamandemen adalah sistem pemerintahan campuran/quasi karena mengandung sistem pemerintahan Presidensiil dan mengandung sistem pemerintahan parlementer. Dijelaskan sebagai berikut :

Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, sistem pemerintahannya adalah PresidensiIl, karena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Dilihat dari sudut pertanggungan jawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain – kepada siapa Presiden bertanggung jawab – maka sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dapat disebut "quasi Presidensiil".

f) Kekuasaan Presiden di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang dikatakan menganut sistim pemerintahan "quasi Presidensiil" memiliki tiga kekuasaan sebagai yakni, sebagai kepala negara, sebagai kepala pemerintahan dan sebagai mendataris MPR.

Sistem Campuran/Quasi ini bila dijelaskan secara awam adalah, kepala pemerintahannya adalah Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, namun terdapat campur tangan legislatif (MPR dan DPR) dalam pelaksanaan sistem pemerintahannya. Sistem Pemerintahan Campuran/Quasi ini tidak berjalan 100% (seratus persen) murni Presidensiil karena justru MPR dan DPR yang menonjol dan mencolok dalam mencampuri urusan negara. Presiden yang semestinya sebagai pemegang kuasa penuh dalam mengambil dan menentukan keputusan, namun parlemen justru sering "menghantui" bahkan menghambat kerja presiden yang semestinya bukan menjadi tugas dari MPR dan DPR.

2) Sistem pemerintahan presidensiil di Negara Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945 di Indonesia.

a) Sistem pemerintahan presidensiil di Negara Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945 memiliki karakter antara lain :

1) Dianutnya sistem supremasi konstitusi.
2) Presiden memegang kekuasaan eksekutif.
3) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang.
4) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui badan perwakilan.
5) Sistem kepartaian yang dianut adalah sistem kepartaian
6) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
7) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR bila terbukti melakukan pelanggaran hukum atau pelanggaran tercela maupun bila terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
8) Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.
9) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

b) Penerapan Sistem Pemerintahan Presidensiil di Negara Republik Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945

Penerapan sistem presidensiil di negara Republik Indonesia telah dilakukan melalui pasal-pasal yang telah disebutkan diatas yaitu Pasal 1 Ayat (2), Pasal 6 A Ayat (1), Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7C dan Pasal 20. Namun penerapan sistem pemerintahan presidensiil secara murni di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 masih mengalami kendala karena mengalami hambatan dalam UUD 1945 itu sendiri karena sistem pemerintahan menurut UUD 1945 masih menganut

sistem multi partai (Pasal 6A Ayat (2)) seperti biasa yang dianut dalam sistem parlementer.

B. SARAN

Berdasarkan uraian keimpulan diatas, penulis menarik beberapa saran untuk ditindaklanjuti, sebagai berikut :

1. Perlunya penyederhanaan partai dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia melalui mekanisme *electoral threshold* (ET). *Electoral threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mengikuti pemilu periode berikutnya. Namun, *electoral threshold* ternyata tidak efektif untuk menyederhanakan partai politik karena para pemimpin partai yang tidak lolos *electoral threshold* bisa mendirikan partai baru untuk ikut pemilu berikutnya.
2. Pengurangan jumlah partai politik peserta pemilu. Penerapan ambang batas harus lebih tegas diterapkan oleh KPU agar tidak terlalu banyak peserta pemilu yang mengakibatkan kurang efektifnya sistem politik terutama sistem pemerintahan yang akan datang.
3. Sesuai ketentuan Pasal 28 UUD 1945, agar sanksi diatas tidak bertentangan dengan hak asasi untuk berserikat dan berkumpul seperti yang dinyatakan dalam pasal tersebut maka sanksi tersebut hanya perlu diberlakukan untuk satu kali pemilu saja. Sehingga keinginan untuk mendirikan partai untuk kepentingan sesaat akan berkurang dan tujuan untuk menyederhanakan partai akan mungkin diwujudkan.
4. Sistem pemerintahan yang dilaksanakan di Indonesia saat ini memang Sistem Pemerintahan Presidensiil akan tetapi hak-hak presiden sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahaan dianggap masih kurang efektif akibat banyak intervensi yang diberikan dari pihak-pihak lain terutama partai pendukung yang berkoalisi mengusung presiden pada saat pemilihan umum dahulu. Mereka hanya mengutamakan keuntungan bagi partainya bukan mengutamakan kesejahteraan melainkan eksistensinya saja, yang

mengakibatkan terabaikan hak-hak untuk warga negaranya. Selain itu Presiden juga seakan hanya dijadikan "Boneka" Partai demi kepentingan masing-masing.

5. Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia pun tidak murni dijalankan oleh Presiden. Menurut pengamatan saya sebagai penulis yang membahas ini, parlemen juga ikut serta mengambil keputusan bahkan bertindak sebagai pengambil keputusan, padahal hal tersebut dibenarkan semestinya terutama di Sistem Pemerintahan Presidensiil. Parlemen adalah wakil suara rakyat, mestinya tidak bertindak sebagai pengambil keputusan. Dalam Sistem Presidensiil, hak pengambil keputusan terbesar adalah Presiden, kemudian Parlemen mendukung atau memberikan saran bukan justru mendesak Presiden melaksanakan apa yang mereka mau.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bangun,Zakaria.2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Bina Media Perintis.

Sarwanto, Eddy. 1985. *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No.X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 Nopember Tahun 1945.*, Universitas Diponegoro,

Firdaus.2007. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Penerbit Yrama Widya, Bandung.

Ghoffar,Abdul.2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara* Maju, Kencana Prenada, Jakarta.

Indrayana,Denny.2008. *Refleksi Lima Tahun Amandemen UUD 1945*,

PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.

Indrayana, Denny. 2008. *Mendesain Presiden Yang Efektif,* PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.

Isra,Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta.

MD, Mahfud. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensiil*, PT RajaGrafindo, Jakarta.

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Yuda, Hanta, 2010, *Presidensiilisme Setengah Hati*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar 1945
Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen
Undang-Undang Republik Indonesia Serikat (UUD RIS)
Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)

C. Lain-Lain

Dinoroy Marganda Aritonang, *"Penerapan Sistem Presidensil Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945"* diakses pada 08 Agustus 2017 pukul 13.25 wib.

Retno Saraswati, *Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang*, artikel dengan judul "*Desain sistem pemerintahan presidensiil yang efektif"* diakses pada 08 September 2017 pukul 22.55 wib.

Rosdalina, "Kajian Terhadap Sistem Pemerintahan Dan Prakteknya Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945" diakses pada 10 Agustus 2017 pukul 23.45 wib.

Artikel *Dies Emas ITB : Membedah Sistem Presidensiil dalam Today's Dialogue* yang dikutip dari http://www.itb.ac.id/news/trackback/2381, diakses pada 23 Oktober 2017.

http://rizkian.wordpress.com/2010/10/17, diakses pada 12 Agustus 2017.

http://www.surabayapagi.com, diakses pada 18 September 2017.