

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan telah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 maka isi dari Penjelasan UUD 1945 telah ditiadakan, isi serta muatan penjelasannya telah dimasukkan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Kemudian di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 3 pasca amandemen ketiga mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya didalam interaksi berbangsa dan bernegara senantiasa didasarkan kepada aturan-aturan hukum yang telah disepakati bersama oleh rakyat yang ada di dalam negara Indonesia.

Penegasan tentang negara hukum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen terdapat di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak dicantumkan di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹ Hal ini di dalam praktek ketatanegaraan dapat menimbulkan berbagai pemahaman (*multi tafsir*) terhadap isi Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu, pada saat terjadinya amandemen dan untuk menghindari terjadinya berbagai pemahaman (*multi tafsir*), maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) saat itu berupaya untuk memasukkan

¹ Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen). Sistem pemerintahan negara ialah ; Indonesia negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

istilah negara hukum yang tadinya di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Sejak ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar 1945 karena berbagai situasi dan kondisi politik saat itu belum dapat berjalan efektif sebagaimana yang diinginkan, yang akhirnya karena tekanan politik kolonial Belanda dalam konfrensi meja bundar (KMB) di Den Haag (23/08/1949) yang pada akhirnya tanggal 27 Desember 1949, maka digantilah UUD 1945 dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS).² Hal ini disebabkan keberadaan pemerintahan saat itu masih belum memiliki pengakuan internasional (*dejure*) sehingga secara kewilayahan pemerintahan Indonesia masih bergerilya dan berpindah-pindah.

Perjalanan sistem pemerintahan Indonesia dalam kerangka Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) dengan sistem federasi ternyata di dalam perjalannya tidaklah berjalan mulus, pergolakan rakyat untuk menolak sistemfederasi yang ingin kembali kepada negara kesatuan sangatlah kuat. Memperhatikan keadaan tersebut akhirnya Kabinet RIS mengundang Undang- undang Darurat Nomor 10 Tahun 1950 yang mengatur penyerahan tugas-tugas pemerintahan di Jawa Timur kepada Komisaris Pemerintah.

Pada akhirnya keputusan tersebut diikuti seluruh pemerintahan di

² Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hal.193.

wilayah Indonesia, dan kemudian ditetapkanlah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 menggantikan Konstitusi RIS.³ Hal tersebut sudah sewajarnya terjadi karena memang perubahan konstitusi dari UUD 1945 dengan konsep negara kesatuan menjadi KRIS dengan konsep federasi adalah suatu keinginan yang dipaksakan oleh pemerintah belanda bukan keinginan rakyat Indonesia.

Gejolah politik pasca pemberlakuan UUDS 1950 ternyata belumlah berjalan kondusif, hal ini ditandai perselisihan dalam rangka pelaksanaan pelaksanaan pemilu tahun 1955. Terjadi beberapa pergolakan di dalam negeri antara lain Republik Maluku Selatan (RMS). Darul Islam/Tentara Islam Indonesia(DI/TII) pimpinan Karto Suwiryo di Jawa Barat, Kahar Muzakar di Sulawesi, Tengku Daud Beureuh di Aceh, dan Ibnu Hajar di Kalimantan. Pemilu tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan anggota Kontituante tetap dapat dilaksanakan dengan baik. Pemilu tahun 1955 ini tercatat sebagai Pemilu pertama yang demokratis dalam sejarah Indonesia.

Disamping itu, konflik kepemimpinan di kalangan elit politik tidak dapat diselesaikan dengan baik, bahkan Wakil Presiden Mohamad Hatta mengundurkan diri pada tanggal 1 Desember 1956. Yang pada akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang salah satunya isinya adalah menyatakan kembali kepada UUD 1945.⁴

Pada era orde baru yang telah hampir 32 tahun pemerintahan

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Presiden Soeharto mensakralkan UUD 1945, sehingga jeda waktu itu tidak terjadi perubahan. Dengan ditandai dengan gejolak politik pada tahun 1998 dan bergelornya semangat reformasi, pada akhirnya UUD 1945 yang disakralkan itu dalam kenyataannya sampai saat ini telah dilakukan amandemen yang ke empat kalinya dan semuanya berjalan dengan aman dan terkendali. Namun demikian dalam pelaksanaannya, terdapat hal-hal yang sudah sempurna maupun hal-hal yang belum sempurna pasca amandemen yang ke empat ini dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Betapa besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang ternyata jika ditelusuri sangat berimplikasi terhadap bangunan sistem presidensialisme yang dianut oleh bangsa Indonesia. Sebut saja terkait kewenangan DPR dalam hal memberikan pertimbangan guna menerima penempatan duta negara lain. Di dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan “Presiden menerima penempatan duta negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.

Hal tersebut membuat konsep presidensial yang dianut oleh negara Indonesia menjadi bias. Sehingga, tidak sedikit ahli yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem “presidensial rasa parlemen”.

Dalam bahasa yang lebih ilmiah, disebut sebagai sistem “kuasi”. Tidak hanya itu, permasalahan tidak dielaborasinya konsep konstitusionalisme ke dalam UUD NRI 1945 juga terlihat pada bangunan kamar parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil amandemen yang “memangkas” beberapa kewenangan penting MPR sekaligus membuatnya tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga negara tertinggi menambah kegalauan kita tentang jawaban atas pertanyaan “apakah Indonesia menggunakan dua kamar parlemen (bicameral) atau justru tiga kamar parlemen (trikameral)?”. Alhasil, tidak sedikit ahli yang kemudian berspekulasi dengan mengatakan bahwa Indonesia menggunakan sistem soft bicameral dalam sistem ketatanegaraanya.

Oleh karena permasalahan sebagaimana diuraikan di atas menurut penulis merupakan suatu hal yang tidak boleh dipandang sebelah mata, perlu sekiranya dilakukan upaya untuk mengamandemen UUD NRI 1945 dengan memperkuat sistem sistem pemerintahan Presidensil di Indonesia dan memperjelas bangunan kamar parlemen Indonesia

Berdasarkan kontruksi pemikiran tersebut diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk tulisan ilmiah (Skripsi) **“Kajian Yuridis Rencana Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis

merumuskan masalah sebagai berikut :

**Apa Rencana Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Hukum
Ketatanegaraan Indonesia**

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pentingnya konstitusi sebagai hukum dasar yang harus senantiasa mampu memberikan perlindungan serta harapan yang terbaik kepada masyarakat
2. Untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan hukum

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat, baik yang bersifat teoritis maupun praktis

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengembangan pemikiran terkait Rencana Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia
2. Dari segi Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran bagi Fakultas Hukum Universitas Tangjungpura terkhusus dalam Hukum Tata Negara terkait Rencana Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan

Indonesia

E. Kerangka Pemikiran

1. Tinjauan Pustaka

1.1. Konsep Negara Hukum

Kalau kita lihat pendapat para sarjana hukum, maka konsep adat-istiadat yang bukan milik orang yang tak mampu. Negara-hukum yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental yang menjelaskan di mana dapat dirangkum dari : (1) *Immanuel Kant* dengan *Rechts Staats*,⁵ yaitu suatu konsep keberadaan suatu negara dilandaskan kepada adanya aturan hukum bukan didasarkan kepada kekuasaan, sedangkan (2) *A.V. Decey* dengan *The Rule of Law*,⁶ yaitu suatu konsep yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon yang menjelaskan bahwa bahwa kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum, tiada satupun yang memiliki kekuasaan melebihi hukum.

Dengan memiliki ciri-ciri :⁷ 1) *the supremacy of law* yakni hukum sebagai panglima 2) *the equality before the law* yakni kesetaraan dimuka hukum dan 3) *the due procees of law* yakni penerapan hukum sesuai ketentuan hukum yang sudah ada.

⁵www.wikipedia.com. 06/01/2014. *Rechtstaat* (German: *Reechstaat*) is a concept in continental European legal thinking, originally borrowed from German jurisprudence, which can be translated as “legal state”, “state of law”, “state of justice”, or “state of rights”. It is a “constitutional state” in with the exercise of governmental power is contrained by the law, and is often tied to the Anglo-American concept of the rule of law. (Rechstaat adalah merupakan konsep pemikiran hukum Eropah Kontinental, yang aslinya diambil dari jurisprudensi German, yang dapat diterjemahkan sebagai “negara hukum”, “keadilan negara”, atau “hak-hak negara”, merupakan “konstitusi negara” yang dilakukan pada kekuasaan negara yang berkaitan dengan hukum, dan sering digunakan terhadap konsep aturan hukum Anglo Amerika).

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

Hans Kelsen menjelaskan ciri-ciri “*Rechtstaat*” yaitu ⁸: 1) negara berkehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang yang dibuat oleh parlemen 2) negara mengatur pertanggungjawab atas setiap kebijakan dan tindakan yang telah dilakukan oleh negara 3) negara menjamin adanya kekuasaan kehakiman dan 4) negara melindungi hak asasi manusia.

1.2. Konsitusi

Pengertian konstitusi dapat dirujuk kepada pendapat para sarjana hukum khususnya di bidang hukum tata negara. Pengertian konstitusi dapat dirangkum dari pendapat : (1) Jimly Assidiqy bahwa norma dasar atau dapat disebut juga dengan hukum dasar adalah merupakan aturan hukum yang tertinggi yang tidak dapat dikesampingkan begitu saja tanpa ada suatu proses hukum yang memberikan ruang untuk dapat mengenyampingkan hukum dasar tersebut. Hukum dasar di dalam praktek ketatanegaraan di dunia pada umumnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) pengertian yaitu hukum dasar yang tertulis (*written law*) dan hukum dasar yang tidak tertulis (*unwritten law*).⁹ Hukum Dasar, adalah suatu norma/kaidah/aturan hukum yang tertinggi di dalam suatu negara baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum berbangsa dan bernegara.¹⁰

Lalu bagaimana dengan pengertian Undang-Undang Dasar Jimly

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 198.

⁹ Jimly Assidiqy (a), *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: SekeretariatJenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hal. 135.

¹⁰ *Ibid*

Asshidiqy menjelaskan bahwa Undang-undang Dasar adalah merupakan hukum dasar yang tertulis, yang dijadikan sebagai sumber hukum yang tertinggi didalam berbangsa dan bernegara.

(Konstitusi) juga merupakan aturan dasar (*Political Contract*) berbangsa dan bernegara yang dibuat secara tertulis oleh lembaga pembuat undang-undang (*parliament institution*) sebagai acuan tata laksana peraturan hukum dan perundang-undangan, didalam suatu negara. Konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar karena merupakan hukum dasar yang tertulis maupun tidak tertulis, yang dijadikan sebagai sumber hukum yang tertinggi didalam berbangsa dan bernegara.¹¹

Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *constitution* diartikan juga sebagai ; “*the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state*”.¹² Yaitu bahwa Konstitusi adalah merupakan aturan-aturan dan praktek-praktek yang menentukan komposisi dan fungsi dari organ-organ atau bagian-bagian yang ada di dalam pemerintahan pusat dan daerah pada negara, yang mengatur pula hubungan antara warga negara atau perorangan dengan negara.

Di dalam referensi hukum tata negara karakteristik (sifat) dari konstitusi dapat di bagi ke dalam dua bagian yaitu: 1) Konstitusi yang

¹¹ *Ibid*

¹² Jimly Asshidiqy (b), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada ,2009), hlm. 95.

bersifat *flexible* (lentur) artinya konstitusi secara formil maupun secara materil dapat diubah dan atau ditambah bahkan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman dan 2) Konstitusi yang *rigid* (kaku) artinya konstitusi secara formil maupun secara materil tidak dapat diubah dan atau ditambah.

Bahkan sangat sulit untuk dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.¹³ Konstitusi yang fleksibel dapat dilihat dari konstitusi yang dalam batang tubuhnya telah memberikan suatu aturan khusus bagaimana cara perubahan konstitusi.

Misalnya dalam UUD 1945 pasal 37 mengatur tentang tata cara perubahan UUD. Sedangkan konstitusi yang rigid dapat dilihat dari konstitusi yang dalam batang tubuhnya tidak memberikan suatu aturan khusus bagaimana cara perubahan konstitusi tersebut. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat.

1.3. Kelembagaan Negara

A. Sistem Parlemen

Pengertian parlemen adalah diambil dari bahasa Inggris yaitu "*parliament*". "*Parliament*" secara tata bahasa (*etimologi*) berasal dari bahasa Inggris yaitu "*parley*" yang artinya perembukan atau permusyawaratan, dalam kata benda disebut "*parliament*" yaitu lembaga parlemen atau dewan perwakilan rakyat. Lembaga parlemen di dalam praktek ketatanegaraan secara umum sebagai lembaga yang memiliki

¹³Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 1983), hal. 53

kekuasaan pada cabang legislatif yaitu kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk membentuk perundang-undangan.

Di dalam praktek ketatanegaraan diberbagai negara saat ini sistem parlemen atau sistem parlementariat yang dibentuk dengan sistem “satu kamar” (*unicameral system*) dan sistem “dua kamar” (*bicameral system*).¹⁴ Sistem satu kamar adalah lembaga parlemen yang semua kewenangannya tersentral hanya pada satu kamar (*chamber*) saja tidak ada pembagian kepada kamar (*chamber*) yang lain. Hal ini biasanya dilakukan pada negara-negara kesatuan yang memiliki wilayah sangat kecil dan menganggap keberadaan majelis tinggi sangatlah tidak efisien, seperti negara Denmark dan Selandia Baru.¹⁵ Selain itu juga terdapat beberapa negara besar yang menganut sistem parlemen satu kamar (*unicameral*), terutama negara-negara yang sampai saat ini masih menerapkan sistem sosialisme/komunisme murni, seperti RRC.

Sedangkan sistem dua kamar adalah lembaga parlemen yang membagi menjadi dua kamar (*chambers*) atau lebih. Pada prakteknya hanya ada dua kamar saja yaitu satu kamar dipegang oleh Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan kamar yang lain dipegang oleh Majelis Rendah (*House of Commons* atau *Representatif*). Misalnya di Inggris Majelis Tinggi dipegang oleh *House of Lords* sebagai perwakilan kekuasaan kerajaan sedang Majelis Rendah dipegang oleh *House of Commons* sebagai perwakilan kekuasaan pemerintahan di Parlemen. Begitu juga jika

¹⁴ Jimly Assidiqy, *Op. Cit.*

¹⁵ www.wikipedia.com 07/01/2014.

melihat sistem parlemen dalam praktek ketatanegaraan Amerika Serikat, juga menganut sistem parlemen dengan dua kamar (*becameral system*), di mana lembaga parlemen Amerika Serikat di pegang oleh Kongres Amerika Serikat (*the Congress of United States of America*) yang di dalamnya terdiri dari Senat (*Senate*) yaitu merupakan lembaga parlemen yang mewakili negara-negara bagian dan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*) yaitu lembaga parlemen yang mewakili partai politik. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Konstitusi Amerika Serikat Pasal 1 Ayat 1 sebagai berikut : Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Amerika Serikat menjelaskan bahwa “Semua kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari sebuah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pada sisi lain pelaksanaan sistem dua kamar (*becameral system*) khususnya dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen Undang- Undang Dasar 1945 terutama jika dilihat dari kewenangan masing-masing lembaga parlemen tersebut, baik DPR maupun DPD memiliki kewenangan yang berbeda, artinya antara DPR dan DPD tidak memiliki kekuatan yang sama. Hal tersebut berarti bahwa sistem parlemen Indonesia menganut sistem dua kamar yang lemah (*soft becameral system*) dan bukan sistem dua kamar yang kuat(*strong becameral system*). Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 naskah perubahan sebagai berikut : Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 naskah perubahan menjelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat

memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Pasal 22D Ayat 1 Undang- Undang Dasar 1945 naskah perubahan menjelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Sistem parlemen Indonesia dikatakan menganut sistem parlemen duakamar yang lemah (*soft bicameral system*) dapat dilihat dari ketentuan pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 yang menegaskan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”, sementara jika melihat ketentuan pasal 22 D Ayat 1 UUD 1945 yang menegaskan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang”, disini sudah jelas tampak dua lembaga negara yang kewenangannya sangat berbeda jauh, disatu sisi DPR sangat kuat memiliki kekuasaan membentuk UU sementara DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan UU.

Hal tersebut tentunya sangat berbeda dengan sistem parlemen Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar yang kuat (*strong bicameral system*). Seperti yang ditegaskan dalam konstitusi Amerika Serikat Pasal 1 Ayat 1. “Semua kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang akan

terdiri dari sebuah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat”. Pengertian “kekuasaan” disini adalah semua hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan perundang-undangan di dalam kongres dilakukan secara bersama-sama antara Senat dan DPR.¹⁶

Artinya antara Senat dan DPR memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sama dalam hal pembentukan perundang-undangan Amerika Serikat. Di Amerika Serikat Majelis Tinggi dipegang oleh Senat sebagai perwakilan kekuasaan dari negara-negara bagian dan Majelis Rendah dipegang oleh *House of Representatif* (DPR) sebagai perwakilan kekuasaan dari partai politik.

B. Sistem Pemerintahan (*Government System*)

M. Mahfud M.D, menjelaskan di dalam referensi hukum tata negara dikenal tiga sistem pemerintahan,¹⁷ yaitu : 1) sistem pemerintahan parlementer seperti di Inggris, 2) sistem pemerintahan presidensial seperti di Amerika Serikat dan 3) sistem pemerintahan referendum seperti di Swiss. Sistem pemerintahan parlementer adalah suatu pemerintahan yang kedudukan parlemen memiliki kedudukan yang lebih kuat, yang ditandai dengan :¹⁸

- a. Kepala Negara (Presiden atau Raja/Ratu) tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena ia hanya simbol (pemersatu bangsa).
- b. Kepala Negara tidak dapat diminta pertanggungjawaban atas

¹⁶ Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hal. 53.

¹⁷ Dewa Made Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setia Press, 2012), hal. 180.

¹⁸ *Ibid*

pelanggaran pemerintahan (*the King can do not wrong*).

- c. Kekuasaan pemerintahan secara riil dipegang oleh Perdana Menteri yang memimpin sebuah Kabinet.
- d. Kabinet baik secara bersama-sama maupun perseorangan bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR), dan Kabinet dapat dijatuhkan oleh Parlemen (DPR), dengan alasan tidak representatif lagi.

Sistem pemerintahan presidensial adalah suatu pemerintahan yang kedudukan parlemen tidak memiliki kedudukan yang lebih kuat akan tetapi sama (*balance*), yang ditandai dengan :¹⁹

- a. Presiden disamping sebagai Kepala Negara juga Kepala Pemerintahan
- b. Presiden memegang kekuasaan eksekutif secara riil
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR)
- d. Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
- e. Eksekutif dan legislatif kedudukannya sejajar dan sama-sama kuat. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen (DPR) dan sebaliknya Parlemen (DPR) tidak dapat menjatuhkan Presiden

Sistem pemerintahan referendum adalah suatu pemerintahan yang proses pembentukan hukum dan perundang-undangan ditentukan oleh hasil referendum (jajak pendapat) secara langsung, yang ditandai dengan

.²⁰

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid*

- a. Referendum obligator, yakni setiap peraturan atau Undang-Undang yang dibuat legislative bersama-sama eksekutif wajib mendapat persetujuan darirakyat, disebut referendum wajib.
- b. Referendum fakultatif, yakni peraturan atau Undang-Undang yang ada terus diberlakukan atau harus dicabut, disebut referendum tidak wajib.

Namun demikian di dalam praktek ketatanegaraan di dunia termasuk di Indonesia terdapat sistem pemerintahan yang di dalamnya memiliki ciri-ciri atau unsur-unsur dari sistem parlementer maupun sistem presidensil, atau sistem campuran (*mix system*) di mana suatu sistem pemerintahan yang di dalam konstitusinya mengatur keterpaduan antara sistem parlementer maupun sistem presidensil. Hal tersebut tentunya merupakan bahan kajian para ahli hukum agar perkembangan sistem hukum tersebut baik atau kurang baik.

Kekuasaan pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah bergeser secara besar-besaran dari suatu sistem parlementer di mana pemegang kekuasaan pemerintahan dalam hal ini Presiden yang selama ini selaku mandataris MPR karena diangkat dan diberhentikan oleh MPR, telah bergeser kearah suatu sistem presidensil di mana pemegang kekuasaan pemerintahan dalam hal ini presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR karena tidak diangkat dan diberhentikan oleh MPR, melainkan bertanggung jawab kepada rakyat, karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut : Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 naskah perubahan. Ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut memperhatikan pelaksanaan sistem pemerintahan presidensil Indonesia, kita dapat saja bandingkan dengan sistem pemerintahan presidensilnya Undang-Undang Dasar. Ayat (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal 6A Ayat 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dengan memperhatikan ketentuan tersebut, pada dasarnya dapat dikatakan menganut sistem pemerintahan presidensil, hal ini dikarenakan prinsip- prinsip yang dianut dalam sistem pemerintahan presidensil sebagian telah diakomodir dalam ketentuan UUD 1945, seperti ; 1) Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen 2) Masa jabatan pemerintahan telah ditetapkan 3) Pemilihan Presiden tidak dilakukan oleh Parlemen tetapi langsung oleh rakyat 4) Parlemen dan Presiden tidak saling menjatuhkan. Akan tetapi dalam sisi-sisi lain pelaksanaannya dapat saja terdapat kekurangan-kekurangan, misalnya ; pelaksanaan pemilihan umum dengan banyak partai, hal tersebut jarang terjadi pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil.

Amerika Serikat dengan sistem pemerintahan presidensil murni (*pure presidential system*), dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat sebagai berikut : Pasal II Ayat 1 Konstitusi

Amerika Serikat menjelaskan bahwa “Kekuasaan eksekutif akan diberikan kepada seorang Presiden Amerika Serikat. Ia akan memegang jabatannya dalam waktu empat tahun, dan bersama-sama dengan seorang Wakil Presiden, yang dipilih untuk jangka waktu yang sama”

Dalam beberapa hal sistem pemerintahan presidensial Indonesia dan Amerika Serikat telah memiliki kesamaan misalnya : 1) pemilihannya secara langsung oleh rakyat, 2) memiliki masa pemerintahan yang tetap, 3) tidak bertanggung jawab kepada parlemen, 4) tidak saling menjatuhkan. Akan tetapi terdapat hal yang berbeda antara lain : 1) pengusung calon presiden hanya terdapat 2 partai politik saja untuk Amerika Serikat, sementara terdapat banyak partai untuk Indonesia; 2) memiliki hak veto atas suatu undang-undang untuk Amerika Serikat dan tidak memiliki hak veto atas suatu undang-undang untuk Indonesia.

2. Kerangka Konsep

Lahirnya Rencana Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan isyarat bahwa pemerintah pada saat ini serius demi mewujudkan cita-cita bangsa. Perubahan konstitusi adalah merupakan suatu mekanisme konstitusional, dan bukan disakralkan, seperti yang telah dilakukan dalam praktek-praktek ketatanegaraan di dunia seperti Amerika Serikat, Kanada, Indonesia dan beberapa negara eropa maupun asia lainnya.

Lembaga eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam praktek ketatanegaraan dilakukan dengan sistem parlementer di

mana kekuasaan parlemen lebih kuat dari pada pemerintah, seperti yang dilakukan pada negara Jepang atau Indonesia pada masa sebelum reformasi, sistem presidensil di mana kekuasaan parlemen memiliki kedudukan yang sama dengan pemerintah, seperti yang dilakukan pada negara Amerika Serikat dan Indonesia pasca reformasi dan system referendum yang mendudukan rakyat.

Pelaksanaan sistem presidensil yang belum berjalan secara tegas dan tidak adanya kepastian kedudukan ketatanegaraan Indonesia apakah berkayuh pada sistem bicameral ataukah tricameral, membutuhkan adanya amandemen ulang UUD NRI 1945. Dalam rangka memurnikan sistem pemerintahan presidensil, hal yang harus dilakukan adalah, pertama, mencabut kewenangan legislasi yang dimiliki DPR, yaitu kewenangan badan legislatif dalam membentuk dan membahas undang-undang yang menjadi kewenangannya secara mutlak, kedua, agar terdapat mekanisme check and ballance antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi, Presiden diberikan hak veto atas rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dengan berbagai persyaratan yang telah ditentukan, ketiga, menegaskan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan sebagai identitas presidensialisme, keempat, menghilangkan kewajiban Pesiden untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta dan konsul; dan kelima, melakukan penyederhanaan terhadap partai politik. Berkaitan dengan ketidakjelasan kedudukan sistem parlemen di Indonesia, bahwa

sebenarnya konstruksi yang dibangun pada kamar parlemen Indonesia menggunakan konsep dua kamar parlemen (bicameral) yang terdiri dari DPR dan DPD. Namun dalam pelaksanaannya, sistem bicameral tersebut ternyata juga belum mampu berjalan secara tegas. Untuk menegaskan sistem bicameral tersebut, langkah pertama yang harus dilakukan adalah merubah paradigma MPR yang semula dianggap sebagai sebuah lembaga yang memiliki keanggotaan tersendiri, menjadi MPR yang merupakan forum sidang gabungan antara DPR dan DPD. Selanjutnya, DPR dan DPD haruslah diposisikan dalam strata yang sama dalam hal fungsi dan kewenangannya. Jangan sampai ada satu di antara dua lembaga tersebut justru terlihat hanya sebagai lembaga penunjang atau auxiliary seperti halnya yang terjadi saat ini. Oleh karenanya, penguatan fungsi dan kewenangan DPD menjadi suatu keharusan, meliputi pertama, fungsi legislasi; kedua, keanggotaan DPD; dan ketiga, melekatkan kewenangan MPR ke dalam kelembagaan DPR dan DPD

Sebagaimana diuraikan diatas, maka dalam sejarah konstitusi Republik Indonesia, konstitusi telah mengalami perubahan maupun penggantian yang dilakukan oleh pemerintahan masa lalu sampai masa kini dengan berbagai pertimbangan kondisi sosial, politik maupun ekonomi yang sangat sulit untuk dihindarkan. Namun pada dasarnya Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan konstitusi yang lentur (*flexible*) hal ini dikarenakan dalam ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli sebelum perubahan, maupun naskah sesudah

perubahan tetap mengatur tentang tata cara bagaimana merubah Undang-Undang Dasar 1945.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan (yurisprudensi) serta doktrin-doktrin hukum. Lebih lanjut mengenai penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.

Penulis menggunakan penelitian hukum normatif dengan melakukan deskriptif analisis melalui pendekatan yuridis normatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Konsep, perspektif, teori, dan paradigma yang menjadi landasan teoritis penelitian ini mengacu pada kaidah hukum yang ada dan berlaku atau pada ajaran hukum dari para pakar hukum terkemuka.

2. Jenis Pendekatan

Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan Fakta, Pendekatan Analisis Konsep Hukum.

3. Sumber Data/Bahan Hukum

Dalam penelitian selalu diperlukan bahan atau data yang akan dicari dan kemudian diolah yang selanjutnya dikaji dan dianalisis untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan. Adapun sumber data/ bahan hukum yang akan digunakan sebagai dasar untuk menunjang penelitian ini adalah berasal dari sumber data/ bahan hukum primer dan sekunder.

a) Bahan Hukum Primer

Adapun Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini ialah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Presiden

b) Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel, dan pendapat para ahli hukum serta hasil yang dapat mendukung penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang Penulis lakukan ialah dengan cara mengumpulkan bahan hukum yaitu mengumpulkan undang-undang, buku-buku dan artikel atau jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan proposal ini.

5. Teknik Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif berupa uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi hukum atau non hukum. Analisis kualitatif, yaitu analisis yang bersifat mendeskripsikan data yang diperoleh dalam bentuk uraian kalimat yang logis, selanjutnya diberi penafsiran dan kesimpulan.