



*Gagasan Amandemen  
UUD 1945*

SUATU REKOMENDASI

# **GAGASAN AMANDEMEN UUD 1945 SUATU REKOMENDASI**

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia  
Oleh Komisi Hukum Nasional RI, Desember 2008  
Komisi Hukum Nasional RI  
Jl. Diponegoro 64, Lantai 3 & 4  
Jakarta Pusat 10310  
Website: [www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id)  
ISBN :978-979-3452-21-0

**Penyunting:** Mohammad Fajrul Falaakh

**Tim Penerbitan:**  
Mohammad Saihu  
Agus Surono  
Farakh

© Hak cipta dilindungi undang-undang  
Diterbitkan oleh Komisi Hukum Nasional

“Pengutipan, pengalihbahasaan dan penggandaan (*copy*)  
isi buku demi pembaruan hukum diperkenankan  
dengan menyebut sumbernya”

\* tidak untuk dijual \*

---

## DAFTAR ISI

Daftar Isi  
Prawacana

**Pendahuluan :**  
**Beberapa Gagasan untuk Amandemen UUD 1945**  
*Halaman 3*

**Bagian Pertama :**  
**Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman Pasca  
Amandemen Konstitusi**

1. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945.  
Moh. Mahfud MD  
*Halaman 15*
2. Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka:  
Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia.  
Susi Dwi Harijanti  
*Halaman 31*
3. Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945.  
Kunthoro Basuki  
*Halaman 45*
4. Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan  
Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945.  
Yuliandri  
*Halaman 56*

5. Kekuasaan Kehakiman dan Pengawasannya.  
A. Irmanputra Sidin  
*Halaman 75*
6. Memaknai Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman  
Pasca Amandemen Konstitusi.  
Satya Arinanto  
*Halaman 87*
7. Pasca Amandemen UUD 1945 :  
Sudahkah Menciptakan Independensi dan  
Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman?.  
Aminuddin Ilmar  
*Halaman 95*
8. Implikasi Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 Terhadap Perubahan  
Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Penyempurnaan  
Pembentukan Hukum Nasional, Dilihat dari Kendala yang  
Dihadapi.  
Efik Yusdiansyah  
*Halaman 104*
9. Perlunya Pengaturan Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan  
Kehakiman yang Memadai.  
Totok Sudaryanto  
*Halaman 119*
10. Komentar Atas : Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan  
Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945.  
Andi Samsan Nganro  
*Halaman 127*
11. Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman dalam  
Negara Kekuasaan yang Berdasarkan Hukum.  
Sidik Sunaryo  
*Halaman 132*

## **Bagian Kedua :** **Presidensialisme dan Konsolidasi Demokrasi**

1. Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR.  
Syamsuddin Haris  
*Halaman 147*
2. Menata Kembali Sistem Presidensiil Hasil Perubahan UUD 1945.  
A. Latief Fariqun  
*Halaman 169*
3. Presidensialisme: Impeachment Tidak Gampang.  
Andi Alfian Malarangeng  
*Halaman 179*
4. Perlukah Penegasan Sistem Pemerintahan di dalam UUD 1945.  
Sukanda Husin  
*Halaman 181*
5. Presidensialisme Ala Indonesia  
R.M. A.B. Kusuma  
*Halaman 190*
6. Mempertegas System Presidensial.  
Mirza Nasution  
*Halaman 206*

## **Bagian Ketiga :** **Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen**

1. Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah.  
Ta. Legowo  
*Halaman 219*
2. DPD Mutlak Bagi Sistem di Indonesia.  
Maswadi Rauf  
*Halaman 233*



3. Mencari Bentuk Ideal Atas Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen.  
Valina Singka Subekti  
*Halaman 238*
4. Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme di Indonesia.  
Djatismiko Anom Husodo  
*Halaman 249*
5. Menegaskan Posisi Dewan Perwakilan Daerah.  
Laode Ida  
*Halaman 258*
6. Struktur Badan Perwakilan dan *Checks and Balances* dalam Fungsi Legislasi.  
Radian Saman  
*Halaman 265*
7. Penguatan DPD: Proporsionalitas Perwakilan Politik dan Perwakilan Daerah.  
Iwan Satriawan  
*Halaman 278*
8. Kewenangan DPD dalam Membentuk Undang-Undang Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.  
Made Subawa  
*Halaman 296*
9. Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen (Membangun Tipe Parlemen Bi-Kameral yang Sesuai dengan Indonesia).  
Firdaus  
*Halaman 305*
10. Konsolidasi Bikameralisme dalam Sistem Perwakilan.  
Naharuddin Abdul Ghany  
*Halaman 314*

11. Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen.  
Albert Hasibuan  
*Halaman 325*

## LAMPIRAN

1. Narasumber Kajian Wacana Amandemen  
Undang-Undang Dasar 1945
2. Keputusan Presiden RI No. 15 Tahun 2000 Tentang  
Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia
3. Profil Anggota Komisi Hukum Nasional

Berkaitan dengan apa yang disampaikan oleh Syamsuddin Haris, bahwa harus ada penataan kewenangan antara presiden dan wapres dibuat dalam UU Kepresidenan, sebenarnya sudah jelas yakni, karena menganut sistem presidensial ya presiden. Apa tugas wapres? membantu presiden. Kalau presidennya meninggal atau berhalangan tetap, maka wapres menggantikannya. Tidak perlu lagi ditanyakan apa tugasnya wapres, dalam sistem presidensial tidak ada. Kalau itu dilakukan akan memenjara presiden, dan menjadi tidak efektif karena terjadi *sharing* kekuasaan lagi. Sistem presidensial, menjadikan lembaga presiden menempatkan wakilnya seperti "*ban serep*" Bagaimana hubungan presiden dengan wapres? itu tergantung dinamika masing-masing hubungan diantara keduanya. Kalau melihat hubungan SBY- JK sebagai presiden dan wakil presiden merupakan hubungan yang paling harmonis dalam sejarah republik ini. Dalam sejarah RI, Presiden pertama, Ir. Soekarno dan wakilnya Mohammad Hatta terjadi ketegangan yang tidak lama kemudian, Mohammad Hatta mengundurkan diri. Zaman Presiden Soeharto, hubungan dengan wapresnya sekedar sebagai "*ban serep*". Era Presiden BJ Habibie, posisi wapres dikosongkan. Periode Presiden Abdurrahman Wahid dengan Megawati sebagai wakilnya putus di tengah jalan, dengan durasi hubungan selama 21 bulan. Masa Presiden Megawati Soekarno Putri dengan Hamzah Haz, hanya berlangsung selama 3,5 tahun.

Ada pikiran yang berkembang di dewan, pengamat dan politisi yang kadang-kadang tidak mengerti semangat sistem presidensialisme. Jadi masih melihat persis Era Presiden Abdurrahman Wahid, bahwa proses *impeachment* itu adalah proses eskalasi. Dalam sistem presidensial, *impeachment* terhadap presiden hanya dan jika hanya terjadi pelanggaran yang dilakukan presiden terhadap empat hal, yaitu; *pengkhianatan kepada negara, penyuapan/ KKN, kejahatan tingkat tinggi, dan kejahatan berat*.

Dan itu ada mekanismenya, DPR menuntut kepada MK, MK membuat keputusan dan diserahkan kepada MPR, MPR bersidang 3/4 hadir, 2/3 setuju. Jadi bukan lagi eskalasi seperti Presiden Abdurrahman Wahid waktu itu. Waktu itu ada memorandum kesatu, kedua. Proses ini dikenal dalam konteks parlementer yang berakhir pada mosi tidak percaya. Dalam sistem parlementer, mosi tidak percaya bisa dilakukan pada waktu-waktu tertentu, misalnya 6 bulan, dsb, tanpa perlu ada alasan, itu dalam sistem parlementer.

## PERLUKAH PENEGASAN SISTEM PEMERINTAHAN DI DALAM UUD 1945

Sukanda Husin\*

### I. PENDAHULUAN

A.A.H. Struyken berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi paling tidak hal-hal tentang: (1) Hasil perjuangan politik diwaktu yang lampau; (2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang; dan (4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai konstitusi negara juga demikian.

Karena UUD 1945 merupakan tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa maka dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia semenjak merdeka sampai tumbanganya Orde Baru, UUD 1945 telah disakralkan akan perubahan. Tapi dengan runtuhnya rezim Orde baru, dan berganti dengan era reformasi, UUD 1945 telah tidak sakral lagi akan perubahan. Buktinya salah satu agenda utama reformasi adalah melakukan amandemen terhadap UUD 1945, yang dianggap melahirkan sistem politik yang tidak demokratis tapi otoriter.<sup>2</sup> Bahkan UUD 1945 dianggap terlalu besar memberikan kekuasaan kepada pihak eksekutif sehingga sangat menguntungkan pihak yang berkuasa.<sup>3</sup>

\* Dosen Fakultas Hukum Andalas Padang

1 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, alumni, Bandung, 1987, Halaman 2.

2 Moh. Mahfud MD., *Amendemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 43.

3 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm., 142.

Sidang Umum MPR 1999 telah mengesahkan Perubahan Pertama UUD 1945. Perubahan kedua dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Tetapi, bentuk-bentuk perubahan yang dilakukan cenderung menggunakan sistem ketatanegaraan yang ada di Amerika Serikat, yang tidak dikenal di Indonesia. Namun perubahan tidak dilakukan secara sempurna.<sup>4</sup> Hal ini dikritik oleh beberapa pemikir ketatanegaraan sebagai sesuatu yang agak ganjil karena perubahan-perubahan ini masih banyak meninggalkan bengkalai. Salah satu bengkalai atau hal yang belum tersentuh dari empat kali perubahan tersebut adalah penegasan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia.

Berdasarkan kilasan pendahuluan tersebut di atas maka dapat diajukan pertanyaan apakah perlu penegasan sistem pemerintahan presidensial di dalam UUD 1945? Apa pula manfaatnya bagi kehidupan ketatanegaraan kita bila hal itu secara eksplisit ditegaskan dalam UUD 1945?

## II. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Bila dicermati secara teliti batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, kita tidak menemukan satu pasalpun yang menyatakan secara eksplisit tentang sistem pemerintahan apa sesungguhnya yang dianut oleh Indonesia: apakah sistem presidensial atau parlementer? Tapi menurut M. Mahfud MD, secara konstitusional, Indonesia menganut sistem presidensial dengan merujuk pada ketentuan Pasal 17 Ayat (1) dan (2) UUD 1945.<sup>5</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie.<sup>6</sup> Jimly menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 telah memenuhi kesimbilan prinsip pokok sistem presidensial. Kesembilan prinsip pokok dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Pemisahan Kekuasaan yang jelas antara eksekutif dan legislatif
- 2) Presiden adalah eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak

4 Lihat Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, F.H UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

5 Lihat Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 103.

6 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 317.

- terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- 3) Kepala pemerintahan adalah kepala negara atau sebaliknya;
- 4) Presiden mengangkat menteri yang bertanggungjawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tdk boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya pejabat eksekutif tidak boleh menjadi anggota parlemen;
- 6) Presiden tidak bisa membubarkan parlemen;
- 7) Dalam sistem presidential, berlaku prinsip supremasi konstitusi. Artinya pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.<sup>7</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie, sistem pemerintahan presidensial setelah perubahan UUD 1945 telah lebih murni bila dibandingkan dengan sebelum adanya perubahan. Tugas dan wewenang presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan telah didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD 1945.<sup>8</sup> Pendapat ini dielaborasi lebih lanjut oleh Dasril Radjab dengan mengutip beberapa pasal dalam UUD 1945 yang dapat membuktikan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial.<sup>9</sup>

Tapi sayang kutipannya tidak sempurna atau tidak lengkap. Untuk penyempurnaan, kutipan dimaksud dapat dilengkapi sebagai berikut:

- 1) Pasal 4 Ayat (1)  
Pasal ini menyatakan bahwa presiden memiliki kekuasaan pemerintahan menurut UUD.
- 2) Pasal 6 A  
Pasal ini mengatur bahwa presiden dan wakil presiden dalam satu paket dipilih secara langsung oleh rakyat.
- 3) Pasal 7 A  
Pasal ini menyatakan bahwa presiden tidak diberhentikan oleh DPR. Ini dapat diartikan bahwa presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

7 Ibid., hlm. 316.

8 Ibid., hlm. 317.

9 Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm.93-94.

## 4) Pasal 7 C

Pasal ini secara tegas menyatakan bahwa presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR.

## 5) Pasal 17

Pasal ini mengatur bahwa presiden mengangkat menteri dan karenanya menteri bertanggung jawab kepada presiden jadi bukan kepada DPR.

Sekalipun demikian, sebagian ahli hukum tata negara tetap menganggap bahwa Indonesia tidak menerapkan sistem presidensial murni melainkan sistem presidensial semu atau parlementer semu atau yang dikenal juga sebagai sistem kuasi presidensial atau kuasi parlementer.<sup>10</sup>

Akibat tidak adanya penegasan sistem pemerintahan dan akibat penerapan sistem kuasi presidensial, hubungan antar lembaga negara terutama antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi tidak tegas dan kabur serta bisa menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Pada hal, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.<sup>11</sup>

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala Negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala Negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu C.F. Strong menyebutkan bahwa kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala Negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, yang artinya kepala negara hanya sebagai suatu simbol belaka karena kekuasaan eksekutifnya sangat nominal. Sedangkan kepala pemerintahan disebut *real executive*,<sup>12</sup> karena dalam konteks ini kepala pemerintahan benar-benar melakukan tugas pemerintahan. Oleh karena itu, kedua sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer tersebut pada pokoknya dibedakan

10 Moh. Mahfud MD., op. cit., hlm. 104. Lihat juga Dasril Radjab, ibid., hlm. 71-72.

11 Jimly Asshidiqie, op. cit., hlm. 311.

12 C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick, London. 1960. Buku ini sudah diterjemahkan dengan judul *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*.

atas dasar kriteria:

- 1) Ada tidaknya perbedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara;
- 2) Ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.

Apabila dalam suatu pemerintahan Negara, diadakan perbedaan yang tegas antara jabatan kepala Negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*), maka pemerintahan yang bersangkutan mengandung ciri pemerintahan parlementer (*parliamentary government*) atau bahkan merupakan sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktiknya, kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh raja atau ratu atau presiden, ataupun sebutan lain sesuai bahasa resmi yang dipakai di negara yang bersangkutan. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri (*prime minister*) atau di Jerman disebut kanselir (*councilor*). Dalam sistem parlementer, *head of government* dan para menterinya bertanggung jawab kepada parlemen dan *head of state* tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh parlemen karena dalam sistem parlementer, asas yang dianut adalah asas *the king can do no wrong*.<sup>13</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, menganut sistem campuran. Pada pokoknya, sistem yang dianut adalah sistem presidensial – presiden ditentukan tunduk dan bertanggung jawab hanya kepada lembaga MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan-utusan golongan fungsional.<sup>14</sup>

Dalam penjelasan UUD 1945, yang meskipun sekarang tidak berlaku normatif lagi secara langsung tetapi sebagai dokumen historis masih tetap dapat dijadikan acuan ilmiah yang penting, dinyatakan bahwa, “Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR.”<sup>15</sup> Artinya, meskipun

13 M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Penerbit Mandar Madju, Bandung, 2002, hlm. 101.

14 Setelah perubahan UUD 1945 presiden tak bertanggung jawab kepada MPR lagi sebagai konsekuensi pergeseran makna kedaulatan rakyat. Lihat hal ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi, “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

15 Lihat Penjelasan UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

kepala Negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan presiden, tetapi dianut juga adanya prinsip pertanggungjawaban presiden sebagai kepala eksekutif kepada cabang kekuasaan legislatif. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sistem yang dianut dalam UUD 1945 sebelum perubahan, bersifat campuran atau biasa juga disebut sistem quasi presidensil, ataupun semi presidensil.

Dalam sejarah Ketatanegaraan Indonesia di masa lalu, praktik mengenai sistem pemerintahan presidensial yang bersifat campuran ini juga dilaksanakan secara tidak konsisten.<sup>16</sup> Misalnya, dalam waktu tidak sampai tiga bulan sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang dilaksanakan secara menyimpang, yaitu dengan dibentuknya Kabinet Parlementer Pertama di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir pada tanggal 14 November 1945.<sup>17</sup> Padahal, UUD 1945 yang baru disahkan jelas tidak menganut sistem pemerintahan parlementer dan tidak mengenal jabatan Perdana Menteri sama sekali. Sistem Pemerintahan parlementer ini terus menerus 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 adalah sistem kabinet parlementer.

Penerapan sistem pemerintahan parlementer di Indonesia didasarkan atas Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Dalam Maklumat ini, Wakil Presiden mengumumkan, "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis besar dari pada haluan Negara." Maklumat itu juga menentukan bahwa berhubung dengan gentingnya keadaan, mendelegasikan kekuasaannya kepada sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat. Dengan demikian, kekuasaan presiden yang bersifat dictatorial menurut UUD 1945 mengalami kemunduran dengan adanya Maklumat Nomor X tersebut.<sup>18</sup>

- 16 Moh. Mahfud MD., supra, lihat Catatan Kaki No. 2, hlm. 33 – 42 dan Dasril Radjab, supra, lihat Catatan Kaki No. 11, hlm. 64-67.  
 17 Kabinet ini biasa dinamakan sebagai Kabinet Syahrir I, yaitu dari tanggal 14 November 1945-12 Maret 1946. Lihat Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 64.  
 18 A.K. Pringgogidgo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktik*, Pembangunan, Jakarta, 1956, hlm. 13.

Sejalan dengan pemikiran A.K. Pringgogidgo, F.R. Bohtlingk juga menyebut sistem yang dianut dalam UUD 1945 sebagai "*Autokratische presidentiele stelsel*"<sup>19</sup> yang jelas-jelas diubah oleh Maklumat Nomor X tersebut. Menurut UUD 1945, para menteri tidak bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat, sekalipun menteri itu sehari-hari bekerjasama dengan Komite Nasional Pusat atau Badan Pekerja dalam pembuatan undang – undang.<sup>20</sup> Alasan yang sama dapat pula dibaca dalam Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada Tanggal 11 November 1945 yang menyatakan:<sup>21</sup>

"Ketika tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan pada lain pihak pertanggung jawaban menteri kepada badan perwakilan rakyat itu adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, badan pekerja mengusulkan kepada presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggung jawaban itu dalam susunan pemerintahan. Presiden menerima baik usul Badan Pekerja, hingga dengan persetujuan tadi dimulai adanya pertanggung jawaban para menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat dalam susunan pemerintahan Negara Republik Indonesia".

Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, selain mengumumkan susunan kabinet parlementer dibawah pimpinan Syahrir sebagai Perdana Menteri pertama, juga memuat penjelasan mengenai alasan perubahan sistem pemerintahan itu sebagai berikut:<sup>22</sup>

"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 disebut demokrasi".

Dalam penjelasan-penjelasan tersebut di atas, jelas diakui bahwa sebelum Maklumat X, sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945 bukanlah sistem Demokrasi. Kekuasaan Presiden dalam sistem UUD 1945

19 F.R. Bohtlingk, "De verhouding tussen regering er volksvertegenwooding in Indonesie sedert 1945 en in toekomst", Lihat Dalam Ismail Suny, *Op. Cit.*, hlm. 30.

20 Ibid.

21 Lihat Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Pusat Nomor 5, *Berita Republik Indonesia Tahun 1 Nomor 1*, hlm. 4.

22 Maklumat Pemerintah tentang Susunan Kabinet Baru Pemerintah Indonesia, *ibid.*, hlm. 9.

itu disebut A.K. Pringgodigdo sebagai kekuasaan yang bersifat diktatorial, sedangkan F.R. Bohtlingk menyebutnya dengan istilah “*autocratische presidentiele stelsel*”. Dalam sistem yang diperkenalkan dalam Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945, menteri ditentukan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat, dan pimpinan Kabinet disebut Perdana Menteri. Ternyata dalam perkembangannya, kekaburan sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia terus berlanjut dan menuai hasil pada waktu terjadinya tindakan penjurangan (*impeachment*) terhadap Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR atas usul DPR pada tahun 2001.

Penjatuhan Gus Dur mengundang polemik dan kontroversi di tengah-tengah masyarakat. Sekali lagi, kejadian ini menunjukkan bahwa masih banyak kelemahan dari konstitusi kita bagi penyelenggaraan ketatanegaraan modern seperti sekarang ini. Untuk itu sudah seyakinya hal-hal yang berkaitan dengan konsep sistem pemerintahan presidensial ditegaskan lagi dalam UUD 1945. Permasalahan lain yang dihadapi dengan keabsenan pengaturan tentang sistem pemerintahan secara tegas berujung pada susahnyanya atau tidak tegasnya pelaksanaan pertanggungjawaban presiden sebagai kepala pemerintahan. Misalnya dengan adanya pemilihan presiden secara langsung, presiden bertanggungjawab kepada rakyat. Dalam hal ini timbul pertanyaan, bagaimana cara atau mekanisme pertanggungjawaban tersebut dilaksanakan; dan apakah pertanggungjawaban kepada rakyat itu dilaksanakan melalui MPR. Perubahan UUD 1945 pada masa yang akan datang harus menyentuh isu pertanggungjawaban presiden.

### III. PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dalam konteks praktek ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan fakta-fakta historis masih terjadi penyimpangan terhadap konsep sistem presidensial. Hal ini disebabkan karena tidak adanya rumusan sistem pemerintahan secara eksplisit dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dipraktekkan di Indonesia bergantung interpretasi yang dilakukan oleh rezim yang berkuasa dan umumnya untuk menguntungkan

pihak yang berkuasa.

#### 2. Saran

Dengan munculnya wacana perubahan kembali terhadap UUD 1945 yang sudah empat kali perubahan sudah sepatutnya dipertimbangkan tentang penegasan sistem presidensial di dalam batang tubuh UUD 1945 sehingga hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi lebih jelas demi kepastian hukum (*legal certainty*).

Hal lain yang juga harus mendapat perhatian adalah tentang sistem pertanggungjawaban presiden dengan berlakunya sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. UUD harus secara tegas mengatur bagaimana mekanisme pertanggungjawaban presiden kepada rakyat dilaksanakan.

#### DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktik*, Pembangunan, Jakarta, 1956.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick, London, 1960.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, F.H UII Press, Yogyakarta, 2004.
- -----, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Moh. Mahfud MD., *Amendemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999
- -----, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Penerbit Mandar Madju, Bandung, 2002.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, alumni, Bandung, 1987.