

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang.

Dalam setiap negara hukum lazimnya akan selalu ditemukan satu bagian produk hukum (Undang-Undang Dasar) yang secara khusus mengatur ketentuan-ketentuan mengenai organ dan fungsi negara. Dalam konteks institusi negara khususnya Indonesia, Undang-Undang Dasar yang selanjutnya disebut sebagai UUD merupakan konstitusi tertulis yang bermakna hukum tertinggi yang menetapkan antara lain pemegang kedaulatan tertinggi, struktur ketatanegaraan, bentuk negara, lembaga negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan pemerintahan baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif serta hak-hak warga negara.¹ Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law, Constitution* diartikan sebagai *The rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulated the relationship between individual and state.*

Pada dasarnya yang dinamakan konstitusi itu tidak hanya aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara, konstitusi mengatur tidak hanya yang berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, tetapi

¹ Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Tim Kerja sosialisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 117.

juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara dengan warga negaranya.²

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.³ UUD NRI Tahun 1945 menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan, serta instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal kepada cabang kekuasaan, organ atau lembaga-lembaga negara lainnya.

Berdasarkan catatan sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, dalam pembentukan dan pemberlakuan UUD NRI Tahun 1945 mengalami pasang surut sesuai dengan kondisi sosial politik pada masa itu. Hal ini dapat dibuktikan dengan terjadinya beberapa pergantian dan perubahan terhadap UUD yang pernah berlaku di Indonesia baik yang terjadi pada masa orde lama, orde baru, maupun pada masa reformasi. Beberapa UUD yang pernah berlaku di Indonesia meliputi; UUD NRI 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), Undang-Undang Dasar Sementara (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), dan kembali berlakunya UUD NRI 1945 dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno sampai dengan dilakukannya amandemen ke-I sampai dengan ke-IV.

²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 96.

³Lihat Pasal ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Beberapa UUD inilah yang pernah diberlakukan di Indonesia sebagai pedoman dan dasar penyelenggaraan negara.

Berbagai faktor yang mempengaruhi terjadinya pergantian dan perubahan terhadap UUD di Indonesia. Salah satunya adalah terjadinya penumpukan kekuasaan pada masa orde lama yang memberikan kesan penyelenggaraan pemerintahan cenderung sentralistik dan otoriter. Hal ini dapat di buktikan dengan adanya kekuasaan Presiden yang absolut seperti halnya kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang pada dasarnya menjadi bagian dari kekuasaan legislatif, dan kekuasaan-kekuasaan lain seperti mengangkat duta dan konsul.

Berakhinya rezim orde baru pada pertengahan tahun 1998, mendorong lahirnya reformasi diberbagai sektor ketatanegaraan Indonesia yang tidak dapat terhindarkan bahkan menjadi tuntutan pada masa itu. Mulai dari tuntutan reformasi politik hingga reformasi konstitusi (*constitutioal reform*), reformasi inilah yang kemudian menjadi momentum untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional. Guna memenuhi tuntutan reformasi itulah akhirnya dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan beberapa perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan.⁴Perubahan mendasar itu dapat di lihat pada bentuk kedaulatan yang semula dilakukan sepenuhnya oleh MajelisPermusyawaratan Rakyat (MPR), namun setelah perubahan terdapat perbedaan, yakni kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut

⁴Ni'matul Huda, *Politik ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 67.

Undang-Undang Dasar. Perubahan lain adalah dengan diperjelasnya bahwa Indonesia adalah menganut negara hukum, dengan demikian maka telah meruntuhkan pandangan yang sengaja dibangun oleh Presiden Soeharto bahwa UUD NRI Tahun 1945 bernilai keramat, yakni Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat di rubah oleh siapapun dan dalam kondisi apapun.

Dalam perspektif kelembagaan negara, perubahan yang cukup signifikan terjadi pada keberadaan lembaga negara. Selain terdapat lembaga negara baru, juga terdapat lembaga negara yang dihapus dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 seperti halnya Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Pada aspek kelembagaan Negara ini dapat dilihat lembaga-lembaga seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY) serta lembaga-lembaga Negara lainnya seperti Bank Indonesia (BI) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini merupakan wujud dari adanya pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal, dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga Negara yang sederajat yang saling mengimbangi (*check and balance*).⁵

Pada aspek Hak Asasi Manusia (HAM) dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah dicantumkannya ketentuan-ketentuan Pasal yang berkaitan dengan Hak-hak dasar manusia yang sebelumnya masih belum diatur secara spesifik dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan maupun UUD lain yang pernah

⁵Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 35.

berlaku di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dasar manusia yang sebelumnya kurang mendapatkan perlindungan hukum oleh pemerintah, sehingga banyak sekali pelanggaran-pelanggaran HAM di Indonesia yang tidak dan belum terselesaikan. Dalam konteks ini akan menjadi sangat penting kepastian hukum tentang Hak Asasi Manusia, meskipun pada dasarnya HAM adalah hak yang telah melekat dalam setiap diri manusia sejak dia dilahirkan atau sejak berada dalam kandungan.

Adapun hal menarik untuk dikaji serta menjadi objek kajian utama dalam skripsi ini adalah tentang pergeseran kekuasaan, terutama yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Perdebatan kekuasaan Presiden di Indonesia bukan hanya terjadi pada saat setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Setelah Indonesia merdeka, masa orde lama, orde baru dan reformasi atau bahkan sekarangpun setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan Presiden masih menjadi perdebatan menarik untuk dikaji.

Beberapa ketentuan Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menunjukkan bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar. Dalam pelaksanaannya, ternyata kekuasaan tersebut telah banyak menimbulkan berbagai masalah yang sampai saat ini masih diwarnai dengan perbedaan pendapat antara pro dan kontra seputar penggunaannya, hal itu terjadi karena tidak diatur dengan tegas dan spesifik tentang tugas dan wewenang Presiden melalui suatu undang-undang yang mengatur batasan-batasan yang secara tegas mengatur kekuasaan yang dimiliki

Presiden. Akibatnya tidak jarang kekuasaan yang sudah diberikan seringkali tidak sesuai dengan praktek ketatanegaraan yang ada atau malah *inkonstitusional*.

UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan.⁶ Presiden adalah penyelenggara pemerintahan, selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan legislatif yakni membentuk peraturan perundang-undangan, selain itu terdapat pula kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum diantaranya kekuasaan untuk memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisidan lain sebagainya. Sehingga selama ini menimbulkan kesan bahwa kekuasaan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 terlalu besar (*executive heavy*), dan lembaga negara yang lain terkesan berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Presiden.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah banyak memberikan perubahan terutama yang berkaitan dengan Pasal-Pasal kekuasaan Presiden. Agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang pertama sebenarnya dilakukan untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden yang sebelumnya pada saat orde baru sangat begitu dominan dan tersentral. Karena sebab itu hampir keseluruhan dari agenda perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 banyak berkaitan erat dengan pembatasan kekuasaan Presiden.

Penguatan lembaga parlemen (*legislative heavy*) menjadi isu struktural dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Alhasil penguatan lembaga parlemen mulai nampak setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, meskipun dapat dikatakan belum cukup signifikan, mengingat kekuasaan Presiden dalam praktek seringkali

⁶Ni'matul Huda, *Politik ketatanegaraan Indonesia, Op.Cit*, hll. 86.

berada pada puncak kekuasaan lembaga negara yang katanya menganut sistem *checks and balances*, yakni suatu sistem yang sudah tidak ada lagi kekuasaan lembaga negara yang bersifat piramid (tertinggi), akan tetapi semua lembaga negara bersifat sejajar dan horisontal. Sehingga arah yang dituju melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah terjadinya proporsionalitas kekuasaan antar lembaga-lembaga tinggi negara, dalam hal ini lembaga eksekutif dan legislatif.⁷

Dalam periode berlakunya UUD NRI Tahun 1945 di Indonesia, baik dalam Undang-Undang Dasar sebelum perubahan, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 maupun Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan kekuasaan Presiden selalu dan kadangkala lebih dominan daripada lembaga negara lainnya. Oleh sebab itu, pada penelitian skripsi ini akan diangkat judul tentang **"Pergeseran Kekuasaan Presiden Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia"**.

1.2 Rumusan Permasalahan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimanakah Kekuasaan Presiden yang pernah berlaku di Indonesia?
- 1.2.2 Apa sebab pergeseran kekuasaan Presiden dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia?

⁷Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hlm. 224.

1.3 Tujuan Penulisan.

- 1.3.1 Untuk mengetahui kekuasaan Presiden menurut UUD yang pernah berlaku di Indonesia.
- 1.3.2 Untuk mengetahui pergeseran kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia
- 1.3.3 Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

1.4 Kegunaan.

1.4.1 Kegunaan Teoritis.

Secara teoritis, kegunaan penelitian skripsi ini yaitu untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi koleksi karya tulis ilmiah utamanya yang membahas tentang kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraa Republik Indonesia dan pergeseran-pergeseran kekuasaannya berdasarkan UUD yang pernah berlaku di Indonesia.

1.4.2 Kegunaan Praktis.

Secara praktis, kegunaan skripsi ini yaitu untuk memberikan gambaran dan penjelasan kepada khalayak, utamanya bagi kalangan akademisi, praktisi, dan pemerhati kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Serta mampu untuk menjadi bahan bahasan dan pertimbangan manakala akan dilakukan peninjauan atau perubahan terhadap kekuasaan Presiden berikutnya.

1.5 Keaslian Tulisan.

Dalam rangka menjaga keorisinalitasan skripsi ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu. Penelusuran yang dilakukan lebih mengarah pada penulisan yang hampir sama dengan penulisan skripsi ini. Dilakukannya hal ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan mendasar pada penulisan skripsi ini dengan tulisan-tulisan yang telah ada sebelumnya. Berikut merupakan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap tulisan-tulisan terdahulu:

Tabel. 1: Orisinalitas penelitian dan korelasi

No	Nama	Judul Skripsi	Perbedaan
1.	Solikhatus Septia Pradini (Fakultas Ilmu Keguruan dan Ilmu Pendidikan Unniversitas Ahmad Dahlan)	Analisis Yuridis Kekuasaan Presiden Dalam Membentuk Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.	Tulisan ini pada dasarnya juga mengkaji tentang kekuasaan Presiden, namun yang membedakan dengan skripsi ini adalah: <i>Pertama;</i> pada tulisan ini hanya mengkaji tentang kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, sedangkan pada skripsi yang hendak ditulis adalah mengkaji tidak hanya pada kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, melainkan juga mengkaji kekuasaan-kekuasaan lain Presiden menurut UUD yang pernah berlaku dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. <i>Kedua;</i> pada tulisan Solikhatus hanyalah membandingkan kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang sebelum dan

			sesudah dilakukan amandemen UUD 1945, sedangkan pada skripsi ini tidak hanya membandingkan kekuasaan Presiden menurut UUD NRI 1945 sebelum dan sesudah dilakukan amandemen, melainkan membandingkan kekuasaan Presiden menurut UUD yang pernah berlaku di Indonesia serta pada skripsi ini lebih mengarah pada politik hukum apa yang menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
2.	Lana Rachmalia Octaviani (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman)	Pergeseran Kewenangan Lembaga Negara Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat)	Pada tulisan yang dilakukan oleh Lana Rachmalia pada dasarnya merupakan penelitian yang menitik beratkan pada pergeseran kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perbedaan dengan skripsi ini dapat dilihat dari penelitian yang dilakukan, Lana Rachmalian menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai objek kajian tulisannya, sedangkan pada skripsi ini menempatkan kekuasaan Presiden sebagai objek kajian utama.

1.6 Metode Penelitian.

1.6.1 Jenis Penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan pada penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.⁸

1.6.2 Pendekatan Penelitian.

Pendekatan penelitian yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah menggunakan jenis pendekatan:

1.6.2.1 Pendekatan Perundang-Undangan (*Satutue Approach*).

Dalam penelitian perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan azas-azas dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁹

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 137.

terhadap legislasi dan regulasi seperti halnya yang tertuang dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1.6.2.2 Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*).

Pendekatan ini dilakukan untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.¹⁰

1.6.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif, maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum, yaitu:

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer terdiri dari norma dasar pancasila, UUD NRI 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi (hukum adat), jurisprudensi, dan traktat.¹¹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰*Ibid*, hlm. 166.

¹¹Rony Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 24.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor III/MPRS/1963 tentang pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.

1.6.3.2 Bahan Hukum Skunder.

Bahan hukum sekunder yang dijadikan sebagai petunjuk dalam melakukan penelitian kemana penelitian akan diarahkan. Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Selain itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹²

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum.

Metode analisis yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode analisis deskriptif terhadap sistematika hukum. Kerangka acuan yang digunakan adalah kesesuaian terhadap pergeseran kekuasaan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD yang pernah berlaku. Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu metode berpikir yang penarikan kesimpulannya dilakukan dari suatu yang bersifat umum yang sudah dibuktikan dengan benar dan kemudian kesimpulannya dijabarkan secara khusus.

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 195.