16/42069.pdf

AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan
Mencapai Derajat Magister Program Studi Ilmu Hukum
Minat Utama Hukum dan Kebijakan Publik

Oleh :

SUMI HARTOYO
NIM : S310809015

FAKULTAS HUKUM PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2015

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

Disusun Oleh :

SUMI HARTOYO
NIM : S310809015

Telah Disetujui Oleh Tim Pembimbing

Dewan Pembimbing :

Jabatan	Nama	Tanda tangan	Tanggal
Pembimbing I	Prof. Dr. Supanto, SH.MHum NIP. .196011071986011001	.....	26/2-16
Pembimbing II	Dr. Moh. Jamin, SH.MHum NIP. 196109301986011001	.....	26/2/16

Menyetujui
Kepala Program Magister Ilmu Hukum

Dr. Hari Purwadi, SH.MHum
NIP. 196412012005011001

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

Disusun Oleh

SUMI HARTOYO
NIM : S310809015

Telah Disetujui oleh Tim Penguji

Tanggal : 12 Februari 2016

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Dr. Isharyanto SH.M.Hum NIP. 197805012003121002	.....	22/2 2016
Sekretaris	Dr. Djoko Wahyu Winarno, SH. MS NIP. 197805012003121002	.....	22/2 2016
Anggota Penguji I	Prof. Dr. Supanto, SHM.Hum NIP. 196011071986011001	.....	26/2-16
Anggota Penguji II	Dr. Moh. Jamin, SH.M.Hum NIP. 196109301986011001	.....	26/2/16

Menyetujui,

Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, MPd
NIP. 196007271987021001

Kepala Program Studi
Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Dr. Hari Purwadi, S.H., M.Hum
NIP. 196412012005011001

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

PERNYATAAN

Nama : **SUMI HARTOYO**

NIM : **S310809015**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul **" AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA"** adalah betul-betul karya saya sendiri. Hal yang bukan karya, dalam tesis tersebut diberi tanda Citasi dan ditunjukan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sangsi akademik, berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Universitas Terbuka

Surakarta, Agustus 2015

Yang membuat Pernyataan

SUMI HARTOYO

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

KATA PENGANTAR

.Alhamdulihah, atas rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan pertolonganNya, sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Tesis ini yang berjudul **"AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA"**.yang dimaksudkan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai Derajat Megister Hukum.

Kemudian penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Ravik Karsidi, MS, selaku rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Prof. Dr. M. Furqoon Hidayatullah, MPd., Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta
3. Prof. Dr. Supanto, SH. MHum, selaku Dekan Fakultas Hukum sekaligus sebagai pembimbing I, yang telah banyak memberikan masukan-masukan demi kesempurnaan tesis ini serta terima kasih atas kesempatan yang diberikan sehingga kami dapat mengikuti kuliah pada Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret
4. Bapak Dr. Hari Purwadi, SH. MHum. Selaku Kepala Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. yang telah banyak memberikan sumbang sarannya hingga selesainya penulisan tesis ini.
5. Bapak Dr. Moh. Jamin, SH.MHum, selaku dosen pembimbing II, yang telah membimbing dan memberikan dorongan dalam penulisan tesis ini.
6. Seluruh penguji tesis, terima kasih atas masukan-masukannya demi kebaikan tesis ini.
7. Seluruh staf Kependidikan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah banyak membantu selama perkuliahan.
8. Teman-teman mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan semua pihak yang tidak dapat kami sebut satu persatu, yang telah memberikan dukungan moril dalam penyelesaian studi.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

9. Istri serta anakku tersayang yang telah memberikan inspirasi dan semangat dalam menyelesaiakan kuliah pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Semoga amal baik semua pihak mendapat balasan kebaikan yang berlipat dari Tuhan Yang Maha Esa, dan semoga karya ilmiah ini bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya. Amin.

Surakarta, Agustus 2015

SUMI HARTOYO

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI TESIS	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRAC	xiii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Landaan Teori	9
I. Teori Kebijakan	9
a. Kebijakan Publik	9
b. Implementasi Kebijakan	11
c. Hubungan hukum dengan Kebijakan Publik	14
d. Kebijaksanaan Negara	19
e. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Keputusan dan Kebijaksanaan	19
II. Teori Konstitusi	33
a. Pengertian Konstitusi	33
b. Nilai Penting Konstitusi dalam Suatu Negara	36
c. Materi Muatan Konstitusi	37

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

d. Sifat dari Konstitusi 38
e. Prinsip-Prinsip Unsur Perubahan Konstitusi 41
III. Pengertian, Fungsi dan Karakteristik, serta Teori Normatif tentang Hukum 48
B. Kerangka Berpikir 47
BAB III METODE PENELITIAN 51
A. Jenis Penelitian 51
B. Lokasi Penelitian 53
C. Jenis dan Sumber data 54
D. Teknik Pengumnpulan Data 55
E. Teknik Analisis Data 55
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 58
A. Alasan adanya Kebijakan Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 58
B. Norma- norma Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam mewujudkan Check and Balance dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia 72
BAB V PENUTUP 103
A. Kesimpulan 103
B. Implikasi 105
C. Saran 105
DAFTAR PUSTAKA 106
LAMPIRAN

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1 Bagan Alur Kerangka Berpikir 50

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

ABSTRAK

SUMI HARTAYA. NIM : S310809015. AMANDEMEN UUD 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA, Tesis : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta. Penelitian ini meneliti tentang alasan adanya kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 serta norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dapat mewujudkan *check and balances* dalam sistem pemerintahan RI.

Penelitian ini termasuk penelitian Normatif. Lokasi Penelitian di Perpustakaan Pusat UNS, Perpustakaan Pascasarjana UNS serta Perpustakaan Fakultas Hukum UNS. Sumber Data yang dipergunakan Sumber Data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa

1. Alasan adanya Kebijakan Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa:
   a. Pembatasan masa jabatan Presiden dapat mewujudkan Negara yang demokratis dan regenerasi yang baik.
   b. Pembatasan kekuasaan eksekutif dalam campur tangan yudikatif akan mewujudkan Negara hukum demokratis.
   c. Pembatasan kekuasaan eksekutif dalam hal legislasi perlu sekali sehingga pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tidak ada lagi hambatan.
   d. Hak prerogratif Presiden perlu dibatasi sehingga dalam menerapkan hak prerogratifnya dapat dijalankan secara adil.
2. Kemampuan Norma-norma Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam mewujudkan *Check and Balance* dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia.
   1. Norma yang diatur dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 yang telah diamandemen telah mewujudkan Check and Balance dalam pembuatan Undang-undang
   2. Norma dalam Pasal 7 B UUD 1945 yang diamandemen memberi kedudukan yang kuat Presiden dalam memerintah.
   3. Norma dalam Pasal 13 ayat 2 dan Pasal 13 ayat 3 menunjukkan penugasan maupun penerimaan duta telah melalui filter.
   4. Norma Pasal 14 ayat 1 Persiden dalam memberi grasi dan rehabiltasi dengan pertimbangan MA adalah pertimbangan yang menyangkut masalah kemanusiaan misalnya usia,keamanan,kelakuan, sehingga bukan pertimbangan dalm hal hukum.
   5. Norma Pasal 14 ayat 2 yang diamandemen Presiden dalam memberi amnesti dan abolisi meminta pertimbangan DPR adalah demi mewujudkan keamanan dalam masyarakat dan negara serta demi keadilan dan kepentingan umum.

   Kata Kunci : Amandemen, Konstitusi, Legislatif dan Eksekutif

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

ABSTRACT

SUMI HARTAYA. NIM: S310809015. OF CONSTITUTION AMENDMENT 1945 IN GOVERNING BALANCE BETWEEN EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWERS IN REPUBLIC OF INDONESIA'S GOVERNMENT SYSTEM. *Thesis: Postgraduate Program of Surakarta Sebelas Maret University.*

This research studied the reason of the presence of policy restricting the executive power in the amendment of 1945 Constitution and whether or not the norms of 1945 Constitution amendment result could manifest check and balances in RI's government system.

Data source employed was secondary ones including primary, secondary, and tertiary law materials. The technique of collecting data used was Library Study. Data analysis was carried out using deductive logic principle, drawing a conclusion from general premise to the concrete problem encountered.

The result of research showed that:

1. *The reasons of the presence of policy restricting the executive power in the amendment of 1945 Constitution were that:*
   a. *The limitation of President's tenure could create a democratic state and good regeneration.*
   b. *The restriction of executive power in judicative intervention would create a democratic and constitutional state.*
   c. *The restriction of executive power in the term of legislation was desirable so that ratification of mutually approved bill would no longer be inhibited.*
   d. *The president's prerogative right should be limited so that the application of its prerogative right could run justly.*
2. *The ability of norms resulting from 1945 Constitution amendment in manifesting Check and Balance in RI's government system included the following.*
   1. *The norm governed in Article 20 clause 1 of amended 1945 Constitution had created Check and Balance in legislation.*
   2. *The norm in Article 7 B of amended 1945 Constitution gave the President the strong position in governance.*
   3. *The norm in Article 13 clause 2 and Article 13 clause 3 showed that the ambassador's assignment and acceptance had passed through the filter.*
   4. *The norm in Article 14 clause 1 showed that President in giving clemency and rehabilitation with MA (Supreme Court)'s deliberation was the one pertaining to humanity matter such as age, security, behavior, rather than legal matter.*
   5. *The norm in amended Article 14 clause 2 indicated that President in giving amnesty and abolition asked the Legislative Assembly (DPR) for deliberation in order to manifest the security within society and state and for the sake of justice and public interest.*
   6.

Keywords: Amendment, Constitution, Legislative and Executive

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Kemunculannya kembali asas Demokrasi di Eropa abad XIX, hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu merupakan tema dasar dalam pemikiran politik (ketatanegaraan) di era modern. Untuk itu timbulah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik tertulis maupun tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan.[1] Dalam gagasan konstitusionalisme undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak dan di pihak lain menjamin hak asasi manusia dari warganegaranya.

Di Indonesia, sebagaimana telah diketahui bersama bahwa yang dimaksud dengan konstitusi adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(Yang Asli). Undang Undang Dasar 1945 (Yang Asli) sebagai konstitusi negara yang secara formal sekaligus sumber hukum tertinggi di Indonesia, telah memilih konsep kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia, sebagaimana tertuang dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945; *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*[2]

Namun dalam kenyataan empirik sepanjang sejarah berlakunya Undang Undang Dasar 1945 selalu menimbulkan pemerintahan yang tidak demokratis karena Undang Undang Dasar ini kurang memenuhi syarat sebagaimana dituntut oleh ajaran konstitusionalisme yang harus menutup pintu bagi

---

[1] Miriam Budiardjo, 1982. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, hal. 97

[2] Undang Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 2, *Undang Undang Dasar 1945 dan Pembahasan.*

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

pemerintahan otoriter. Tegasnya ajaran konstitusionalisme yang telah digagas lebih awal daripada konstitusi itu sendiri, mengajarkan bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaan harus diperinci secara tegas[3]

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Yang Asli) juga tidak mengatur secara ketat tentang perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) oleh negara dan tidak menetapkan pembatasan kekuasaan secara tegas melalui *checks and balances* sebagaimana tuntutan ajaran konstitusionalisme di atas. Kenyataan inilah yang kemudian di era reformasi menimbulkan pemikiran untuk melakukan perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan penting dalam hal struktur kelembagaan pada sistem politik Indonesia diawali melalui empat kali perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem politik Indonesia berubah secara fundamental dari sebuah sistem otoritarian dengan pembagian kekuasaan yang tidak seimbang menjadi sebuah sistem politik yang demokratis dan lebih seimbang, serta dari sebuah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik.

Sistem yang baru memuat perbaikan pola pemisahan kekuasaan horizontal dari tiga institusi kunci yaitu : eksekutif, legislatif, dan judikatif. Salah satu perubahan yang penting dilakukan pada tahun 2001 adalah ketika Panitia Ad Hoc (PAH) I Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditugaskan untuk membuat rancangan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Rancangan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari Panitia Ad Hoc (PAH) I tersebut mengusulkan sistem bikameral, atau sistem 2 (dua) dewan di dalam legislatif, selain sebagai perubahan lainnya.

Dengan menerima rancangan itu, mayoritas anggota MPR telah setuju untuk menciptakan sebuah lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak 1 Oktober 2004, 128 Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memulai pekerjaannya sesuai dengan kompetensinya yang diatur dalam

[3] Miriam Budiardjo, Op. Cit. Hal. 97

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk).

Menurut Mahfud. MD, bahwa langkah awal reformasi adalah reformasi konstitusi.[4] Dalam pandangannya, sekarang ini merupakan momentum yang bagus untuk melakukan reformasi terhadap Undang Undang Dasar 1945. Tidak ada catatan resmi siapa pihak atau kelompok maupun organisasi yang pertama kali melontarkan gagasan amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 di era reformasi. Hanya saja berbagai kelompok mahasiswa yang mengusung agenda reformasi pada tahun 1998 telah mencantumkan tuntutan berupa amandemen Undang Undang Dasar 1945.

Ide perubahan Undang Undang Dasar 1945 dengan cepat segera mengambil hati dan pikiran rakyat serta menjadi agenda pembicaraan berbagai kalangan. Perkembangan ini menggembirakan karena selama tidak kurang dari 40 tahun sebelumnya bangsa Indonesia seperti dipersulit untuk menggagas amandemen atas Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak semula para pembentuk negara telah diuji dalam menyikapi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk kemungkinan diubah karena Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibuat dalam suasana yang genting dan dalam waktu yang singkat yaitu dirancang oleh Badan Persiapan Usaha Panitia Kemerdekaan Indonesia tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juli 1945. Lagi pula tuntutan tak dapat diputuskan secara bulat karena banyak bagian isinya masih diperdebatkan pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 18 Agustus 1945 Soekarno mengajak Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengusahakan dulu Undang Undang Dasar 1945

[4] Mahfud M.D, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal 159

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

sebagai Undang Undang Dasar. Sementara untuk pada saatnya diperbaiki lagi setelah keadaan memungkinkan.

Kemudian berangkat dari keyakinan atas ketidaksempurnaan atas hasil kerjanya, para pembentuk Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memasukkan aturan mengenai tata cara perubahan, yang kemudian diakomodasi dalam Pasal 37 di dalam Aturan Tambahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

(1) Dalam enam bulan sesudah akhir peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini:

(2) Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Meskipun berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada disadari, namun selama lebih dari 45 tahun berlaku, Undang Undang Dasar 1945 tidak pernah mengalami perubahan secara formal melalui Pasal 37. Akan tetapi keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 serta Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 itu merupakan penindak berlakunya dalam praktik tanpa secara resmi tidak berlaku atau mencabut Undang Undang Dasar itu sendiri.[5]

Gagasan mengenai perlunya perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945 (Yang Asli) makin menunjukkan arah yang lebih nyata ketika pemerintahan di pimpinan Presiden Habibie membentuk suatu panel di bawah Kantor Wakil Presiden dengan beranggotakan, antara lain, Bagir Manan, Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie, Ismail Suny, Adnan Buyung Nasution, Yusril Ihza Mahendra, Harun Alrasyid, Abdulkadir Besar Selanjutnya perubahan politik yang terjadi sebagai hasil pemilihan umum tahun 1999 mengukuhkan MPR sebagai pengendali dalam proses perubahan, serta tidak menafikan peran serta masyarakat.

[5] Mahfud M.D, *Op. Cit.* hal 26.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Keragaman kategori dan latar belakang penggagas menimbulkan keragaman dalam hal materi gagasan perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(Yang Asli). Di sisi lain begitu banyaknya usulan materi perubahan memberikan catatan penting semacam pengakuan bahwa memang benar Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(Yang Asli) secara materi memang masih sangat kurang dibanding paham dan pandangan yang hidup dalam berbagai kelompok bangsa dewasa ini.

Dalam perkembangannya, gagasan melakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terus berkembang serta menjadi keyakinan banyak pihak dan berbagai kelompok masyarakat.

Hal ini perlu disadari bahwa sejak awal Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu dipandang sebagai Undang Undang Dasar yang tidak ideal dan lebih bersifat darurat dapat juga dilihat dari pilihan politik tentang Undang Undang Dasar negara ketika Indonesia keluar secara sepihak dari negara federal menjadi negara Kesatuan kembali pada tahun 1950. Ketika mosi integral M. Natsir menggelinding untuk membubarkan Uni Indonesia – Belanda dan Negara Republik Indonesia Serikat untuk menjadi Negara Kesatuan ternyata Undang Undang Dasar yang dipergunakan untuk itu bukan kembali ke Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melainkan Undang Undang Dasar Sementara 1950.[6]

Pilihan untuk tidak menggunakan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatar belakangi oleh pandangan bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan pilihan yang tepat untuk Indonesia sehingga pada waktu itu disepakati untuk membuat Undang Undang Dasar yang baru dengan menggunakan jembatan Undang

[6] Mahfud M.D tahun, *Perdebatan hukum Tatanegara Pasca Amandemen konstitusi*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 24

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang Dasar Sementara 1950 bukan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[7]

Didalam Undang Undang Dasar Sementara 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer ditentukan adanya sebuah Majelis Konstituante yang harus dibentuk melalui pemilu dengan tugas membentuk Undang Undang Dasar yang baru sama sekali. Karena dalam faktor sejarah bahwa ternyata selama menggunakan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negeri ini tidak pernah menampilkan sistem politik yang demokratis.

Seperti diketahui Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlaku dalam tiga periode (yaitu periode 1945 – 1949, periode 1949 – 1950, dan periode 1959 – 1999) yang jika dikaitkan dengan sistem politik yang ditampilkan ternyata melahirkan politik yang otoriter dengan pemusatan kekuasaan dan agenda politik ditangan presiden. Otoriterisme dibangun melalui cela-cela yang dibangun melalui Undang-undang dasar 1945 yang asli itu sendiri. Misalnya pertama melalui Undang-undang dasar 1945 yang asli mengaut sistem executive heave kedua: memuat pasal-pasal ambigu: yang ketiga: terlalu banyak memuat atribusi kewenangan untuk mengatur hal-hal yang peting yang diberikan kepada lembaga legeslatif. Dengan kekuatannya yang besar Presiden kemudian mendominasi penafsiran atas pasal-pasal yang ambigu, dengan kekuasaan membentuk Undang-undang dengan fisi sendiri, sehingga kekuasaan Presiden dalam pasal 4 ayat (1), pasal 7. Pasal 13 ayat (1dan 2), pasal 14, pasal 15 dalam Undang-undang dasar yang asli perlu pembatasan sehingga akan terwujud tentang sistem dan mekanisme cheks and balances dalam sistem ketata Negaraan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul penelitian dengan judul **"AMANDEMEN UNDANG UNDANG DASAR 1945 DALAM MENGATUR KESEIMBANGAN ANTARA KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA".**

[7] Ibid hal 24

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

B. Perumusan Masalah.

Untuk memudahkan penulis dalam melaksanakan penelitian, maka penulis perlu untuk merumuskan masalah. Masalah yang menjadi fokus penulis dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi alasan adanya kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Apakah norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat mewujudkan *check and balances* dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif

   Tujuan Obyektif penelitian ini adalah:

   a. Untuk mengetahui alasan adanya kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mewujudkan *check and balances.*

   b. Untuk mengetahui kemampuan norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam mewujudkan *check and balances* kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia.

2. Tujuan Subjektif

   Tujuan Subyektif penelitian ini adalah:

   a. Untuk memperoleh data-data sebagai bahan penulisan Tesis guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister dalam Bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

   b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis dalam bidang Hukum Kebijakan Publik khususnya Hukum dan Pemerintahan.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

   Manfaat teoritis penelitian ini adalah:

   a. Hasil penelitian ini akan dapat digunakan sebagai *teaching materials* pada mata kuliah di bidang Hukum Kebijakan Publik, serta mata kuliah lain yang terkait serta memberikan kegunaan untuk pengembangan ilmu hukum.

   b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan bagi penelitian lainnya yang sejenis.

   d. Akan memperkaya khasanah hukum guna membangun sistem pemerintahan yang baik.

2. Manfaat Praktis

   Manfaat teoritis penelitian ini adalah:

   a. Menyodorkan analisis dan argumentasi hukum yang diperlukan agar diperoleh daya guna yang diharapkan bagi terlaksananya *check and balances* sistem kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan RI.

   b. Memberikan sumbangan kepada pengembangan hukum dalam bernegara. Sebagai sumbangan interferensi bagi penelitian selanjutnya.

   c. Untuk mengungkap permasalahan tertentu secara sistematis dan berusaha memecahkan masalah yang ada tersebut dengan metode ilmiah sehingga menunjang pengembangan ilmu pengetahuan yang pernah penulis terima selama kuliah.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

16/42069.pdf

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

I. Teori Kebijakan

a. Kebijakan Publik

Dalam kehidupan modern seperti sekarang ini dengan segala kegiatan pemerintahan tidak dapat lepas dari apa yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat ditemukan dalam bidang antara lain kesejahteraan sosial *(social welfare)*, di bidang kesehatan, perumahan rakyat, pertanian, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri, pendidikan nasional dan lain sebagainya.

Menurut Carl Fredrich, kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu[8] .

Harold D. Laswell memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut :[9]

1) Kebijakan Publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.
2) Kebijakan publik adalah apa saja yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

Lebih lanjut James Anderson menyatakan 4 (empat) aspek kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi : [10]

---

[8] Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hal.16

[9] Setiono, *Materi Matrikulasi Hukum dan Kebijakan Publik*, Pascasarjana UNS, Surakarta, 2004, hal. 4

[10] Budi Winarno, Loc. Cit. hal. 18

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

1) Kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
2) Kebijakan publik merupakan pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.
3) Kebijakan publik adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dan bukan apa yang diinginkan pemerintah.
4) Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Positif : kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Negatif : kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Michael Howlett memberikan definisi tentang Formulasi kebijakan Publik adalah *"The public policy formulation is the most initial step in overall public policy process. For that reason, what happens to this phase will highly determine whether or not the public policy made is successful in the future*[11].

Dapat diterjemahkan bahwa perumusan kebijakan umum (pemerintah) merupakan langkah paling awal dalam seluruh proses kebijakan umum. Maka dari itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan apakah kebijakan umum yang dibuat itu berhasil atau tidak di masa mendatang. Dengan demikian kebijakan publik merupakan sebuah pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu. Ruang lingkup kebijakan public tentunya sangat luas, karena mencakup berbagai sector atau bidang. Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang menyangkut orang banyak.

[11] Michael Howlett, 1998, *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Polycy Process*, Policy Studies Journal, Vol. 26, No. 3

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

b. Implementasi Kebijakan

1) Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dan berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik untuk bekerja sama menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan[12]. Menurut Masmanian dalam Solichin Abdul Wahab bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan putusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau keputusan-keputusan eksekutif. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebut secara tegas tujuannya dari berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa : "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian"[13]

Pengimplementasian kebijakan ini merupakan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedian memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

2) Konsep atau Model Implementasi Kebijakan

a) Model Meter dan Horn

Implementasi merupakan proses yang dinamis, Van Meter dan Van Horn membuat ikatan *(linkages)* yang dibentuk antara sumber-sumber kebijakan dan tiga komponen lainnya. Menurut mereka tipe dan tingkatan sumber daya yang disediakan oleh

[12] Budi Winarno, Op. Cit. hal 101
[13] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, Alumni, Bandung, 2004. hal. 65

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Pada sisi lain, kecenderungan para pelaksana dapat dipengaruhi secara langsung oleh tersedianya sumber daya.[14]

b) Model Grindle

Implementasi kebijakan menurut Grindle didasarkan oleh isi kebijakan dan konteksnya. Ide dasar Grindle muncul setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan maka implementasi kebijakan dilaksanakan[15]

c) Model Sabatier dan Mazmanian

Menurut Sabatier dan Mazmanian implementasi kebijakan mempunyai fungsi dari tiga variabel yaitu (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan dan (3) faktor-faktor diluar aturan. Implementasi akan efektif apabila dalam pelaksanaannya mematuhi apa yang sudah digariskan oleh peraturan atau petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.[16]

Konsep yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah Model Grindle karena kebijakan yang ditransformasikan atau dilaksanakan menjadi sebuah keputusan yang nyata. Dalam Kebijakan amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam mengatur keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia.

3) Pendekatan Implementasi

Menurut Solichin Abdul Wahab ada empat pendekatan dalam implementasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi yaitu :

---

[14] Budi Winarno, Loc. Cit. hal. 119
[15] Ibid, hal. 113
[16] Ibid, hal. 114

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

a) Pendekatan Struktural
Pendekatan ini ada dua bentuk yaitu struktur yang bersifat organis dan pendekatan struktur matrik.

b) Pendekatan Prosedural dan Manajerial
Perlu dibedakan antara merencanakan perubahan dan merencanakan untuk melakukan perubahan. Dalam hal pertama, implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial, prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya menyangkut penjadwalan *(scheduling)*, perenacanaan *(planning)* dan pengawasan *(control)*.
Teknik manajerial merupakan perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*network planning and control-MPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja, proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara identifikasi tugas-tugas dan urutan-urutan logis, sehingga tugas tersebut dapat dilaksanakan.

c) Pendekatan Keperilakuan
Ada dua bentuk dalam pendekatan ini : *Pertama,* OD (*organisitional development*/pengembangan organisasi). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan dalam ilmu-ilmu kepribadian; *Kedua,* bentuk *management by objectives* (MBO). MBO adalah suatu pendekatan penggabungan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keperilakuan. Jelasnya MBO berusaha menjembatani antara tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya.

d) Pendekatan Politik
Pendekatan politik secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan terdahulu khususnya pendekatan perilaku. Keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan/berpengaruh. Situasi tertentu distribusi kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan [17]

Terkait dengan masalah inplementasi kebijakan Scott Barclay memberikan definisi tentang implementasi kebijakan bahwa Implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek yaitu :"*who is involved in policy implementation, the nature of the administrative prosess, compliance with*

[17] Solichin Abdul Wahab, Loc. Cit, hal 110

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

policy, and the effect of implementation on policy content and impact"[18]. Apabila diterjemahkan antara lain : "Siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakekat dari proses administrasi kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan, dan efek atau dampak dari implementasi kebijakan).

Keempat aspek ini, menurut Scott juga merupakan suatu rangkaian yang tidak terputus, dimana kebijakan dibuat ketika dilakukan administrasi dan diadministrasikan ketika dibuat. Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana *(govermental units),* yaitu jajaran birokrasi punlik mulai level atas sampai pada level birokrasi yang paling rendah.

Pendekatan kebijakan yang dipergunakan adalah pendekatan perilaku karena kebijakan yang diambil dapat menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Tentunya adanya perubahan atau kebijakan dibidang Amandemen Undang Undang Dasar 1945.

c. Hubungan Hukum dan Kebijakan Publik

Hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dari :[19]

1) Formulasi Hukum dan Kebijakan Publik

   Hubungan pembentukan hukum dan kebijakan public saling memperkuat satu dengan yang lain. Sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi hukum, akan lemah pada tatanan operasionalnya.

2) Penerapan/implementasi hukum dan kebijakan public.

   Hal ini terkait dengan bagaimana cara menerapkan hukum dan kebijakan publik secara benar. Karena Hukum dan kebijakan saling berhubungan.

---

[18] Scott Barclay, 1999, Law and Policy, *Policy Studies Journal*, Vol. 27. No. 1, hal. 28
[19] Setiono, Loc. Cit. hal 5

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Menurut Pendapat Thomas Birkland dalam melihat hubungan hukum dan kebijakan publik yaitu :

"The most fundamental way to see the relationship between law and public policy is the understanding that basically, public policy should generally legalized into law form, basically, a law is the result of public policy".[20]

Terjemahannya adalah:

Yang paling mendasar untuk melihat hubungan antara hukum dan kebijakan publik adalah pemahaman bahwa pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman dasar ini, dapat dilihat keterkaitan diantara keduanya dengan sangat jelas, sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada tataran praktek tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring sejalan dengan prinsip saling mengisi.

Menurut Setiono[21] pada dasarnya di dalam penerapan hukum tergantung pada 4 (empat) unsur :

a) Unsur hukum
   Unsur hukum disini oleh Setiono diartikan sebagai produk atau kalimat, aturan-aturan hukum. Kalimat-kalimat hukum harus ditata sedemikian rupa hingga maksud yang diinginkan oleh pembentuk hukum dapat terealisasikan di lapangan yang luas dengan tetap mengacu kepada satu pemaknaan hukum. Namun bukan berarti pemaknaan yang diberikan oleh pembentuk hukum harus dipaksanakan sedemikian rupa, sehingga di semua tempat harus direalisasikan sama persis dengan apa yang dimaksud oleh para pembentuk hukum. Modifikasi-modifikasi oleh penerap hukum dilapangan diperlukan sebatas semua itu dilakukan untuk menuju pemaknaan ideal dari aturan hukum yang dimaksud.
b) Unsur Struktural
   Unsur struktural adalah berkaitan dengan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang diperlukan dalam penerapan hukum. Pentingnya unsur struktural pada penerapan hukum ada dua :[22]

---

[20] Thomas Biekland, 1998, Law, Polycy Making, and the Policy Proces: Closing the Gaps, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 2, hal. 87
[21] Ibid, hal. 4
[22] Ibid, hal. 5

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

(1) Organisasi atau institusi seperti apa yang tepat untuk melaksanakan undang-undang tertentu.
(2) Bagaimana organisasi itu dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Berkaitan dengan aspek pemilihan organisasi atau institusi maka pengambilan keputusan harus ekstra hati-hati untuk memilih organisasi atau institusi mana yang dianggap relevan dengan produk hukum yang hendak diterapkan itu. Kemudian berkaitan dengan aspek bagaimana organisasi yang telah ditunjuk mampu optimal dalam menjalankan tugasnya, ini berkaitan dengan manajemen yang ada pada perusahaan. Tidak jarang terjadi organisasi yang ditunjuk sudah tepat namun kinerja organisasi sangat lemah dan tidak professional, sehingga tugas-tugas yang dibebankan tidak dapat dijalankan dengan baik. Kebijakan publik dalam hal ini lebih berperan dalam bagaimana organisasi atau instansi pelaksana itu seharusnya ditata dan bertindak agar tugas-tugas yang dibebankan hukum kepadanya dapat dijalankan dengan baik. Menunjuk orang yang dipercaya untuk mengendalikan organisasi tersebut harus dipilih yang mempunyai kemampuan dalam unsur structural ini lebih dominant berposisi sebagai sebuah seni, yaitu bagaimana ia mampu melaksanakan kreasi sedemikian rupa sehingga organisasi dapat tampil dengan baik.

c) Unsur Masyarakat

Unsur ini berkaitan dengan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi dari masyarakat yang akan terkena dampak atas diterapkannya sebuah aturan hukum. Kondisi masyarakat yang ada harus diselesaikan lebih dahulu demi terselenggara dan lancarnya penerapan hukum.

d) Unsur budaya

Dalam unsur ini ada dua hal. Pertama : sedapat mungkin diupayakan bagaimana agar produk hukum atau undang-undang yang dibuat itu dapat sesuai dengan budaya yang ada dalam masyarakat. Kedua : bagaimana produk hukum yang tidak sesuai dengan budaya dalam masyarakat dapat diterima masyarakat. Disinilah kebijakan publik akan sangat berperan. Namun harus diingat bahwa kebijakan publik yang diambil harus berdasar hukum dibutuhkan improvisasi dan kreasi.

3) Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu evaluasi yang akan menilai apakah kebijakan publik sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Evaluasi kebijakan publik adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau telah gagal mencapai tujuan. Evaluasi publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi, atau bahkan dihentikan sama sekali.

Evaluasi kebijakan dibedakan dalam 3 (tiga) macam:

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

a) Evaluasi Administratif
Evaluasi administrative adalah evaluasi kebijakan publik yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan atau instansi-instansi yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah yang terkait dengan program tertentu.
b) Evaluasi yudisial
Evaluasi terhadap kebijakan publik yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum: apa ada pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan yang dievaluasi tersebut. Yang melakukan evaluasi yudicial adalah lembaga-lembaga hukum seperti pengacara, pengadilan, kejaksaan, Pengadilan Tata Usaha Negara dan sebagainya.
c) Evaluasi Politik
Evaluasi politik pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik, baik parlemen maupun parpol. Namun sesungguhnya evaluasi politik bisa juga dilakukan oleh masyarakat scara umum.[23]

Penelitian ini mengedepankan dalam kajian evaluasi administratif yaitu Kebijakan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam mengatur keseimbangan antara Kekuasaan Eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia. Mengingat evaluasi yang dipergunakan lebih kepada Kebijakan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam mengatur keseimbangan antara Kekuasaan Eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia. Dengan demikian teori yang dipergunakan dalam rangka penelitian kebijakan tentang Kebijakan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam mengatur keseimbangan antara Kekuasaan Eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia, sebagai landasan pemikiran adalah teori kebijakan dari Thomas R. Dye. Penerapan teori Thomas R.Dye dalam penelitian ini mengingat, perlindungan hukum menyangkut kepentingan umum. Sehingga apa yang diperbuat oleh pemegang kebijakan sehubungan dengan Kebijakan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam mengatur keseimbangan antara Kekuasaan Eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia sudah

[23] Ibid, hal. 6

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

merupakan suatu kebijakan, Sehingga penulis mempergunakan Teori Thomas R. DYE.

Berbicara tentang perspektif kebijakan publik mengarahkan perhatian, untuk mengkaji proses pembuatan kebijakan *(policy making process)* oleh pemerintah *(government)* atau pemegang kekuasaan dan dampaknya terhadap masyarakat luas *(public)*. Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *" is whatever government choose to do or not to do"* (Thomas R. Dye dalam Esmi Warasih Pujirahayu), secara sederhana pengertian kebijakan publik dirumuskan dalam kalimat sebagai berikut:[24]

a. Apa yang dilakukan oleh pemerintah *(What government do?)*
b. Mengapa dilakukan tindakan itu *(Why government do?)*
c. Dan apa terjadi kesenjangan antara apa yang ingin diperbuat dengan kenyatan *(what defference it makes?)*

Sistem kebijakan publik adalah produk manusia yang subjektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan sekaligus realitas objektif yang diwujudkan dalam tindakan-tindakan yang dapat diamati akibat-akibat yang ditimbulkannya, setidak-tidaknya menyangkut tiga hal penting dalam menyusun agenda kebijakan yaitu :

(1) Membangun persepsi di kalangan *stakeholder* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah;
(2) Membuat batasan masalah;
(3) Mobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. [25]

Ketertiban antara hukum dan kebijakan publik akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan. Proses implementasi selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di tiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Demikian pula

[24] Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. 8
[25] A.G Subarsono, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.11

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal balik yang dapat saling mempengaruhi.

d. Kebijaksanaan Negara

Menururt James E Anderson. Bahwa kebijaksanaan itu adalah : *Purposive Source of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter concern*[26]. Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.

Menurut Dan Amara Raksasataya[27] mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu :

a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
c) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

e. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijaksanaan.

Berikut ini akan dijelaskan pendapat Nigro and Nigro mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan dan kebijaksaaan serta beberapa kesalahan umum dalam pembuatan keputusan dan kebijaksanaan.[28]

a) Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan
   1). Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
   2). Adanya pengaruh kebiasaan lama

---

[26] Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta PT. Bumi Aksara, 2007, hal 17.
[27] Ibid hal 17
[28] Ibid hal 25

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

3). Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

4). Adanya pengaruh kelompok luar

5). Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

b) Kesalaham umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan-keputusan. Nigro dan Wigro menyebutkan adanya 7 (tujuh) macam kesalahan umum antara lain yaitu :

1). Cara berfikir sempit (*Cognitive nearlighteduners*)

Adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika sehingga melupakan antisipasi ke masa depan.

2). Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future neill repeat past*)

3). Terlampau menyederhanakan sesuatu (*over implication*). Selain adanya berfikir sempit ada juga kecenderungan pembuat keputusan untuk terlampau menyederhanakan sesuatu.

4). Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang (*overclience on one's over experience*)

Pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman mereka di waktu yang lalu dan penilaian pribadi mereka. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman akan mampu membuat suatu keputusan-keputusan yang lebih baik dibanding dengan yang tidak berpengalaman, akan tetapi mengandalkan pandai pengalaman dari seseorang saja bukanlah pedoman yang terbaik. Hal ini disebabkan karena keberhasilan seseorang di waktu yang lampu bukannnya karena ia tidak membuat keputusan yang tepat tetapi karena hanyalah ada faktor keberuntungan saja. Sehubungan dengan itu, pembuat keputusan perlu berkonsultasi dengan rekan-rekannya.

5). Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh pra konsepsi pembuat keputusan (*reconceived nations*).

Dalam banyak kasus, keputusan-keputusan seringkali dilandaskan pada prakonsepsinya pembuat keputusan. Hal ini tidak

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

telalu salah tetapi jelas tidak jujur. Keputusan-keputusan akan lebih baik hasilnya jika kalau dilaksanakan pada penemuan-penemuan ilmu sosial. Sayangnya penemuan-penemuan ilmu sosial ini sering diabaikan bila bertentangan dengan gagasan atau konsepsi-konsepsi pembuat keputusan. Pemikiran-pemikiran yang prakonsepsional akan membatasi pemanfaatan ilmu sosial dalam membuat keputusan di lembaga-lembaga pemerintahan.

6). Tidak adanya keinginan untuk melakukan pemecahan (*multiclinning pres to experiment*)

Cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan itu dapat diimplementasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil.

7). Kegunaan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*)

Kedatipun mempunyai cukup fakta-fakta beberapa orang enggan untuk membuat keputusan. Hal ini disebabkan mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang sangat berat dan beresiko, bisa membuat orang frustasi, kurang dukungan dari lembaga atau atasan.

2. Proses Perumusan Kebijaksanaan Negara

Membuat atau merumuskan suatu kebijaksanaan, apalagi kebijaksanaan negara, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijaksanaan negara tersebut. Suatu kebijaksanaan negara dibuat bukan untuk kepentingan politis (misalnya guna mempertahankan status-quo pembuat keputusan) tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Proses perumusan kebijaksanaan negara yang begitu sulit dan rumit dilakukan masih dihadang lagi dengan permasalahan: apakah kebijaksanaan negara itu sudah diantisipasikan akan mudah atau lancar

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

diimplementasikan. Dan hasil implementasi kebijaksanaan negara itu, baik yang berdampak atau yang mempunyai konsekuensi positif maupun negatif juga berpengaruh terhadap proses perumusan kebijaksanaan negara berikutnya.

a). Perumusan Masalah Kebijaksanaan Negara

Banyak orang menduga bahwa masalah-masalah kebijaksanaan negara *(policy problems)* itu selalu siap ada dihadapan pembuat kebijaksanaan atau sebagai sesuatu yang *"given"*. Dan dari sanalah seolah-olah proses analisa dan perumusan kebijaksanaan negara itu sudah dapat dimulai. Tetapi sebenarnya, kebanyakan para pembuatan kebijaksanaan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijaksanaan itu dengan susah payah barulah kemudia ia dapat merumuskan masalah kebijaksanaan negara itu dengan benar. Usaha untuk mengerti dengan benar sifat dari masalah kebijaksanaan negara itu akan sangat membantu di dalam menentukan sifat proses perumusan kebijaksanaannya.

Dalam kegiatan politik, istilah "masalah" sering diberi arti yang sangat sederhana, sehingga kurang tepat. Sesuatu yang dianggap sebagai "masalah" oleh seseorang mungkin malah "menguntungkan" bagi orang lain. Charles O. Jones pernah mengatakan: *"Events in society are interpreted in different ways by different people at different times. Many problems may result from the same even.* [29]

Apakah sebenarnya yang disebut dengan masalah itu? (tentu saja dalam konteks kebijaksanaan negara). James E. Anderson dengan mengutip pendapat David G.Smith memberikan pernyataan sebagai berikut :*"For policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf".*[30] (Untuk

[29] Ibid hal. 78.
[30] Ibid hal. 79

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

kepentingan kebijaksanaan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung-jawab untuk itu).

Sehubungan dengan itu maka, langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijaksanaan adalah mengidentifikasikan problema yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problema tersebut.

Seringkali membuat kebijaksanaan – karena kapasitasnya yang terbatas – tidak mampu menemukan problema-problema ini dengan baik. Mereka sering terjebak ke dalam gejala-gejala masalah yang nampak dianggap/dipandang sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasikan masalah akan berakibat salahnya perumusan masalahnya. Dan ini akan berakibat panjang pada fase-fase berikutnya.

Masalah yang timbul dalam negara sangat banyak, kompleks dan rumit. Mampukah pembuat kebijaksanaan negara melihat masalah itu secara benar, kemudian merumuskannya dengan pula? Contoh : Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Pasal 6 ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 yang asli, Undang Undang No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Apakah yang akan terjadi kalau *policy problem* itu tidak bisa menjadi *policy issue*, sehingga tidak bisa tampil dalam agenda pemerintah?

b). Penyusunan Agenda Pemerintah

Jumlah problema-problema umum begitu banyaknya sehingga tidak dapat dihitung. Tetapi dari sekian banyak problema-problema umum itu, hanya sedikit sekali yang memperoleh perhatian yang seksama dari pembuat kebijaksanaan negara. Suatu agenda pemeintah

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

(*governmental* agenda) tidak seharusnya dipandang sebagai suatu daftar formal dari berbagai masalah-masalah yang harus diperbincangkan oleh pembuat keputusan, tetapi ia semata menggambarkan problema-problema atau isu-isu dimana pembuat keputusan merasa harus memberikan perhatian yang aktif dan serius padanya.

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder membedakan antara "*systemic* agenda" dengan "governmental agenda". Mereka mengartikan *systemic* agenda sebagai berikut:

"The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. [31](Agenda sistemik terdiri atas semua isyu-isyu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintahan masing-masing).

Agenda sistemik ini ada pada setiap jenjang sistem politik, baik lokal, regional maupun nasional. Contoh : Kebijakan pendirian gedung Majelis Permusyawaratan Rakyat baru. Menurut Cobb dan Elder, ada tiga prasyarat agar isu kebijaksanaan *(policy issue)* itu dapat masuk atau tampil dalam agenda sistemik, yaitu: (1) isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidak-tidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat; (2) adanya persepsi dan pandangan/ pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu; dan (3) adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya.[32]

Agenda pemerintah disusun atas problema-problema yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat kepusutan

[31] Ibid hal. 83.
[32] Ibid hal. 84

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

untuk mempertimbangkannya. Agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Contoh : cara pemberantasan korupsi dengan membuat Undang-Undang perlindungan saksi dan korban (Perlindungan kepada White Blower).

Agenda pemerintah dapat berisi hal-hal (items) yang baru atau lama. Hal-hal lain *(old items)* yaitu hal-hal lama yang selalu muncul secara regular pada agenda pemerintah.hala-hal seperti ini sudah cukup dikenali oleh pembuat keputusan dan alternatif-alternatif yang bisa dipilih pun sudah banyak terpolakan. Sehingga pembuat keputusan lebih banyak memberikan perhatian pada hal-hal lama dimana hal-hal tersebut selalu terus menerus muncul dan mereka sudah banyak mengetahui seluk beluknya. Sedangkan hal-hal baru *(new items)* adalah hal-hal yang belum didefinisikan sebagai akibat munculnya situasi atau peristiwa-peristiwa yang khusus dan baru.

c). Perumusan Usulan Kebijaksanaan Negara

Setelah beberapa problem umum dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka langkah yang ketiga dalam proses perumusan kebijaksanaan negara adalah perumusan usulan-usulan kebijaksanaan negara *(policy proposals)*.

Perumusan usulan kebijaksanaan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk ke dalam kegaiatan ini adalah: mengidentifikasikan alternatif; mendefinisikan dan merumuskan alternatif; menilai masing-masing alternatif yang tersedia; dan memilih alternatif yang "memuaskan" atau "paling memungkinkan untuk dilaksanakan".

d). Pengesahan Kebijaksanaan Negara

Proses pembuatan keputusan dapat dipandang atau dianalisa baik dari sudut proses perseorangan (individual process) yaitu bila yang membuat dan sekaligus mengesahkan keputusan itu adalah diri orang itu sendiri, ataupun proses bersama *(collective process)* dimana

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

terlibat pelbagai macam pihak dari pelbagai macam institusi dalam proses pembuatan keputusan dan pengesahannya.

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah keputusan tersebut, dan atau pembuat keputusan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah keputusan. Oleh karena itu suatu usulan kebijaksanaan yang dibuat oleh pembuat keputusan (baik berupa orang atau badan) dapat saja usulan itu disetujui atau ditolak oleh pengesah kebijaksanaan. Sekali suatu usulan kebijaksanaan diadopsi atau diberikan legitimasi (pengesahan) oleh seseorang atau badan yang berwenang, maka usulan kebijaksanaan itu berubah menjadi kebijaksanaan *(policy decision)* yang sah (*legitimate*) dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak-pihak yang menjadi sasaran (obyek) dari kebijaksanaan.

Proses pembuatan kebijaksanaan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijaksanaan. Kedua-duanya mempunyai hubungan yang sangat erat sekali, sehingga tidak mungkin dipisahkan. Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan/kebijaksanaan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijaksanaan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijaksanaan tersebut menjadi kebijaksanaan yang sah. Setiap kebijaksanaan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

Karena sukarnya memisahkan proses perumusan dan pengesahan kebijaksanaan, maka proses perumusan kebijaksanaan tidak dengan sendirinya berhenti begitu proses pengesahannya dimulai. Dalam proses pengesahan itu mungkin sekali akan terjadi di mana usulan kebijaksanaan ditolak, perlu dimodifikasi dan sebagainya, sebingga proses perumusan kembali terpaksa harus dilakukan. Dengan demikian proses pengesahan (legitimasi) lancar atau tidaknya sangat ditentukan oleh proses-proses kebijaksanaan sebelumnya dan sekaligus

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

tergantung pada kualitas pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijaksanaan tersebut.

e). Pelaksanaan Kebijaksanaan Negara

Sebagaimana telah dikatakan bahwa sekali usulan kebijaksanaan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijaksanaan itu telah siap untuk diimplementasikan.

Beberapa kebijaksanaan bersifat *"self-executing"* artinya dengan dirumuskannya kebijaksanaan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijaksanaan itu terimplementasikan.

Dan kalau kita berpegang pada pendapat Thomas R. Dye "yang dipilih oleh pemerintah untuk tidak dilakukan" pun termasuk kebijaksanaan negara[33].

f). Penilaian Kebijaksanaan Negara.

Penilaian kebijaksanaan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, penilaian kebijaksanaan tidak hanya dilakuakan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya yaitu pengesahan dan pelaksanaan kebijaksanaan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijaksanaan. Dengan demikian penilaian kebijaksanaan dapat mencakup tentang: isi kebijaksanaan; pelaksanaan kebijaksanaan dan dampak kebijaksanaan. Jadi penilaian kebijaksanaan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya; formulasi usulan kebijaksanaan; implementasi; legitimasi kebijaksanaan dan seterusnya.

Charles O. Jones mengartikan penilaian kebijaksanaan sebagai: *"....an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techni ques of measurenment, and the methods of analysis"*.[34] (.....suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang

[33] Ibid hal. 102
[34] Ibid hal. 113

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya; teknik-teknik pengukurannya dan metode analisanya).

Dari sudut spesifikasi obyeknya berarti menilai hasil berbagai macam program-program yang dilaksanakan pemerintah sesuai dengan problema-problema yang dihadapi oleh masyarakat, seperti misalnya dibanding kesehatan, ketenagaan, perumahan dan sebagainya apakah telah terlaksana dengan baik atau belum.

Dari sudut teknik-teknik penilaian yaitu cara-cara untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan untuk menilai hasil program-program pemerintah tadi. Tekniknya yang dipakai mulai dari yang sangat ilmiah *(scientific)* dan sistematis *(systematic)* sampai dengan yang dapat menimbulkan kesan *(impressionistic)*. Yang pertama akan menghasilkan data penialian kuantitatif dan yang kedua data penilaian kualitatif. Contohnya kalau kita hendak menilai hasil program pemerintah dengan melakukan penelitian *(research)* maka hasilnya akan dapat ditunjukkan secara ilmiah dan sistematis; dan bandingkan dengan kalau dilakukan secara pengamatan *(observasi)* tentu akan menghasilkan sesuatu yang *impressionistik* saja (kesan-kesan).

Kriteria-kriteria pribadi *(personal values)*, ideologi *(ideological values)* dan sebagainya seringkali sangat berpengaruh terhadap obyektivitas penilaian kebijaksanaan negara. Kriteria-kriteria ilmiah yang cenderung mempertinggi tingkat obyektivitas hasil penilaian masih sering terabaikan atau jarang sekali dipakai.

3. Aktor-Aktor yang Berperan Dalam Proses Kebijakan

Dalam proses kebijaksanaan, menurut Charles O. Jones, sedikitnya ada 4 (empat) golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat[35], yakni :

[35] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara,* Jakarta PT. Bumi Aksara, 2008, hal. 29.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformasi. Sungguhpun demikian, patut hendaknya diingat bahwa pada kesempatan tertentu dan untuk suatu jenis isu tertentu kemungkinan hanya satu atau dua golongan aktor tertentu yang berpengaruh dan aktif terlibat. Peran yang dimainkan oleh keempat golongan aktor tersebut dalam proses kebijaksanaan, nilai-nilai dan tujuan yang mereka kejar serta gaya kerja mereka berbeda satu sama lain. Uraian berikut akan menguraikan bagaimana perilaku masing-masing golongan aktor tersebut dalam proses kebijaksanaan.

a). Golongan Rasionalis

Ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut: 1) mengidentifikasikan masalah; 2) merumusakan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu; 3) mengidentifikasikan semua alternatif kebijaksanaan; 4) meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif; 5) membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan; 6) dan memilih alternatif terbaik.

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka perilaku golongan aktor rasionalis ini identik dengan peran yang dimainkan oleh para perencana dan analis kebijaksanaan yang professional yang amat terlatih dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik.

Oleh golongan rasionalis ini metode-metode seperti itu kerapkali merupakan nilai-nilai yang amat dipuja-puja, sehingga tidak heran apabila metode-metode itulah yang selalu mereka anjurkan untuk dipergunakan. Dengan metode rasional ini diasumsikan bahwa segala tujuan dapat ditetapkan sebelumnya dan bahwa informasi/data yang serba lengkap dapat disediakan. Oleh sebab itu gaya kerja golongan rasionalis cenderung seperti gaya kerja seorang perencana yang komprehensif, yakni seorang yang berusaha untuk menganalisis semua

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji setiap alternatif yang mungkin berikut semua akibat dan dukungannya terhadap tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

b). Golongan Teknisi.

Seorang teknisi pada dasarnya tidak lebih dari rasionalis, sebab ia adalah seorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijaksanaan. Golongan teknisi dalam melaksanakan tugasnya boleh jadi memiliki kebebasan, namun kebebasan ini sebatas pada lingkup pekerjaan dan keahliannya. Biasanya mereka bekerja di proyek-proyek yang membutuhkan keahliannya, namun apa yang harus mereka kerjakan biasanya ditetapkan oleh pihak lain. Peran yang mereka mainkan dalam hubungan ini ialah sebagai seorang spesialis atau ahli yang dibutuhkan tenaganya untuk menangani tugas-tugas tertentu. Nilai-nilai yang mereka yakini adalah nilai-nilai yang berkaitan erat dengan latar belakang keahlian profesional mereka, misalnya sebagai insinyur elektro, ahli informatika dan ilmu komputer, ahli fisika, ahli statistika dan lain sebagainya. Tujuan yang ingin dicapai biasanya ditetapkan oleh pihak lain, mungkin oleh salah satu di antara golongan aktor yang telah kita sebutkan di atas, atau boleh jadi gabungan dari golongan-golongan aktor tersebut. Gaya kerja dari golongan teknisi ini agak berlainan jika dibandingkan dengan golongan rasionalis (yang cenderung bersifat komprehensif). Golongan teknisi umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan rasa percaya diri yang tinggi apabila mereka diminta untuk bekerja dalam batas-batas pendidikan dan keahliannya, namun cenderung enggan untuk melakukan pertimbangan-pertimbangan yang amat luas melampaui batas-batas keahliannya tersebut.

c). Golongan Inkrementalis.

Golongan aktor inkrementalis ini dapat kita identikkan dengan para politisi. Para politisi, sebagaimana kita ketahui, cenderung

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

memiliki sikap kritis namun acapkali tidak sabaran terhadap gaya kerja para perencanaan dan teknisi, walapun mereka sebenarnya amat tergantung pada apa yang dikerjakan oleh para perencana dan para teknisi. Golongan inkrementalis pada umumnya meragukan bahwa sifat yang komprehensif dan serba rasional itu merupakan sesuatu yang mungkin dalam dunia yang amat penuh dengan ketidaksempurnaan ini. Golongan inkrementalis memandang tahap-tahap perkembangan kebijaksanaan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap hasil akhir (yang berjangka dekat maupun yang berjangka panjang) dari suatu tindakan. Bagi golongan inkrementalis, informasi dan pengetahuan yang kita miliki tidak akan pernah mencukupi untuk menghasilkan suatu program kebijaksanaan yang lengkap. Oleh sebab itu pada umumnya mereka sudah cukup puas dengan melakukan perubahan-perubahan kecil. Nilai-nilai yang terkait dengan metode pendekatan ini ialah hal-hal yang berhubungan dengan masa lampau atau hal-hal yang berhubungan dengan terpeliharanya status quo- kestabilan dari sistem dan terpeliharanya status quo.

Kebijaksanaan apapun bagi golongan inkrementalis akan cenderung dilihat sebagai suatu perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit *(gradual changes)*.

Dalam hubungan ini tujuan kebijaksanaan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, baik karena didorong kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru atau karena kebutuhan untuk menyesuaikan dengan apa yang sudah dikembangkan dalam teori. Gaya kerja golongan inkrementalis ini dapat dikategorikan sebagai seseorang yang mampu melakukan tawar-menawar atau *bargaining* yakni dengan secara teratur mendengarkan tuntutan, menguji seberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

d). Golongan Reformis (Pembaharu).

Seperti halnya golongan inkrementalis, golongan aktor reformis pada dasarnya juga mengakui akan terbatasnya informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam proses kebijaksanaan, sekalipun berbeda dalam cara menarik kesimpulan. Golongan inkrementalis berpendirian bahwa keterbatasan informasi dan pengetahuan itulah yang mendikte gerak dan langkah dalam proses pembuatan kebijaksanaan. Dalam kaitan ini *Braybrooke* dan *Lindblom* mengatakan, bahwa hanyalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sebelumnya telah dikenal, dan yang akibat-akibatnya menimbulkan perubahan kecil pada apa yang sudah ada yang akan dipertimbangkan. Pendekatan seperti ini bagi golongan reformis (yang notabene menghendaki perubahan sosial), dianggap terlampau konservatif.

Golongan reformis ini sependapat dengan pandangan David Easton yang menyebutkan bahwa kita harus menerima sebagai kebenaran akan perlunya mengarahkan diri kita langsung pada persoalan-persoalan yang berlangsung hari ini untuk memperoleh jawaban singkat dan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, betapapun tidak memadainya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian, tekanan perhatiannya adalah pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi.

Pendekatan semacam itu umumnya ditempuh oleh para lobbyist (orang-orang yang berperan selaku juru kasak-kusuk/perundingan di parlemen). Nilai-nilai yang mereka junjung tinggi ialah yang berkaitan dengan upaya untuk melakukan perubahan sosial, kadang kala demi perubahan sosial itu sendiri, namun lebih sering bersangkut paut dengan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Tujuan kebijaksanaan biasanya ditetapkan dalam lingkungan kelompok-kelompok tersebut, melalui berbagai macam proses, termasuk di antaranya atas dasar keyakinan pribadi bahwa hasil akhir dari tindakan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

pemerintah sekarang telah melenceng arahnya atau bahkan gagal. Karena itu gaya kerja golongan aktor reformis ini umumnya sangat radikal, kerapkali disertai dengan tindakan-tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

II. Teori Konstitusi

a. Pengertian Konstitusi

Ada anggapan umum bahwa pengertian konstitusi adalah sama dengan undang-undang dasar. Pendapat ini adalah keliru, sebab pengertian konstitusi adalah jauh lebih luas dari undang-undang dasar. Pengertian tersebut diatas dikemukakan oleh Herman Heller dalam bukunya *verfussunglehre* (ajaran tentang konstitusi)[36] ia membagi konstitusi itu dalam tiga tingkatan yaitu:

1. Konstitusi sebagai pengertian sosial politik

   Pada pengertian pertama ini konstitusi belum merupakan pengertian hukum, ia baru mencerminkan keadaan sosial politik suatu bangsa itu sendiri. Disini pengertian hukum adalah sekunder, yang primer adalah bangunan-bangunan masyarakat atau politik decission. Bangunan-bangunan itu adalah berputusan masyarakat sendiri, misalnya siapa yang menjadi kepala suku.

2. Konstitusi sebagai pengertian hukum

   Pada pengertian ini putusan-putusan masyarakat dijadikan suatu perumusan yang normatif, yang kemudian harus berlaku (*gehoren*). Pengertian politik diartikan sebagai *line seine* yaitu suatu kenyataan yang harus berlaku dan diberikan suatu sanksi kalau dilanggar contoh tukar menukar dalam perdagangan kemudian dijadikan jual beli, sewa menyewa dalam bentuk kedua ini mengandung pengertian hukum (*Rechssfervossung*)

[36] Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih. *Hukum Negara.* Gaya Media Pratama, Jakarta. 2008 hal. 140

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

3. Konstitusi sebagai suatu Peraturan Hukum

Pengertian ini adalah suatu peraturan hukum yang tertulis. Dengan demikian undang-undang dasar adalah salah satu bagian dari konstitusi dan bukan sebagai penyamaan. Penyamaan pengertian adalah pendapat yang keliru dan bila ada penyamaan pengertian maka ini adalah akibat pengaruh dari kondifikasi.

Pengertian lain dari konstitusi diberikan oleh sarjana Jerman bernama Carl Schmith. Carl Schmith membahas konstitusi (*verfassung*) dengan mengemukakan empat pengertian dari konstitusi[37] yakni:

1.) Konstitusi dalam arti Absolut

Konstitusi ini mencakup seluruh keadaan atau hambatan dalam negara ini. Negara disebutkan sebagai suatu ikatan dari manusia yang mengorganisir dirinya dalam wilayah tertentu, maka oleh karena itu konstitusi harus pula menentukan segala apa yang ada dalam negara itu. Konstitusi harus menentukan segala macam kerja sama dalam negara. Kalau bentuk kerja sama itu disebutkanya dengan demokratis, maka konstitusi itu dengan sendirinya akan mencegah bentuk-bentuk kerja sama yang tidak demokratis dalam negara tersebut. Dia menentukan segala bentuk kerja sama dalam organisasi negara. Jadi dialah yang menentukan norma formarum.

2.) Konstitusi dalam arti Relatif

Konstitusi ini mempunyai segi relatif, karena adanya proses relatifering daripada konstitusi tersebut. Proses ini berlangsung disebabkan karena konstitusi itu dianggap sebagai sebuah naskah penting yang sulit untuk diubah-ubah, dan dengan sendirinya dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga yang termuat didalamnya terjamin kelanggengannya. Naskah itu kemudian tak memuat hal-hal yang fundamental, akan tetapi dimasukan pula hal-hal yang pada suatu saat dianggap penting oleh negara dengan

[37] Ibid hal. 142

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

dimuatnya hak-hak ini, kemudian konstitusi ini menjadi bersifat relatif dan tidak semata-mata bersifat absolut.

3.) Konstitusi dalam Arti Positif

Dalam pengertian ini, konstitusi merupakan suatu keputusan yang tertinggi daripada rakyat atau orang-orang yang tergabung dalam organisasi yang disebut negara.

4.) Konstitusi dalam Arti Ideal

Segi ideal ini sebenarnya jika dilihat dalam sejarah, mula-mula sekali memang ideal untuk golongan borjuis liberal jadi dianggap sebagai suatu gagasan atau cita-cita yang mutlak agar penguasa tidak bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya, kemudian paham ini diterima oleh semua negara. Disini konstitusi mengandung arti sebagai wadah yang menampung sesuatu ide yang dicantumkan satu per satu sebagai isi konstitusi sebagaimana dimaksud dalam pengertian konstitusi dalam relatif.

F. Lassalle dalam bukunya "*Uber Verfassungswesen*", membagi konstitusi dalam dua pengertian.

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politishe begrip*). Konstitusi adalah sinthese faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dercale machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya raja, parlemen, kabinet, *presnan groups*, partai politik dan lain-lain, itulah sesungguhnya konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*) konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.[38]

[38] Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2010. hal. 145

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Menurut C. F. Strong

Conssitution is a collection of principles according to whith the power of the government, the rights of the government and the relation between the two are adjussed. [39] Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan kekuasaan 1) Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas). 2) Hak-hak dari yang diperintah. 3) Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut didalamnya masalah hak asasi manusia).

b. Nilai Penting Konstitusi Dalam Suatu Negara

Konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain A.Hamid S. Attamimi dalam desertasinya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan[40]. Sejalan dengan pemikiran diatas *Struycken* dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk de Nederlanden* menyatakan bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi.[41]

1. Hasil perjuangan politik
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suku keragaman dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

---

[39] Ibid Hal. 146

[40] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda "*Teori dan Hukum Konstitusi* . Raja Grafindo. Jakarta. 2010. hal. 57

[41] Ibid. hal. 57

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

c. Materi Muatan Konstitusi

Hanc van Maarseveen dan Ger van de Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku judul *Werissen Constitution* antara lain mengatakan bahwa :

1. *Constitution as a means of forming the state's Own political and legal system*
2. *Constitution as a national document dan as a brith certificate dan bahkan as a sign aduldhood and independence.*[42]

Kedua ahli hukum tata negara Belanda di atas mengatakan bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Menurut Miriam Budiarjo, setiap undang-undang dasar memuat kekentuan-ketentuan mengenai[43] :

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, prosedur penyelesaian masalah pelangaran yuridiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang Dasar.

Menurut Zainal Arifin Hoesein materi muatan berkaitan dengan isi konstitusi adalah[44]:

1. Bentuk negara (kesatuan atau *federal*)
2. Bentuk Pemerintahan (Republik atau *monarchi*)
3. Sistem pemerintahan (*presidensial* atau *parlementer*)
4. Sistem perwakilan (*unicameral* atau *becameral*)
5. Sistem pembagian Kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*distributor power or separation power*)
6. Sistem kekuasaan kehakiman
7. Hubungan negara dengan rakyat
8. Sistem kehidupan bernegara lainnya.

---

[42] Ibid. hal. 14
[43] Ibid. hal.17
[44] Zainal Arifin Hoesein. *Ilmu Hukum dan Teori Konstitusi.* Gramedia, Jakarta, 2011, hal. 11

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

d. Sifat dari konstitusi

Menurut K. C. Wheare sifat konstitusi dapat dibagi sebagai berikut:

1.) Tertulis dan tidak tertulis

Dalam dunia modern paham yang membedakan tertulis atau tidak tertulis suatu konstitusi sudah hampir tidak ada. Kalau masih ada antifasi tidak tertulis hanya di Inggris. Namun demikian gambaran dari konstitusi ini sudah kabur atau tidak bisa dibuktikan secara pasti, demikian pula sebaliknya kalau dikatakan negara berkonstitusi tertulis dimana ada juga konstitusinya tidak tertulis. Misalnya di Indonesia banyak hal-hal yang hidup, yang pada suatu waktu menyingkirkan Undang Undang Dasar itu sendiri karena lebih hidup dan diterima masyarakat. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 waktu berlaku pertama kalinya tidak pernah dijalankan sesuai dengan sistem pemerintahannya. Misalnya kabinet Syahril yang parlementer dalam masa Undang Undang Dasar 1945 yang presidensil inilah yang disebut konvensi (*Coweention*).

Konstitusi di Inggris seperti disebut Dicey dapat dibagi dalam dua golongan besar yaitu[45] :

1. *The Low of the Constitution* (Hukum Konstitusi) unsur-unsur utamanya adalah:
   a.) *Histori parlementer* (dokumen-dokumen sejarah seperti *Magna Carta* 12 15, *Bill of Dught* 1689).
   b.) *Parliamentary, Statues* (undang-undang yang dibuat parlemen)
   c.) *Yudical Decissions* (Keputusan-keputusan Pengadilan)
   d.) *Principles and Rule of Common Low* (prinsip-prinsip ketentuan-ketentuan hukum kebiasaan Inggris) ini diibuat atas dasar kekuasaan yang kadang-kadang diperkuat oleh putusan pengadilan

[45] Moh. Kusnadi, Bintan R. Saragih. *Op.Cit.* hal. 144

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

dan tidak pernah diundangkan oleh parlemen misalnya prerogatif saja.

2. *The Convertation of the Constitution* (konvensi-konvensi). Unsur utamanya adalah :
   a.) Kelaziman (*habids*)
   b.) Tradisi-tradisi (*traditions*)
   c.) Kebiasaan-kebiasaan (*Cussons*)
   d.) Praktek-praktek (*practices*)

2.) Fleksibel atau *Rigid*

Fleksibel atau rigidnya suatu konstitusi tergantung tiga hal yaitu[46] :

1.) Mudah atau tidak mudah diubah, tergantung dari pasal-pasal konstitusi itu sendiri (yuridis formal). Misal Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi kemungkinan mengubah undang-undang Dasar sendiri melalui pasal 37 yang berbunyi:
   (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang Undang Dasar dapat digandakan dalam sidang MPR apabila digunakan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR ****)
   (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)
   (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang Undang Dasar, sidang MPR dihadiri sekurang kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR ****)
   (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan dengan persetujuan sekurang kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR ****)
   (5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)[47]

---

[46] Moh. Kusnadi, Bintan R. Saragih. *Op.Cit.* hal. 146

[47] Dimyati Hartono. *Problematik dan Solusi Amandemen Undang Undang Dasar 1945*, PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2009. hal 214

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Jadi kalu ditinjau dari mudah atau tidak mudah diubah, maka Undang Undang Dasar 1945 termasuk Undang Undang Dasar yang tidak mudah diubah

2.) Mudah dan tidak dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat.

Mudah atau tidaknya dalam menyesuaikan diri tergantung dari isi dan banyaknya pasal-pasal dari konstitusi itu sendiri. Seperti kita ketahui, isi dari konstitusi adalah mengenai garis-garis besar atau yang pokok-pokok atau yang dasar tentang kehidupan negara masyarakat. Ada negara yang menyangkutkan isi konstitusi dalam mengatur hal-hal yang penting. Tidak selalu yang penting merupakan hal yang pokok atau merupakan garis-garis besar atau hal-hal dasar, tetapi hal-hal yang pokok yang dasar dan merupakan garis-garis besar pasti penting misalnya, kedaulatan ditangan rakyat itu adalah penting dan juga merupakan garis-garis yang pokok atau dasar. Jadi kalau konstitusi itu mengatur hal-hal yang pokok yang dasar, yang merupakan garis-garis besar saja, biasanya pasal-pasal sedikit saja. Hal-hal lain yang penting bisa diatur oleh peraturan yang lebih rendah. Perubahan kebutuhan masyarakat tidak perlu menyentuh konstitusi, cukup dengan membuat peraturan yang lebih rendah. Kalau konstitusi itu mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat disebut hak sibel, sedangkan kalau tidak disebut rigid.

3.) Tergantung Kekuatan yang nyata, yang ada dalam masyarakat.[48]

Suatu konstitusi dikatakan fleksibel atau rigid, juga tergantung dari kekuatan-kekuatan yang terdapat dalam masyarakat negara bersangkutan. Ini adalah pengertian politis. Kekuatan-kekuatan dalam masyarakat itu misanya: Angkatan bersenjata, buruh tani, presson grub, partai politik, dan lain sebagainya. Kalau kekuatan-kekuatan dalam masyarakat itu tidak sering berubah, maka Undang-undang Dasar itu bisa bertahan dan ini disebut rigid, atau sebaliknya kalau sering berubah maka Undang Undang Dasar disebut flaksibel. Konstitusi suatu negara sebaliknya tidak sering

[48] Moh. Kusnadi, Bintan R. Saragih. *Op.Cit.* hal. 149

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

berubah sebab kalau sering berubah mengakibatkan kemerosotan dan kewibawaan konstitusi itu sendiri. Mengubah Undang Undang Dasar berarti:

1.) Secara artificial dipaksa dibuat. Ini dilakukan melalui revolusi, perebutan kekuasaan, mencaplok negara lain
2.) Karena kehidupan sosial masyarakat itu sudah berubah (sudah jauh dari yang tertulis)

Jellinek membedakan perubahan Undang Undang Dasar dalam dua hal yaitu *Verfassungsanderung* dan *Verfassungwandling*. *Verfassungsanderung* adalah perubahan Undang Undang Dasar yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang Undang Dasar yang bersangkutan. *Verfassungwandling* adalah perubahan Undang Undang Dasar dengan cara yang tidak disebutkan dalam Undang Undang Dasar tersebut, tetapi melalui cara istimewa seperti revolusi, *Coup d'etat, konvensi*.[49]

e. Prinsip-prinsip Unsur Perubahan Konstitusi

1.) Sistem Amandemen

Kata Amandemen berasal dari bahasa Inggris, yaitu *amendmend*, yang berarti perubahan. Perubahan dapat berupa pencabutan (*repeal*), penambahan *addition* dan perbaikan (*revision*). Jadi pengertian perubahan konstitusi dapat juga mencakup dua pengertian[50] ialah :

1. Amandemen konstitusi
2. Pembaharuan konstitusi.

Namun demikian, secara khusus apabila dilihat dari segi sistem atau bentuk perubahan konstitusi secara teori istilah amandemen konstitusi memiliki makna tersendiri untuk membedakan dengan sistem perubahan konstitusi lain. Secara umum sistem yang dianut oleh

[49] Moh. Kusnadi, Bintan R. Saragih. *Op.Cit.* hal. 150
[50] Taufiqurrohman Syahuri. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan Undang Undang Dasar di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. 2004. hal 44

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan dalam dua sistem perubahan.

Pertama, apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitanya lagi dengan konstitusi lain. Sistem ini termasuk ke dalam kategori *Constitutional reform* (pembaharuaan konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara didunia diantaranya adalah Belanda, Jerman, Perancis.

Kedua, sistem perubahan konstitusi dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan addendum atau sisipan dari konstitusi tadi. Atau dengan kata lain bagian yang diamandemen merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya jadi antara bagian perubahan dan bagian konstitusi aslinya masih terkait. Sistem perubahan ini dianut oleh negara Amerika Serikat dengan istilah populernya adalah amandemen. Dengan sistem amandemen ini konstitusi Amerika Serikat (1787 – yang telah diamandemen 27 kali menjadi konstitusi tertua di dunia yang hingga kini masih berlaku. Perubahan pertama sampai keempat Undang Undang Dasar 1945 juga mengikuti sistem amandemen.

2.) Jalur Yuridis dan Non yuridis

Pertama, dilakukan sesuai dengan ketentuan formal mengenai perubahan konstitusi yang terdapat dalam konstitusi sendiri dan mungkin diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.

Kedua, perubahan konstitusi tersebut biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi. Perubahan demikian dapat berupa perubahan konstitusi secara total atau sebagian saja sesuai kebutuhan. Perubahan konstitusi secara politis atau sebagai suatu kenyataan (sosiologis) ini kalau berjalan dan dapat diterima oleh segala lapisan masyarakatnya, maka perubahan demikian secara yuridis adalah sah sehingga ia memiliki

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

kekuatan yuridis[51]. Atau dengan kata lain, perubahan konstitusi secara *de facto* yang kemudian ternyata dapat diterima oleh seluruh rakyat, secara konvensi statusnya berubah menjadi *de yure*. Ini menunjukkan bahwa norma yang terdapat dalam peraturan lama telah dihilangkan keabsahannya oleh revolusi atau kudeta, bukan oleh prinsip-prinsip legitimasi. Sebagai contoh pemerintah Hindia Belanda menjadi luber ketika bangsa atau rakyat Indonesia menyatakan proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Peraturan hukum Hindia Belanda tidak berlaku lagi bagi negara baru republik Indonesia, kecuali yang tegas dinyatakan berlaku oleh peraturan hukum Indonesia atau sesuai dengan ketentuan hukum peralihan.

III. Pengertian, Fungsi, dan Karakteristik, serta Teori Normatif tentang Hukum

Indonesia adalah Negara hukum maka dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku di samping hukum yang tertulis secara formal, tentunya termasuk pula aturan-aturan hukum yang tumbuh dan terpelihara dalam kebiasaan masyarakat sebagai hukum yang tidak tertulis.

a. Pengertian Hukum

Kehidupan manusia dalam masyarakat. Bernegara dan berbangsa tidak terlepas dari adanya suatu aturan atau hukum sebagai rambu-rambu yang mengatur masyarakat dalam menjalankan roda kehidupannya agar berjalan dengan tertib. Apa yang dimaksud dengan hukum? Memberikan pengertian hukum yang benar-benar memberikan kepastian tidaklah mudah, karena hukum cakupannya sangat luas sehingga pengertian yang diberikan ada beberapa macam tergantung bidang atau sudut pandang yang digunakan.

[51] Ibid. hal. 46

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Beberapa definisi atau pengertian hukum yang diberikan oleh para sarjana sebagai berikut[52]:

1) Thomas Hobbes merumuskan bahwa hukum adalah kebebasan untuk melakukan sesuatu
2) Roscoe Pound merumuskan bahwa hukum adalah alat untun mengubah memperbaiki keadaan masyarakat *(law is tool of social engineering)*
3) Van Savigny merumuskan hukum itu tidak dibuat, tetapi lahir tumbuh bersama-sama masyarakat *(das rechts wied nicht gemacht es ist und wird mit dem volke)*
4) Land merumuskan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia
5) Van Kan merumuskan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia
6) Meyers merumuskan bahwa hukum adalah keseluruhan norma-norma atau kaidah dan penilaian yang berhubungan dengan perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat dan yang harus diperhatikan oleh penguasa dalam melaksanakan tugasnya
7) Djojodiguna mengatakan bahwa hukum adalah suatu proses sosial, oleh sebab itu hukum punya dinamika dan kontinuitas

Berdasarkan definisi-definisi di atas Burhan Ashshofa menyimpulkan bahwa hukum itu selalu ada hubungannya dengan manusia dalam arti ada hukum karena ada manusia yang hidup bermasyarakat, dan sebaliknya ada manusia yang hidup bermasyarakat pasti ada hukum. Manusia baik berdiri sendiri sebagai individu maupun dalam kelompok sebagai makhluk sosial mempunyai kepentingan[53]

Disamping definisi atau pengertian diatas, Victor Hugo menyatakan bahwa hukum adalah kebenaran dan keadilan. Padmo Wahyono menyatakan bahwa pengertian hukum adalah alat atau sarana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan sekaligus merupakan sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Utrecht menyatakan hukum adalah himpunan

[52] Burhan Ashofa, ***Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu***. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2001, hal 11-13
[53] Ibid, hal. 12

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

petunjuk-petunjuk hidup tata tertib suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.

Kesimpulan yang diberikan oleh Muchsin bahwa hukum adalah alat atau sarana untuk mengatur dan menjaga ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun pemerintah sebagai penguasa.

b. Fungsi Hukum

1) Menurut Soejono Dirdjosisworo, fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat ada 4 (empat) macam yaitu[54]:

a) Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberikan pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat sehingga masing-masing anggota masyarakat telah jelas apa yang harus diperbuat dan apa yang tidak boleh diperbuat
b) Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hal ini dimungkinkan karena sifat hukum yang mengikat baik fisik maupun psikologis
c) Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan yaitu hukum merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat kearah yang lebih maju
d) Fungsi kritis dari hukum, yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawas, pada aparatur pemerintah (petugas) dan aparatur penegak hukum termasuk di dalamnya.

2) Kaitannya dengan pembangunan, Sunaryati Hartono menyebut ada 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan yaitu dalam Muchin:[55]

a) Hukum sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan
b) Hukum sebagai sarana pembangunan
c) Hukum sebagai sarana penegak keadilan dan
d) Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

[54] Soerjono Dirdjosisworo, *Hukum dan Konstirusi*, Alumni, Bandung, 1999, hal 154
[55] Ibid, hal 21

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

3) Seminar Hukum Nasional IV merumuskan adanya 6 (enam) fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan yaitu :[56]

a) Pengatur, penertib dan pengawas kehidupan masyarakat
b) Penegak keadilan, dan pengayom warga masyarakat terutama yang mempunyai kedudukan sosial ekonomi lemah
c) Penggerak dan pendorong pembangunan dan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan
d) Pengaruh masyarakat pada nilai-nilai yang mendukung usaha pembangunan
e) Faktor penjamin keseimbangan dan keserasian yang dinamis dalam masyarakat yang mengalami perubahan cepat dan
f) Faktor integrasi antara berbagai sub sistem budaya bangsa

c. Karakteristik Hukum

Mengacu pada pendapat Nonet dan Selznick, maupun pendapat Marryman, Mahfud MD membedakan karaktertistik hukum atau karakteristik produk hukum menjadi dua yaitu[57] :

1) Hukum responsive/populitik yaitu hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Pembuatannya bersifat partisipatif, yakni memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat aspiratif/responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, artinya memuat teori-teori yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Jika dilihat dari segi penafsirannya biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang ada hanya untuk hal-hal yang bersifat teknis, hal ini karena biasanya memuat materi hal-hal penting secara cukup rinci
2) Hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah karena dalam pembuatannya bersifat sentralistik dalam arti lebih dominan oleh lembaga Negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif. Dilihaat dari fungsinya bersifat positivis-instrumentalis yakni menjadi ala pelaksanaan ideologi dan program Negara/pemerintah, sehingga hasilnya lebih bersifat tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam

[56] Ibid, hal 21
[57] Moh. Mahfud MD, *Hukum Konstitusi dan Lembaga Negara*, Citra Aditya bakti, Jakarta, 2002:25)

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

masyarakat, dan dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat sangat kecil. Jika dilihat dari segi penafsiran memberikan peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interprestasi dengan berbagai peraturan pelaksanaan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis, hal ini karena materi yang dimuat biasanya hanya singkat pada pokok-pokoknya saja.

B. Kerangka Berpikir

Arus reformasi yang melanda Indonesia memberikan perubahan yang mendasar terhadap format kelembagaan negara republik ini. Salah satunya adalah adanya perubahan (amandemen) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implikasi dari perubahan ini yakni, tidak ada lagi status "lembaga tertinggi negara". Lembaga penyelenggara negara sekarang posisinya sejajar, sama-sama sebagai "lembaga negara", hubungan antar lembaga negara menjadi horizontal tidak lagi vertikal.

Dalam sejarah berlakunya Undang Undang Dasar1945, selalu menimbulkan pemerintahan yang tidak demokratis karena Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini kurang memenuhi syarat sebagaimana dituntut oleh ajaran konstitusionalisme yang harus menutup pintu bagi pemerintahan otoriter. Hal ini bisa dilihat antara lain dalam Undang Undang Dasar yang asli dimana kekuasaan presiden sangat dominant, presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak perogatifnya missal dalam era orde baru dalam pasal 5 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli : Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pembuatan Undang Undang misal seluruhnya didominasi oleh eksekutif baik proses insiatif maupun proses pengesahannya. Dalam pengangkatan dan penerimaan duta itu juga tergantung eksekutif.

Dalam era reformasi dimana setelah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen maka terjadi pergeseran kekuasaan dimana yang memegang kekuasaan membentuk Undang Undang

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

itu sebelumnya ditangan presiden sekarang bergeser ke tangan Dewan Perwakailan Rakyat.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pra-amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi "lembaga tertinggi negara", lembaga-lembaga negara dibawahnya menjadi "lembaga tinggi negara" seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lembaga tinggi negara harus bertanggung jawab kepada lembaga tertinggi negara. Kedaulatan rakyat yang dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pelaksanaannya dijalankan oleh lembaga negara dibawahnya (*distribution of power*) dan lembaga-lembaga negara tersebut bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Misalnya, Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca-amandemen, status MPR sebagai lembaga tertinggi negara dihapus. Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sekarang menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan: "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Setiap lembaga tinggi negara mempunyai fungsi dan kerja masing-masing serta terdapat pemisahan kekuasaan (*separation of power*) di dalamnya. Lembaga tinggi negara yang satu tidak bertanggung jawab kepada lembaga tinggi negara lainnya. Kinerja lembaga tinggi negara dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dijalankan republik ini mengantarkan setiap lembaga negara mempunyai kewenangan dan kekuasaan yang berimbang. Eksistensi tiga kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus dipisah. Kekuasaan penyelenggaraan negara tidak boleh berada ditangan satu badan.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Dewan Perwakilan Rakyat (seterusnya disingkat DPR) adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. Dalam membentuk undang-undang tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden. Fungsi-fungsi yang melekat pada Dewan Perwailan Rakyat adalah: (1) fungsi anggaran; (2) fungsi legislasi; dan (3) fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul, dan hak imunitas.

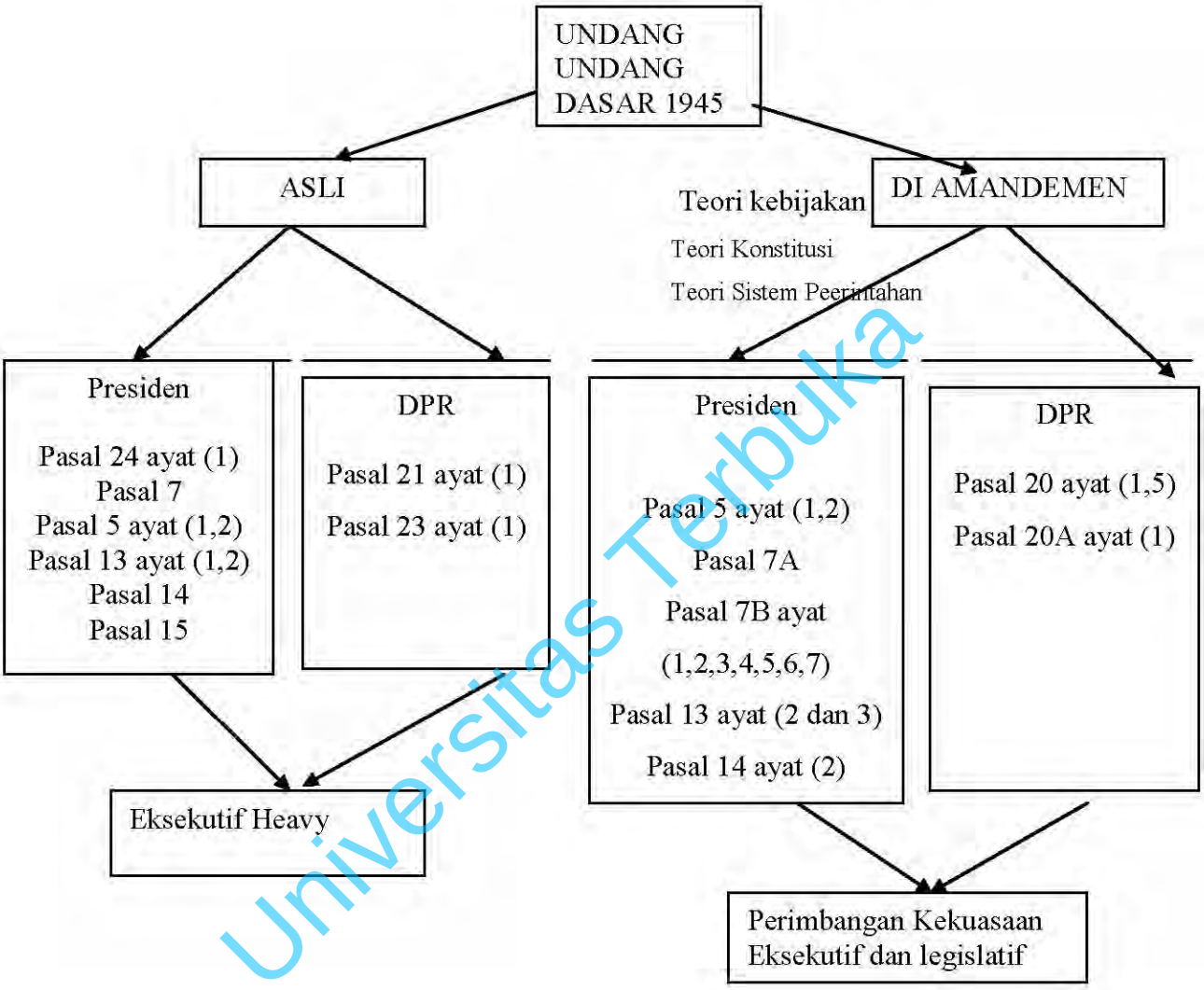
Kajian dan analisis persoalan di atas dapat terurai dengan mengguanakan teori kebijakan negara, teori Konstitusi serta teori sistem Pemerintahan. Dengan ketiga teori ini diharapkan akan mampu menganalisis menganalisis alasan adanya kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 serta norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat mewujudkan *check and balances* dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Agar lebih jelasnya dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar : 1 Bagan Alur Kerangka Berpikir



Universitas Terbuka

16/42069.pdf

BAB III
METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Akan tetapi, dengan mengadakan klarifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirnya alur yang runtut dan baik untuk mencapai maksud[58]. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten[59]. Penelitian dapat diartikan pula suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa, usaha mana dilakukan dengan metode ilmiah.[60]

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa. Untuk dapat memperoleh hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan maka diperlukan metode penelitian yang dapat dijadikan pedoman dalam melakukan penelitian. Seorjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa "penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi". Hal demikian disebabkan penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sistematis, metodologi dan konsisten.[61]

---

[58] Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Yogyakarta: Transito, Yogyakarta, 1990, hal. 131

[59] Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hal. 42

[60] Sutrisno Hadi, *Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS Press, Surakarta, 1989, hal. 4

[29] Soejono Soekarno dan Sri Mamdji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal.1

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Ada dua syarat yang harus dipenuhi sebelum mengadakan penelitian dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan adalah peneliti harus terlebih dulu memahami konsep dasar ilmunya dan metodologi penelitian disiplin ilmunya.[62] Dalam penelitian hukum, konsep ilmu hukum dan metodologi yang digunakan di dalam suatu penelitian memainkan peran yang sangat signifikan agar ilmu hukum beserta temuan-temuannya tidak terjebak dalam kemiskinan relevansi dam aktualitasnya.[63]

Dilihat dari Penelitian hukum, penelitian dalam penulisan ini termasuk jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal yang di dukung dengan data sekunder berupa laporan-laporan yang diperoleh di lokasi penelitian serta bahan pustaka lainnya.

Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian normatif di bangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif yaitu ilmu hukum yang obyeknya adalah hukum itu sendiri. [64] Menurut Soerjono Soekanto bahwa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan[65].

Dilihat dari sifatnya penelitian ini termasuk penelitian diagnostik yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan keterangan mengenai sebab-sebab terjadinya suatu gejala atau beberapa gejala[66].

Dalam mempelajari hukum, tentunya tidak boleh lepas dari 5 (lima) konsep hukum yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto seperti dikembangkan oleh Setiono[67] adalah sebagai berikut:

---

[62] Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, 2006, hal.26
[63] *Ibid*, hal. 28
[64] Soerjono Soekanto, Op. Citm hal. 42
[65] Sutrisno Hadi, *Metodologi Penelitian Hukum*, Surakarta: UNS Press, Surakarta, 1989, hal, 4
[66] Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, 2006, hal. 57
[67] Setiono, Pemahaman terhadap Metode Penelitian Hukum, *(Diktad)*. Surakarta: Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNS 2002, hal. 5

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

1. Hukum adalah asas-asas moral atau kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal (yang menurut bahasa Setiono disebut sebagai hukum alam)
2. Hukum merupakan norma atau kaidah yang bersifat positif di dalam sistem perundang-undangan;
3. Hukum adalah keputusan-keputusan badan peradilan dalam penyelesaian kasus atau perkara *(in concreto)* atau apa yang diputuskan oleh hakim;
4. Pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variable sosial yang empiric ;
5. Manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka (yang menurut bahasa Setiono disebut sebagai hukum yang ada dalam benak manusia).

Penelitian ini mendasarkan pada konsep hukum yang ke-2, yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto, seperti yang dikembangkan oleh Setiono[68] yaitu hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Dalam konsep normatif hukum adalah norma yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan *(ius Constituendum)*, ataupun norma yang telah terwujudkan sebagai perintah yang eksplisit dan secara positif telah terumus jelas *(ius constitutum)* untuk menjamin kepastiannya.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditetapkan dengan tujuan agar ruang lingkup permasalahan yang akan diteliti lebih sempit dan terfokus, sehingga penelitian yang dilakukan lebih terarah. Lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah :

1. Perpustakaan Pusat Universitas Sebelas Maret Surakarta
2. Perpustakaan Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta
3. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

[68] Ibid. hal .5

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Data yang dikumpulkan terutama merupakan data pokok yaitu data yang paling relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Namun untuk kelengkapan dan keutuhan dari masalah yang diteliti, maka akan disempurnakan dengan penggunaan data pelengkap yang berguna untuk melengkapi data pokok. Penelitian ini menggunakanm data Sekunder berupa bahan-bahan hukum.

Data sekunder, adalah data yang berasal dari data-data yang sudah tersedia misalnya, dokumen resmi, surat perjanjian atau buku-buku. Data Sekunder dapat berupa bahan hukum Primer, Sekunder maupun Tertier[69].

Adapun yang termasuk data sekunder dalam penelitian ini adalah meliputi buku-buku kepustakaan, laporan, buku harian, arsip-arsip, dan lainnya.

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Sumber Data sekunder. Sumber Data Sekunder merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan yang mendukung data primer. Sumber data sekunder merupakan pendapat para ahli, dokumen-dokumen, tulisan-tulisan dalam buku ilmiah, dan literatur-literatur yang mendukung data. Data sekunder di bidang hukum yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan-bahan hukum Primer :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer antara lain :

1) Hasil Penelitian Hukum
2) Hasil Karya (Ilmiah) dari kalangan hukum
3) Hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan.

---

[69] Setiono. Loc. Cit. hal. 6

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

4) Risalah risalah pembahasan persidangan-persidangan di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Selain itu bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengani prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi[70].

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi pustaka. Studi pustaka adalah teknik pengumpulan data adalah suatu cara yang dipergunakan untuk mengumpulkan data yang ada ditempat penelitian sehingga memperoleh data yang diperlukan. Dengan cara menelusuri buku-buku yang berkaitan dengan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 khususnya mengenai keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam system pemerintahan Republik Indonesia. Dalam studi ini penulis mempergunakan *content identification* terhadap bahan-bahan Hukum yang akan diteliti, yaitu dengan membuat lembar dokumen yang berfungsi untuk mencatat informasi atau data dari bahan-bahan hukum yang diteliti yang berkaitan dengan masalah penelitian yang sudah dirumuskan.

E. Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul dengan lengkap harus dianalisis. Dalam tahap analisis data, data yang telah terkumpul diolah dan dimanfaatkan sehingga dapat dipergunakan untuk menjawab persoalan penelitian. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan perundang-Undangan

   Pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen

[70] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 142

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Kemampuan norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat mewujudkan *check and balances* dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia seperti Undang_undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian.

2. *Pendekatan Historical Aproach* (Pendekatan Historis).

Pendekatan historis dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu melalui pendekatan ini peneliti dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum.[71] Dalam operasionalisasinya, peneliti membatasi permasalahan yang diteliti dan juga membatasi pada pertanyaan-pertanyaan pokok yang perlu dijawab dalam penelitian. Dari hasil penelitian tersebut data yang sudah diperoleh disusun sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti kemudian data tersebut diolah dalam bentuk sajian data untuk kemudian dianalisis. Setelah data tersebut selesai dianalisis kemudian disimpulkan. Apabila di dalam kesimpulannya dirasa kurang mantap, maka penulis kembali melakukan kegiatan pengumpulan data yang sudah terfokus dan juga pendalaman data.

Dalam penelitian ini proses analisis sudah dilakukan sejak proses pengumpulan data masih berlangsung. Setelah proses pengumpulan data selesai, peneliti bergerak diantara tiga komponen:

b. *Comprehenensive*

Norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan yang lainnya.

c. *All-inclusive*

Kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.

---

[71] Johni Ibrahim, Opcit, 2006, hal. 303

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

d. Systematic

Di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

Selain itu untuk mendapatkan analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, akan lebih akurat bila dibantu dengan pendekatan sejarah *(Historical Aproach)*[72]. Sebagai contoh misalnya kebijakan Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya mengenai keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia., yang didalamnya juga mengatur tentang kedudukan Legislatif dan eksekutif, tentunya diperlukan aturan pelaksanannya yang mengatur tentang hal tersebut. Hal ini agar berbagai pihak yang terkena dampak dari pengimplementasian peraturan tersebut dapat terlindungi baik itu masyarakat maupun pihak swasta (perusahaan). Selain hal tersebut Kebijakan Amandemen Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya mengenai keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislative dalam system pemerintahan Republik Indonesia., merupakan kebutuhan mendesak dari pengambil kebijakan (Pemerintah) dan tentunya masyarakat agar tatanan pemerintahan semakin solid.

Universitas Terbuka

[72] Ibid, hal. 305

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan adanya Kebijakan Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Berawal dari kemelut politik dan krisis kepercayaan yang karena krisis moneter tahun 1997 sehingga menampakkan kelemahan sistemik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli yang tidak mampu memberi jalan keluar mengatasi keadaan. Pada dasarnya, ketidakmampuan itu bukan karena kesalahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga kebijakan Pemerintah dan ketidakmampuan Presiden serta pejabat pemerintahan, serta tidak adanya dukungan dan kepercayaan masyarakat luas. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada masa itu adalah pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat dan Presiden sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi di bawah dan bertanggung jawab kepada *(untergerordnet)* Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga terpaksa melakukan rekayasa Presiden Soeharto untuk menguasai Majelis Permusyawaratan Rakyat agar pemerintahan tidak labil.

Presiden Soeharto berhasil merekayasa sistem Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan membentuk kekuatan 3-jalur, ABRI-GOLKAR-KORPRI yang menguasai Majelis Permusyawaratan Rakyat dan presiden sebagai pemimpin ke-3 jalur itu disamping sebagai Panglima Tertinggi ABRI. Dengan demikian, walau Presiden bertunduk dan bertanggung jawab pada Majelis Permusyawaratan Rakyat namun Presiden Soeharto yang mengendalikan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan konstruksi demikian Presiden Soeharto berhasil berkuasa selama lebih dari 30 tahun dengan membawa kemajuan dalam pembangunan, tetapi berdampak pada hilangnya kontrol dan kebebasan, termasuk kebebasan pers, dan kenyataan kekuasaan itu tamak *(power tends to corrupt)* sehingga telah

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

melahirkan banyak penyimpangan dan menghilangkan dukungan yang ikhlas *(genuine)* dan kepercayaan rakyat pada kepemimpinan beliau.

Kemajuan teknologi dan transportasi mendesakkan perubahan, Informasi dengan cepat menyebar dan dapat merasuk kemana saja telah menerapkan politik ekonomi pasar untuk menarik kemajuan dunia guna membangun negeri dan untuk menghadapi perubahan tantangan yang demikian keras dan mendasar, setiap bangsa harus berusaha melengkapi diri dengan sistem yang dapat membangun kepercayaan dan dukungan rakyatnya. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diperbaiki, agar tujuan merdeka, dapat diwujudkan melalui struktur dan prosedur bernegara yang lebih handal, yaitu melalui perubahan pasal dan ayatnya.

Perubahan undang-undang dasar merupakan suatu peristiwa yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa karena akan membawa pengaruh yang sangat besar dalam perkembangan sejarah kehidupan bangsa. Perubahan undang-undang dasar akan menentukan masa depan kehidupan bangsa serta kesejahteraan bangsa tersebut. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar yang tertulis bagi kehidupan bangsa Indonesia maka sangat mempengaruhi kehidupan bangsa Indonesia terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Mengingat pentingnya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bagi bangsa Indonesia maka perlu dipertimbangkan secara matang apabila ingin diadakan perubahan. Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan bangsa, sesuai dengan aspirasi rakyat serta perkembangan kehidupan bangsa Indonesia. Agar perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kekuatan hukum yang sah maka perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus memiliki landasan / dasar hukum yang jelas. Mengenai Landasan hukum diadakannya perubahan / Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dijelaskan bahwa Perubahan undang-undang dasar merupakan suatu

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

peristiwa yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa karena akan membawa pengaruh yang sangat besar dalam perkembangan sejarah kehidupan bangsa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar yang tertulis bagi kehidupan bangsa Indonesia maka sangat mempengaruhi kehidupan bangsa Indonesia terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Mengingat pentingnya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bagi bangsa Indonesia maka perlu dipertimbangkan secara matang apabila ingin diadakan perubahan. Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan bangsa, sesuai dengan aspirasi rakyat serta perkembangan kehidupan bangsa Indonesia.

Adapun dasar hukum perubahan Undang Undang Dasar 1945 adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sendiri, yaitu pasal 37 yang berbunyi :

1. Untuk mengubah undang-undang dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota majelis permusyawaratan rakyat harus hadir.
2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

Berdasarkan hasil kajian Kelompok Kerja Reformasi Hukum dan Perundang-undangan yang dibentuk Presiden Habibie, sebelum perubahan Undang Undang Dasar 1945 memiliki lima kelemahan mendasar, yaitu :[73]

1. Struktur ketatanegaraan yang sangat *executive-heavy*
2. Tidak cukup mengatur checks and balances
3. Terdapat ketentuan yang tidak jelas *(vague*)
4. Terlalu banyak delegasi kepada undang-undang
5. Beberapa muatan Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 yang tidak konsisten dengan pasal-pasal dalam Undang Undang Dasar 1945.

Selain itu Kelompok Kerja menambahkan terdapat banyak kekosongan hukum *(recht vacuum)* yang seharusnya diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara substansi,

[73] Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manana, Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 5-6.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat *executive-heavy* dan sangat minim *checks and balances.* Hal ini tidak terlepas dari keinginan pendiri Negara yang ingin memberikan kekuasaan yang lebih besar bagi eksekutif tanpa menentukan batas-batas kekuasaan secara jelas dan minus checks and balances sehingga memberikan kekuasaan yang amat dominan kepada Presiden. Dalam system presidential, presiden cenderung diberikan kekuasaan yang relatif besar, namun desain konstitusi harus cenderung mampu mengantisipasi agar presiden tidak menjadi pemimpin yang otoriter.

Di Indonesia, kekuasaan besar yang diberikan tanpa control konstitusional yang memadai. Dalam ranah legislasi misalnya, meski sudah dijelaskan sebelumnya bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden merupakan pemegang kekuasaan legislasi, dalam praktek presiden jauh lebih dominan dibanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 21 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli, yang berbunyi Rancangan Undang Undang yang telah disetujui DPR jika tidak disahkan presiden, tidak dapat diajukan lagi. Begitu dominannya presiden, Rancangan Undang Undang yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah tidak disahkan oleh presiden. Contoh itu dapat ditambah lagi dengan pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat oleh Presiden Soekarno karena lembaga ini menolak Rancangan APBN yang diajukan pemerintah.

Sekalipun Penjelasan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah tidak bersifat absolutisme dan Indonesia tidak berdasarkan kekuasaan belaka, namun dengan besarnya kekuasaan lembaga kepresidenan, sangat sulit terciptanya *balance of power* apalagi *checks and balances* di antara cabang kekuasaan pemerintah. Apalagi dorongan untuk menjadikan presiden menjadikan presiden mempunyai kekuasaan yang absolute dilegitimasi oleh Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan "Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR". Tidak cukup

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

dengan hal itu, dalam menjalankan pemerintahan presiden menjadi pusat kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggara negara *(concentration of power and responisibility upon the President).*

Dalam hal terlalu banyak delegasi kepada undang-undang, Penjelasan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara ekspisit menyatakan bahwa hukum dasar yang dirancang oleh para pendiri negara bersifat singkat dan supel. Berhubung dengan sifat itu, ditegaskan sebagai berikut:

"Maka telah cukup jikalau Undang Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagi instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan social. Terutama bagi Negara baru dan Negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanyya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan undang-undang, yang lebih mudah cara membuat, mengubah, dan mencabut".

Berdasarkan hal itu, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang telah dirancang sedemikian rupa dengan memberikan pendelegasian yang lebih rendah berupa undang-undang. Dari ketentuan yang ada, setidak- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendelegasikan 15 masalah penting penyelenggaraan negara kepada undang-undang. Masalah-masalah itu meliputi : komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, syarat dan akibat keadaan bahaya, susunan Dewan Pertimbangan Agung, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, susunan keanggotaan DPR, pajak, mata uang, keuangan Negara, susnan dan kedudukan kahakiman, syarat menjadi dan diberhentikan sebagai hakim, kewarganegaraan, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat, pertahanan Negara, dan pendidikan nasional.

Jika diletakkan dalam teori konstitusi, sebagian masalah penting itu seharusnya diatur dengan materi hukum dasar bukan mendelegasikannya menjadi substansi undang-undang. Sebagaimana dinyatakan S.E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, konstitusi merupakan seperangkat

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

norma yang bertujuan mengatur fungsi-fungsi kekuasaan serta tugas diantara berbagai lembaga negara dan mengatur hubungan antara lembaga itu termasuk hubungan dengan masyarakat. Dengan memberikan delegasi yang lebih banyak kepada undang-undang, sebagai *the fundamental and organic law of a nation* Undang Undang Dasar 1945 dapat dikatakan mereduksi diri sendiri sebagai sebuah hukum dasar.

Dalam batas-batas tertentu, jika undang-undang dasar memmberikan atribusi kewenangan untuk mengatur beberapa hal kepada undangt-undang dapat saja dikatakan wajar dan tidak menjadi masalah. Tetapi Undang Undang Dasar 1945 terlalu longggar menyerahkan hal-hal yang amat fundamental kepada undang-undang. Dalam system ketatanegaraan yang mengabaikan checks and balances dengan konsentrasi kekuassaan di tangan presiden, sangat mungkin undang-undang mereduksi substansi Undang Undang Dasar 1945. Keadaan akan makin bertambah buruk dengan model fungsi legislasi yang berada dalam kendali pemerintah.

Salah satu contoh delegasi ke tingkat undang-undang yang mereduksi substansi konstitusi adalah undang-undang yang berhubungan dengan susunan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat sepanjang kekuasaan Orde Baru. Pasal 19 ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 menyatakan " susunan DPR ditetapkan dengan Undang-undang". Dengan delegasi Undang Undang Dasar 45 untuk menentukan susunan Dewan Perwakilan Rakyat, sejak Pemilihan Umum 1971-1999, sebaian anggota Dewan Perwakilan Rakyat diisi dengan cara penunjukan. Kecuali dalam 1990-an, sejak pemilihan umum pertama OrBa, 100 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat diangkat dari ABRI. Dengan delegasi itu, engineering yang dilakukan undang-undang seolah-olah benar. Kondisi itu diperparah dengan adanya atribusi undang-undang kepada pemerintah (presiden) dalam bentuk peraturan pemerintah dan/atau keputusan presiden. Sepanjang kekuasaan OrBa, seperti dikemukakan Mahfud, pemerintah (presiden) telah mengakumulasikan kekuasaan secara besar-besaran kewenangan yang diberikan oleh Undang

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga menjadi rezim otoriter.

Selain masalah delegasi kepada undang-undang, sejumlah pasal Undang Undang Dasar 1945 tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Salah satu contoh klasik yang sering dikemukakan yaitu pasal 7 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatan selama masa lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 7 Undang Undang Dasar 1945 secara jelas mengatur bahwa masa jabatan presiden adalah lima tahun. Ketidakjelasan dan multitafsir itu muncul dengan adanya frase "sesudahnya dapat dipilih kembali" karena tidak ada penegasan atau pembatasan untuk beberapa kali seseorang dapat menduduki jabatan presiden dan wakil presiden.Sehingga hal ini dapat mengantarkan Presidan Soeharto dapat menjabat Presiden lima periode. Dalam masa jabatan lima periode ini8 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), merasa kecewa dan kebencian terhadap pemerintah di bawah Presiden Soeharto yang otoriter dan diskriminatif, serta didorong oleh adanya euforia terhadap kebebasan dan demokrasi, langkah pembatasan hak prerogatif presiden khususnya Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) untuk supaya presiden tidak begitu mudah untuk mengangkat atau menerima duta, dalam kenyataannya pengangkatan duta itu ada yang berdasar karena tidak disukai oleh presiden, maka perlu pembatasan dalam pengangkatan duta.

Dalam hal amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkait dengan isi pokok bagian pembukaan tetap sama dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang Undang Dasar Proklamasi. Sebab, bagian pembukaan tidak mengalami perubahan hanya dilakukan pada bagian batang tubuh (pasal-pasal) yang ada di Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sehingga dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Tahun 1945 hasil amandemen terdapat penambahan dan pengurangan pasal-pasal.

Adapun isi pokok Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen meliputi bentuk dan kedaulatan, MPR kekuasaan pemerintahan Negara, kementerian Negara, pemerintahan Negara, DPR, DPRD pemilu, hal keuangan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kekuasaan kehakiman, wilayah Negara, warga Negara dan penduduk, HAM, agama pertahanan dan keamanan Negara, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan social, bendera, bahasa, lambing Negara, lagu kebangsaan, dan perubahan undang-undang dasar. Disamping itu, dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen juga terdapat tiga pasal aturan peralihan dan dua pasal aturan tambahan. Adapun tentang dewan pertimbangan Agung (DPA), dilakukan penghapusan . selain DPA, bagian penjelasan juga dihapus. Sehingga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen hanya terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal (pasal II aturan tambahan). Tidak ada lagi bagian penjelasan.

Sedangkan mengapa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diamandemen, ada beberapa alasan yang menjadi pertimbangan. Alasan Undang Undang Dasar 1945 Diamandemen menurut para pakar hukum Indonesia antara lain :

1. Prof. Dr. T. Sri Soemantri, SH.

Beberapa perubahan dalam UUD 1945 menurut Sri Soemantri adalah Pembatasan kekuasaan Presiden, Pemisahan kekuasaan, Pengaturan Pemerintahan Daerah, selanjutnya mengenai Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, kemudian dinyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, adanya lembaga-lembaga Negara baru seperti DPD, KY dan MK, kemudian DPA dilakukan penghapusan, dan yang terakhir adalah adanya ketentuan bahwa anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN. Akibat dari diubahnya pasal 1 tentang kedaulatan, maka MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dengan demikian kedudukan MPR sederajat dengan lembaga-lembaga yang lain, seperti DPR, DPD, Presiden dan Wakil

Universitas Terbuka

Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Badan Pemeriksa Keuangan.[74]

- 2. **Prof. Dr. Bagir Manan, SH., L.LM.**

Dorongan memperbaharui dan mengubah UUD 1945 sesuai dengan kenyataan bahwa sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatside* mewujudkan Negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, Negara berdasarkan atas hukum yang menjadmin hal-hal seperti Hak Asasi Manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia, yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.[75] Sedangkan tujuan dari adanya Amandemen UUD 1945 menurut Bagir Manan adalah *Pertama*, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, *Kedua*, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip Negara yang berdasarkan hukum, *ketiga*, pemberdayaan rakyat dibidang politik, ekonomi, social dan lain-lain, *kempat*, mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.[76]

3. **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie.**

Menurut Jimly Asshiddiqie ada beberapa hal yang melatarbelakangi adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, yang salah satunya berakibat terhadap pergeseran format kelembagaan negara, diantaranya, *Pertama*, Mengenai peralihan fungsi kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang, *Kedua*, perumusan pasal-pasal Hak Asasi Manusia, *Ketiga*, pencantuman ketentuan mengenai keanggotaan unsur TNI dan POLRI yang bersifat sementara, *Keempat*, pencantuman DPD, *Kelima*, perkembangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, *Keenam*, Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, *Ketujuh*, Pemisahan Kekuasaan, *Kedelapan*, kurangnya disadari pentingnya paradigma pemikiran konseptual kenegaraan yang seharusnya melandasi perumusan perubahan terhadap materi UUD.[77]

4. **Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH., SU.**

Menurut Mahfud tujuan diadakannya amandemen UUD 1945 adalah agar hubungan kerja antara lembaga Negara yang jauh lebih mencerminkan *check and balance* sehingga Negara Indonesia menjadi lebih demokratis. Presiden dan DPR sudah diposisikan secara sejajar, dan tidak ada kooptasi dan

---

[74] T. Sri Soemantri, *Konstitusi dan sejarah MPR dalam perkembangan system ketatanegaraan Indonesia,* Makalah untuk menyambut Mahasiswa Baru Program Doktoral Unpad – Bandung, tanggal 5 agustus 2004, hal. 4-5

[75] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press, 2003, hal. 11

[76] Disarikan dari buku Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press, 2004, hal. 5-7

[77] Disarikan dari buku Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press, 2004, hal. 5-7

Universitas Terbuka

dominasi dari yang satu terhadap yang lain, lembaga legislatif tak bisa bermain-main membuat Undang-Undang, karena jika itu terjadi bisa diuji (dibatalkan) oleh Mahkamah Konstitusi, untuk menjaga keluhuran martabat hakim-hakim diawasi oleh Komisi Yudisial.[78] itu kemajuan besar terhadap UUD 1945 amandemen adalah terutama menguatnya format dan mekanisme check and balanceoleh lembaga yudisial dan pengaturan lebih rinci tentang perlindungan Hak Asasi Manusia.[79]

5 **Prof. Abdul Muktie Fadjar, SH., MS.**
Beberapa alasan dikemukakan Muktie Fadjar, diantaranya *alasan Historis*, bahwa dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain sifatnya hanya sementara, *alasan Filosofis* terdapat percampuradukan seperti faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik dan faham Negara hukum dengan faham Negara kesatuan, *alasan Teoritis* keberadaan konstitusi seyogyanya untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang, akan tetapi UUD 1945 sebelum amandemen tidak mencerminkan hal tersebut, *alasan yuridis* terdapat pengaturan mengenai perubahan UUD 1945 sebagaimana Pasal 37, *alasan politis praktis* bahwa secara sadar maupun tidak sadar UUD 1945 sebelum amandemen dalam praktek politik sering menyimpang dari teks aslinya.[80]

Secara Garis besar bahwa alasan pembatasan kekuasaan eksekutif di Indonesia sangat diperlukan sebab :

1. Untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis maka masa jabatan Presiden yang diatur dalam Pasal 7 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Ini berarti setiap 5 tahun Presiden bisa dipilih lagi. Ini bisa menjadikan Presiden seumur hidup, dan akan membahayakan demokrasi sebab tanpa ada pembatasan masa jabatan. Hal ini akan menimbulkan :
   a. Presiden akan otoriter
   b. Akan terjadi kolosi, korupsi dan nepotisme
   c. Timbul kultus individu
   d. Tidak ada regenerasi yang baik

[78] Moh. Mahfud MD. OP. Cit, hal 171-172
[79] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, ,Jakarta : LP3ES, 2007, hal. 47
[80] Abdul Muktie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, hal. 9-11

Universitas Terbuka

Maka masa jabatan Presiden harus dibatasi dengan Undang Undang Dasar yang jelas, sehingga dapat memenuhi rasa keadilan dan mengurangi sifat tamak dan dapat mewujudkan regenerasi positif dan berkesinambungan karena memberi kesempatan generasi muda. Pembatasan masa jabatan presiden dengan pasal 7 Undang Undang Dasar 1945 yang di amandemen menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 Tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan Presiden. Dengan berdasar pasal 7 Undang Undang Dasar 1945 hasil amendeman ini tegas membatasi masa jabatan Presiden sehingga tidak bisa ditafsirkan dengan pengertian lain.

2. Untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis kekuasaan eksekutif harus dibatasi dalam campur tangan urusan yudikatif, sebab dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli Pasal 24 ayat (1) menyatakan "Bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang Undang. Dengan lahirnya Undang Undang No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman maka Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 merupakan undang-undang yang membelenggu para hakim dan advokat serta para intelektual, sebab dalam Pasal 19 ada ketentuan bahwa Presiden boleh campur tangan dengan leluasa dalam tiap tahapan proses peradilan demi kelangsungan revolusi atau kepentingan nasional. Dengan lahirnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang pada konsiderannya jelas menyebutkan bahwa Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Lemahnya posisi pengadilan semakin nyata apabila dalam pelaksanaannya tugasnya berhadapan dengan kepentingan pemerintah.

   Dengan dicabutnya Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 tersebut maka kewenangan presiden untuk melakukan intervensi terhadap proses pemeriksaan perkara tidak lagi memiliki payung hukum. Undang-Undang

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

No. 14 Tahun 1970 membawa spirit perubahan yang mendasar pada kekuasaan kehakiman.

Pasal 11 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 berbunyi :

"Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal 10 (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan".

Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa untuk melakukan intervensi kedalam proses peradilan, maka menurut peneliti peluang eksekutif harus dibatasi dengan Undang-Undang Dasar bukan hanya dengan Undang Undang supaya tidak bisa lagi ikut campur dalam urusan pengadilan. Namun kenyataannya setelah munculnya Undang-Undang Dasar 1945 yang diamandemen, khusus Pasal 24 ayat (1) dan (2), dan Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman maka kedudukan pengadilan semakin kuat dan sulit diintervensi oleh kekuasaan eksekutif tetapi berganti yang mengintervensi orang yang bermasalah tetapi mempunyai uang banyak untuk mengintervensi.

3. Untuk menjadikan kedudukan Presiden dan DPR sederajad. Sehingga kekuasaan eksekutif harus dibatasi terhadap kekuasaan legislasi, sebab pasal 21 ayat (2) Undang Undang dasar 1945 yang asli, menyatakan Rancangan Undang Undang yang sudah disetujui oleh eksekutif dan legislatif tidak disahkan oleh Preseiden maka Rancangan Undang Undang tidak bisa diajukan lagi dalam persidangan, ini menggambarkan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal membuat Undang-Undang rendah atau lemah. Hal ini tercermin dalam hal Rancangan Undang Undang Penyiaran dimana Rancangan Undang Undang itu sudah disetujui oleh eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat, namun Dewan Perwakilan Rakyat agar merevisi Rancangan Undang Undang tersebut. Ini menjadikan alasan untuk membatasi kekuasaan eksekutif dalam hal legislasi. Dengan pasal 20 ayat 5 Undang Undang 1945 hasil amendemen yang menyatakan bahwa. Dalam hal rancangan Undang Undang yang telah

Universitas Terbuka

disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan disetujui, rancangan Undang Undang tersebut sah menjadi Undang Undang dan wajib di Undangkan. Dengan pasal 20 ayat 5 Undang Undang Dasar 1945 hasil amendemen ini perisen tidak bisa lagi menggantung rancangan Undang Undang yang telah disetujui untuk menunggu pengesahan dari Peresiden, apalagi membatalkannnya.

4. Untuk pengangkatan Duta Besar oleh Presiden perlu dibatasi. Sebab pasal 13 ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli mengatur pengangkatan Duta Besar penuh ditangan Presiden. Sehingga dalam penempatan Duta Besar Presiden kadang-kadang kurang sesuai dalam memilih Duta Besar tersebut. Karena tidak sesuai dengan keahliannya, dan tidak bisa mewakili negara Indonesia dimana ia ditempatkan. Karena dasar pengangkatannya berdasarkan orang-orang yang tidak disukai karena kritis dalam pemikiran, maka orang-orang itu akan dijadikan Duta Besar karena dianggap membahayakan penguasa. Sehingga menjadi Duta Besar terkesan dibuang. Maka untuk mengatisipasi hal itu pasal 13 ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen menyatakan: dalam hal mengangkat duta Presiden memeperhatiakn pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat diaharpkan Presiden dengan seenaknya mengangkat duta sehingga pulitik balas budi dapat dihindari, dan Presiden juga harus memperhatikan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan luar negeri.
5. Dalam hal pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi kekuasaan Presiden yang tertuang dalam Pasal 14 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli yang berbunyi ” Presiden memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi”. Pasal tersebut perlu dibatasi. Sebab kekuasaan Presiden dalam menjalankan Pasal 14 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dibatasi akan melemahkan upaya penegakan hukum dan melumpuhkan efek jera dan akan menghancurkan moral penegak hukum, karena ia merasa kerja

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

kerasnya sia-sia dalam memproses perkara tersebut. Dengan berlakukanya Undang Undang Dasar 1945 yang amandemen yang berbunyi: presiden memeberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dengan pertimbangan mahkamah Agung diharapkan Persiden menelusuri rekam jejak orang-orang yang akan diberi grasi dan rehabilitasi sehingga dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden dapat mewujutkan keadilan baik dari segi hukum maupun adil bagi masyarakat. Dalam hal pemberi amnesti dan abolisi menurut pas 14 ayat 2 Undang Undang Dasar yang diamandemen menyatakan: Presiden memberi amnesti dan abolisi dan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pembatasan kekuasan Presiden oleh pasal 14 ayat 2 Undang Undang Dasar yang diamandemendimaksud untuk memberi amnesti dan abolisi dalah masalah politik maka perlu mendapat pertimbanga dari Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga dalam pemberian amnesti dan abolisis akan bermakna dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

6. Presiden dalam memberikan gelar tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dalam Pasal 15 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dibatasi sebab bila tidak ada batas-batas yang jelas akan menimbulkan masalah karena untuk mendapat gelar, tanda jasa, itu harus memenuhi kriteria misalnya:
   a. Memiliki keteladan dan intregritas moral
   b. Berkelakuan baik
   c. Berjasa terhadap negara dan bangsa
   d. Tidak pernah dihukum
   e. Tidak pernah mengkhianati bangsa dan negara
   f. Pernah angkat senjata dalam merebut dan mempertahankan Republik Indonesia

   Sehingga jangan sampai mendapat jasa, dan gelar tetapi masa lalunya pernah menjadi pengkhianat bangsa, maka perlu pertimbangan baik dari lembaga-lembaga negara maupun masyarakat. Dengan berlakunya pasal 15 Undang undang Dasar 1945 yang diamandemen yang berbunyi :

Universitas Terbuka

Presiden memberi gelar, tanda jasa dan Lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang Undang. Dengan terbitnya Undang Undang No 20 tahun 2009, sehingga Presideng tidak bisa lagi dapat memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan sesuka hatinya karena dibatasi oleah Undang-undang tersebut.

B. Kemampuan Norma-norma Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam mewujudkan *Check and Balance* dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia.

Arus reformasi yang melanda Indonesia memberikan perubahan yang mendasar terhadap format kelembagaan negara republik ini. Salah satunya adalah adanya perubahan (amandemen) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implikasi dari perubahan ini yakni, tidak ada lagi status "lembaga tertinggi negara". Lembaga penyelenggara negara sekarang posisinya sejajar, sama-sama sebagai "lembaga negara".hubungan antar lembaga negara menjadi horizontal tidak lagi vertikal.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi "lembaga tertinggi negara", lembaga-lembaga negara dibawahnya menjadi "lembaga tinggi negara" seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lembaga tinggi negara harus bertanggung jawab kepada lembaga tertinggi negara. Kedaulatan rakyat yang dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pelaksanaannya dijalankan oleh lembaga negara dibawahnya (*distribution of power*) dan lembaga-lembaga negara tersebut bertanggung jawab kepada MPR. Misalnya, Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Dalam sejarah Indonesia, sudah beberapa kali pemerintah melakukan amandemen pada Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini tentu saja dilakukan untuk menyesuaikan undang-undang dengan perkembangan zaman dan memperbaikinya sehingga dapat menjadi dasar hukum yang baik. Dalam proses tersebut, terdapat perbedaan antara sistem pemerintahan sebelum dilakukan amandemen dan setelah dilakukan amandemen. Perbedaan tersebut adalah:

1. MPR

Sebelum Amandemen

Sebelum dilakukan amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Wewenang

a. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/ Mandataris.
b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
c. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden Wakil Presiden.
d. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
e. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
f. Mengubah undang-Undang Dasar.
g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
h. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

i. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Sesudah Amandemen :

Setelah amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat , DPD, BPK, MA, dan MK.

Wewenang :

1) Menghilangkan supremasi kewenangannya
2) Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN
3) Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu)
4) Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
5) Melantik presiden dan/atau wakil presiden
6) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya
7) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden
8) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
9) MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut peneliti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat telah dipangkas habis wewenangnya karena Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan merupakan lembaga tertinggi sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang asli, tetapi sudah diambil statusnya menjadi lembaga tinggi negara

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

yang sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat , Presiden, DPD, sehingga tidak bisa menjatuhkan presiden secara politik kecuali melakukan pelanggaran hukum dan tidak berhak meminta pertanggung jawaban presiden ini memberi peluang besar pada presiden untuk membuat program-program pembangunan yang dirancang oleh presiden dan tidak harus bertanggung jawab pada Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam akhir jabatannya.

2. Kewenangan DPR

Sebelum Amandemen

Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara berkala lima tahun sekali. Meskipun demikian, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat .

Wewenang :

a. Memberikan persetujuan atas Rancangan Undang Undang yang diusulkan presiden;
b. Memberikan persetujuan atas PERPU;
c. Memberikan persetujuan atas Anggaran;
d. Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden; dan
e. Tidak disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat berwenang memilih anggota-anggota BPK dan tiga hakim pada Mahkamah Konstitusi;

Sesudah Amandemen

Setelah amandemen, Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat diperkuat sebagai lembaga legislatif dan fungsi serta wewenangnya lebih diperjelas seperti adanya peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemberhentian presiden, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas beberapa kebijakan presiden, dan lain sebagainya.

Universitas Terbuka

Wewenang

1) Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama ;
2) Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ;
3) Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang Undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan ;
4) Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD ; dan
5) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang Undang, APBN, serta kebijakan pemerintah ;

Lebih lanjut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. DPR dalam kekuasaan membentuk Undang Undang

Berdasarkan rumusan ini Dewan Perwakilan Rakyat merancang Undang Undang. Jika dibanding dengan pasal 5 ayat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli Presiden yang membentuk Undang Undang. Penurut peneliti pasal 20 ayat (1) ini sangat membebani kerja Dewan Perwakilan Rakyat sebab DPR tidak mempunyai tenaga ahli karena kerjanya 5 tahun sekali, berbeda dengan Presiden yang mempunyai tenaga ahli banyak dan pegawai tetap yang ahli bidang hukum masing-masing selain ini di dalam Undang Undang Dasar 1945 yang diamandemen sudah ada lembaga yang namanya mahkamah Konstitusi (MK) yang menurut pasal 24 c ayat (1) Mahkamah kostitusi hak mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum dengan demikian menurut peneliti Undang

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Undang cukup dirancang oleh Presiden dan dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebab Undang Undang itu sudah dikontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak bisa sewenang-wenang. Hal ini bisa kita lihat dalam pasal 20 ayat (1) dan ayat(4) walaupun Undang Undang Itu sudah disetujui dan disahkan berlakunya ini masih bisa dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi apabila Undang Undang itu dinilai bertentangan dengan Kosntitusi.

Menurut peneliti Undang Undang cukup dibuat atau dirancang oleh Presiden saja seperti pasal 5 ayat (1) Undang Undang Dasar yang asli sebab dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi sudah sangat cukup untuk mengontrol isi Undang Undang, Kalau pasal 5 ayat (1) Undang Undang Dasar yang asli tidak ada lembaga lain yang mengontrol Undang Undang kecuali yang membentuk sendiri sehingga akan menimbulkan kesan bahwa Undang Undang itu dibuat untuk pembenar atas kehendak penguasa baik yang sudah dilakukan maupun yang akan dilakukan sehingga hukum atau Undang Undang sebagai alat untuk membenarkan kebijakan yang sebenarnya salah satau tidak baik.

b. Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat pasal 23 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Rancangan Undang Undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden. Untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan DPD bila kita melihat UUD 1945 yang asli pasal 23 ayat (1) pendapatan dan belanja di tetapkan setiap tahun dengan Undang Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

Menurut peneliti Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 23 ayat (1) ini sudah menunjukkan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

perimbangan kekuasaan dalam membuat anggaran sebab disitu melibatkan DPD untuk dimintai pertimbangan sehingga anggaran dapat menyentuh sasaran yang tepat di daerah.

c. Wewenang DPR Pasal 23 F ayat (1)

Anggota Badan Pemerikas Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden.

Menurut peneliti Dewan Perwakilan Rakyat memilih anggota BPK kepada yang tepat sebab pilihan Dewan Perwakilan Rakyat ini diharapkan dapat mengawasi anggaran yang digunakan dari pusat sampai daerah sehingga eksekutif bisa lebih berhati-hati sehingga kebocoran itu dihindari.

e. Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat pasal 24 ayat (3)

Calon hakim agung diusulkan komisi yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Menurut peneliti hakim agung dipilih oleh Komisi yudisial ini akan sangat memilih hakim agung yang baik yang tidak mudah mendapat pengaruh eksekutif. Sebab secara administratif Komisis Yudisial itu mempunyai wewenang dan selanjutnya untuk disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Diharapkan hakim agung itu bisa melaksanakan tugas yang seadil-adilnya.

3. Kewenangan Presiden

Sebelum Amandemen

Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif *(executive power)*, juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power)* dan kekuasaan yudikatif *(judicative power).* Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya, sehingga presiden bisa menjabat seumur hidup.

Universitas Terbuka

Wewenang:

a. Mengangkat dan memberhentikan anggota BPK.
b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (dalam kegentingan yang memaksa)
c. Menetapkan Peraturan Pemerintah
d. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

Pemilihan

Presiden dan Wakil Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR.

Setelah Amandemen

Kedudukan presiden sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan berwenang mengusulkan rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan DPR. Masa jabatan presiden adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali selama satu periode.

Wewenang

1) Memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar.
2) Presiden tidak lagi mengangkat BPK, tetapi diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan DPD lalu diresmikan oleh presiden.
3) Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara
4) Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden melakukan pembahasan dan pemberian persetujuan atas Rancangan Undang Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat serta mengesahkan Rancangan Undang Undang menjadi Undang Undang.
5) Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (dalam kegentingan yang memaksa)
6) Menetapkan Peraturan Pemerintah
7) Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
8) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

9) Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
10) Menyatakan keadaan bahaya
11) Mengangkat dan menerima duta besar dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pemilihan

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelumnya. Pilpres pertama kali di Indonesia diselenggarakan pada tahun 2004. Jika dalam Pilpres didapat suara >50% jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari separuh jumlah provinsi Indonesia, maka dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pilpres mengikuti Pilpres Putaran Kedua. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam Pilpres Putaran Kedua dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.

Menurut Peneliti ada lima hal yang menjadi permasalahan tentang kedudukan presiden dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

1. Dalam perubahan pasal 5 ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kekuasaan presiden semula mempunyai kekuasaan membentuk Undang Undang, berdasarkan pasal 20 ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari hasil amandemen berubah kekuasaan membentuk Undang Undang beralih dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat , ini menurut peneliti hanya menjadi beban Dewan Perwakilan Rakyat , karena Dewan Perwakilan Rakyat tidak memiliki tenaga yang ahli dan Dewan Perwakilan Rakyat sebaiknya hanya menyetujui, merubah dari isi Rancangan Undang Undang tersebut beserta bulan merancang Undang Undang. Penyusunan proleknas tidak diserta data-data atau hasil kajian yang valid. Kebanyakan proleknas Rancangan Undang

Universitas Terbuka

Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat hanya mengajukan judulnya saja tanpa diserta dengan masalah akademik atau kajian-kajian sebelumnya yang membuktikan bahwa Rancangan Undang Undang tersebut penting bagi kehidupan Indonesia. Dalam hal ini Rancangan Undang Undang usulan perintah lebih rapi dibandingkan Rancangan Undang Undang usulan Dewan Perwakilan Rakyat (Desain Hukum Hal 11. No. 2 Tahun 2011 Hal 7) dalam proses pembentukan UU ini kedudukan presiden sangat kuat sebab UU yang susah payah dirancang oleh Dewan Perwakilan Rakyat bila tidak disetujui oleh Presiden tidak ada artinya sehingga hanya membuang waktu.

2. Kedudukan presiden Pasal 7 B Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

   Memberi kedudukan Presiden lebih kuat dalam memerintah sebab presiden tidak serta merta bisa dijatuhkan oleh MPR dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat, usulan pemberhentian presiden dan wakil presiden harus diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat ke MPR hanya terlebih dahulu mengajukan permintaan ke MK untuk memeriksa, mengadili dan memutusan pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap Negara, Korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan / atau presiden dan / atau wakil presiden tak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden 7B ayat 1 dan ayat 3 UUD 1945 yang di Amandemen. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR pasal 7B ayat (5). Apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan atau wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengeluaran terhadap Negera, korupsi, penyuapan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan atau terbukti bahwa presiden dan atau wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usulan pemberhentian presiden dan wakil presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7B ayat 7. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat asal usul pemberhentian presiden dan atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan atau wakil presiden diberi kesempatan mengatakan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. sehingga sulit untuk menjatuhkan presiden sehingga ini meperkuat sistem presidentil memuat peneliti Presiden mempunyai keleluasaan dalam menjalankan APBN dan tidak dituntut bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi bertanggung jawab pada hukum.

3. Pengangkatan dan penerimaan Duta

Pasal 13 ayat 2 dalam mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut penulis pengangkatan Duta oleh Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat ini penting supaya pengangkatan bisa lebih tepat karena mewakili kepentingan bangsa, sebelum Reformasi pengangkatan Duta terkesan untuk membuang orang-orang dekat Presiden yng banyak mengkritisi atau orang yang melakukan kesalahan tetapi dekat dengan presiden semua itu karena tidak ada pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat .

Presiden menerima penempatan duta Negara lainnya memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat hal ini menyulitkan presiden, sebab apabila Dewan Perwakilan Rakyat memberi pertimbangan yang intinya menolak akan membuat Negara yang mengirim akan tersinggung sehingga menjadikan permasalahan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

dengan Negara lain. Pengangkatan dan penerimaan duta tidak lagi hak preogratif Presiden secara penuh karena meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat .

4. Pemberian grasi dan rehabilitasi pasal 14 ayat 1

   Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Makamah Agung pasal 14 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini menunjukkan hak preogatif Presiden. Terganggu oleh pertimbangan Makamah Agung.

   Menurut peneliti hal ini kurang tepat sebab pasal 13 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan mempengaruhi perilaku Presiden selaku kepala negara untuk memberikan grasi dan rehabilitasi terhadap seseorang. Sebab terpidana itu adalah masalah yang sudah diurusi oleh MA dan dan dimintakan pertimbangan MA lagi oleh presiden jelas ini akan menghasilkan pertimbangan – pertimbangan masa lalu yang telah diputuskan oleh MA.

5. Presiden memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pasal 14 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

   Menurut peneliti pemberian amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR juga mengurangi hak perogatif Presiden walaupun amnesti dan abolisi ini penuh masalah politik sehingga akan menambah persoalan Presiden.

4. Kedudukan Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

   Kedudukan DPA berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 yang asli merupakan lembaga yang berdasarkan prinsip dan falsafah kekeluargaan dengan kewajiaban utama memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah yang dalam penjelasannya disebut sebagai *council of state.* Pemerintah di sini bukan saja eksekutif, melainkan pemerintah negara yang meliputi semua penyelenggaraan negara, termasuk legislatif dan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

yudikatif. Sebab, kedudukannya adalah *council of state*. Dengan dihapusnya DPA oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui amandemen, maka prinsip dan sistem tersebut menjadi dihilangkan. Dengan perombakan ini maka tidak ada lagi *council of state,* yang ada hanya Wantimpres (Dewan Pertimbangan Presiden), bukan pemerintah negara.

Dalam praktiknya sekarang ternyata Presiden, sebagai kepala negara, membutuhkan masukan-masukan dari lembaga seperti ini. Hal ini terbukti dengan dibentuknya Dewan Pertimbangan Presiden (Wantipres) oleh presiden berdasarkan hasil amandemen. DPA yang berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 yang asli dan Wantimpres berdasarkan hasil amandemen mempunyai perbedaan yang prinsip.

Pertama, DPA tidak berada di bawah Presiden, tapi setara dengan Presiden sehingga DPA memiliki kebebasan untuk memberikan pertimbangan berupa pendapat, nasihat atau kritik mengenai pemerintahan negara. Sedangkan, Wantimpres yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan atas Keppres bersifat subordinasi kepada Presiden dan logikanya tidak berani memberikan kritik atas kebijakan Presiden.

*Kedua,*keanggotaan DPA terdiri atas tokoh masyarakat, tokoh nasional, tokoh daerah, dan tokoh golongan profesi dengan kriteria yang jelas berdasarkan UU tentang DPA, sedangkan Wantimpres sangat tergantung dari subjektivitas Presiden.

5. Kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga baru yang dibentuk oleh amandemen, yang berwenang mengadili perkara politik pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusannya yang bersifat final. MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil

Universitas Terbuka

amandemen, yaitu pembubaran parpol dan memutuskan perselisihan hasil Pemilu. Bahkan, yang lebih hebat lagi, Mahkamah konstitusi memiliki wewenang untuk memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Amandemen Pasal 24 ayat 2, Mahkamah Konstitusi digolongkan sebagai bagian dari kekuasaan Kehakiman, disamping Mahkamah Agung dan Badan Peradilan lain, seperti Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kewenagan Mahkamah Konstitusi lebih besar daripada Mahkamah Agung sebab Mahkamah Agung sebagai Peradilan puncak hanya berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang. Sedangkan, MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar.

6. Kedudukan Komisi Yudisial (KY)

   Pasal 24 B :

   (3) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)

   (4) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)

   (5) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

   (6) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

7. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

   Amandemen terkait dengan BPK menempatkan lembaga BPK dalam amandemen tersebut dalam bab tersendiri.

   Pasal 32 E :

Universitas Terbuka

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab dan tentang keuangan negara diadakan satu Badan Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)

Pasal 23F :

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G :

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

Dengan digelarnya Undang Undang Dasar 1945 pasca-amandemen, status Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dihapus. Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sekarang menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Setiap lembaga tinggi negara mempunyai fungsi dan kerja masing-masing serta terdapat pemisahan kekuasaan (*separation of power*) didalamnya. Lembaga tinggi negara yang satu tidak bertanggung jawab kepada lembaga tinggi negara

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

lainnya. Kinerja lembaga tinggi negara dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dijalankan republik ini mengantarkan setiap lembaga negara mempunyai kewenangan dan kekuasaan yang berimbang. Eksistensi tiga kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus dipisah. Kekuasaan penyelenggaraan negara tidak boleh berada ditangan satu badan.

Dewan Perwakilan Rakyat (seterusnya disingkat DPR) adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. Dalam membentuk undang-undang tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden. Fungsi-fungsi yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat adalah: (1) fungsi anggaran; (2) fungsi legislasi; dan (3) fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul, dan hak imunitas.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat seluruhnya dipilih lewat pemilihan umum dan setiap calonnya berasal dari partai-partai politik. Secara substansial, struktur dan fungsi DPRD I serta DPRD II adalah sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat pusat. Hanya saja, lingkup kewenangan DPRD I adalah di tingkat Provinsi sementara DPRD II di tingkat Kabupaten atau Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan sebuah lembaga yang menjalankan fungsi perwakilan politik *(political representative)* karena fungsi legislatif berpusat di tangan Dewan Perwakilan Rakyat . Anggotanya terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat melihat segala masalah dari kacamata politik. Melalui lembaga ini, masyarakat di suatu negara diwakili kepentingan politiknya dalam tata kelola negara sehari-hari. Kualitas akomodasi kepentingan sebab itu bergantung pada kualitas anggota dewan yang dimiliki.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Dalam skema sistem politik David Easton, Dewan Perwakilan Rakyat bekedudukan hampir di setiap lini: (1) Dalam lini input, Dewan Perwakilan Rakyat merespon kepentingan masyarakat melakukan mekanisme pengaduan harian; (2) Dalam hal ini konversi Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah bernegosiasi bagaimana kepentingan masyarakat diakomodir; dan (3) Dalam lini output Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan Undang-undang yang merupakan kebijakan negara yang harus dijalankan lembaga kepresidenan. Lebih lanjut, Almond telah merinci aneka fungsi yang dimaksud skema sistem politik Easton. Dalam konteks pemikiran Almond, maka Dewan Perwakilan Rakyat adalah struktur yang menjalankan fungsi-fungsi input (agregasi kepentingan, komunikasi politik) dan fungsi output yaitu legislasi. Dalam kekuasaannya sebagai legislator, DPR berhadapan dengan Presiden dan DPD. Harus ada kerjasama harmonis antara ketiga institusi ini, kendati kekuasaan legislatif tetap ada di tangan DPR.

Berdasar Pasal 20 Undang Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat dipahami sebagai lembaga legislasi atau legislator, bukan Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat . Dalam konteks pembuatan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini, Undang Undang Dasar 1945 menggariskan hal-hal sebagai berikut:

a. DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, bukan Presiden atau DPD;
b. Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan Undang-undang yang telah mendapat persetujuan besama dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat resmi menjadi Undang-undang;
c. Rancangan Undang-undang yang telah resmi sah menjadi Undang-undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya;
d. Setiap rancangan undang-undang dibahas agar diperoleh persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat ;
e. Jika RUU adalah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat , maka Dewan Perwakilan Rakyat sebagai institusi akan berhadapan dengan Presiden

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

sebagai kesatuan institusi yang dapat menolak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat itu (seluruhnya atau sebagian). RUU itu tidak boleh lagi diajukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tahun sidang yang sama. Di sini, posisi Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden berimbang;

f. Jika RUU inisiatif Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat juga berhak menerima ataupun menolak (sebagian atau seluruhnya). Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan voting untuk menerima atau menolak RUU yang diajukan Presiden itu;

g. Jika suatu RUU telah disetujui dalam rapat paripurna DPR dan disahkan dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, maka secara substantif ataupun materiil RUU tersebut sah sebaga UU. Namun, pengesahan Dewan Perwakilan Rakyat itu belum mengikat secara umum karena belum disahkan oleh Presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Meski Presiden sudah tidak dapat lagi mengubah materinya atau tidak menyetujuinya, tetapi sebagai UU ia sudah sah; dan

h. Suatu Rancangan Undang Undang yang disahkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Undang Undang baru bisa berlaku umum mempertimbangkan kondisi berikut : (a) Faktor pengesahan oleh Presiden dengan cara menandatangani naskah Undang-undang itu; (b) Faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas rancangan UU tersebut dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (pengesahan materil oleh Dewan Perwakilan Rakyat, pengesahan formil oleh Presiden).

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang bersama dengan Presiden. Fungsi anggaran adalah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden. Fungsi pengawasan adalah mengawasi jalannya pemberlakuan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

suatu undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat berikut aktivitas yang dijalankan Presiden.

Untuk melaksakan fungsi-fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki serangkaian hak. Hak-hak tersebut dibedakan menjadi Hak Dewan Perwakilan Rakyat selaku Lembaga dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat selaku Perseorangan. Hak Dewan Perwakilan Rakyat selaku Lembaga meliputi: (1) hak interpelasi; (2) hak angket; (3) hak menyatakan pendapat; (4) hak mengajukan pertanyaan; (5) hak menyampaikan usul dan pendapat; dan (6) hak imunitas.

Hak Interpelasi diatur dalam Undang Undang No.22 tahun 2003, yaitu sebagai lembaga DPR berhak meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak Angket adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga, untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak Menyatakan Pendapat adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga, untuk mengajukan usul menyatakan pendapat mengenai:

1) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional;
2) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; dan
3) dugaan bahwa Presiden dan atau Wapres melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wapres.

Selain itu, Hak Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat selaku Perseorangan meliputi (1) Hak Mengajukan RUU; (2) Hak mengajukan pertanyaan; (3) Hak menyampaikan usul dan pendapat; (4) Hak memilih dan dipilih; (5) Hak membela diri; (6) Hak imunitas; (7) Hak

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

protokoler; dan, (8) Hak keuangan dan administratif. Keterangannya adalah sebagai berikut:

1. Hak mengajukan rancangan undang-undang adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengajukan Rancangan Undang-undang.
2. Hak mengajukan pertanyaan adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengajukan pertanyaan kepada Presiden yang disusun baik secara lisan/tulisan, singkat, jelas, dan disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.
4. Hak memilih dan dipilih adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menduduki jabata tertentu pada alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
5. Hak membela diri adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan pembelaan diri dan atau memberi keterangan kepada Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat atas tuduhan pelanggaran Kode Etik atas dirinya.
6. Hak imunitas adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat Dewan Perwakilan Rakyat sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Kode Etik anggota dewan.
7. Hak protokoler adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai ketentuan perundang-undangan.
8. Hak keuangan dan administratif adalah hak setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk beroleh pendapatan, perumahan, kendaraan,

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

dan fasilitas lain yang mendukung pekerjaan selaku wakil rakyat. Sebagai ilustrasi hak ini, menurut Surat Edaran Setjen DPR RI No. KU.00/9414/DPRRI/XII/2010 tentang Gaji Pokok dan Tunjangan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , penerimaan keuangan anggota DPR terdiri atas dua bagian, yaitu: (1) Gaji Pokok dan Tunjangan, dan (2) Penerimaan Lain-lain. Misalnya, bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya merangkap menjadi anggota Komisi, maka jumlah gaji pokok dan tunjangan bersih sebulannya.

Selain punya hak, anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga punya kewajiban yang harus ia penuhi selama masa jabatannya (5 tahun). Kewajiban-kewajiban tersebut adalah:

1. Mengamalkan Pancasila
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat
6. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya
9. Menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Di Dewan Perwakilan Rakyat , para anggota dewan tergabung ke dalam fraksi-fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota dewan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilihan Umum. Fraksi ini bersifat mandiri serta terbentuk dalam rangka optimalisasi dan pengefektivitasan pelaksanaan tugas, wewenang, hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat . Fraksi mempunyai anggota sekurang-kurangnya 13 orang. Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan anggota dari dua atau lebih partai politik hasil Pemilihan Umum yang kurang dari 13 orang atau dapat bergabung dengan Fraksi lain. Setiap anggota dewan harus menjadi anggota salah satu Fraksi. Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh anggota Fraksinya masing-masing.

Tugas utama fraksi adalah mengkoordinasi kegiatan anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenang mereka selaku anggota dewan. Fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugas, dan tugas ini tercermin dalam setiap kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat . Dewan Perwakilan Rakyat juga menyediakan sarana dan anggaran guna kelancaran pelaksanaan tugas Fraksi menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR membentuk Alat Kelengkapan DPR yang terdiri atas: (1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah; (3) Komisi; (4) Badan Legislasi; (5) Panitia Anggaran; (6) Badan Urusan Rumah Tangga; (7) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; (8) Badan Kehormatan; dan (9) Panitia Khusus.

Sedangkan dalam lembaga Eksekutif ada beberapa hal antara lain :

a. Dilaksanakan oleh seorang Presiden dan wakil presiden
b. Selain kepala negara, juga kepala pemerintahan
c. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilu, bukan dari partai pemenang
d. Presiden berhak memilih kabinetnya
e. Menyetujui RUU

Selain hal tersebut, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen, membatasi masa jabatan

Universitas Terbuka

presiden/wakil presiden selama 2 periode. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berdasarkan konstitusi. Dalam melakukan tugas tersebut, presiden dibantu wakil presiden. Presiden juga berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat . Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan langsung dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik sebelum Pemilu. Setelah terpilih, periode masa jabatan Presiden adalah 5 tahun, dan setelah itu, ia berhak terpilih kembali hanya untuk 1 lagi periode.

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. Dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden juga memiliki kewenangan meyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahawa ditetapkan dengan undang-undang.

Selain itu, Presiden juga memiliki hak untuk memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada yang diberikan oleh presiden. Rehabilitasi adalah hak seseorang untuk mendapat pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya yang diberikan pada tingkat penyidikan, penuntutan atau peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Presiden juga memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat . Amnesti adalah pernyataan umum (diterbitkan melalui atau dengan undang-undang) yang memuat pencaabutan semua akibat pemidanaan dari suatu perbuatan pidana (delik) tertentu atau satu kelompok perbuatan pidana (delik) tertentu, bagi terpidana, terdakwa yang dinyatakan bersalah melakukan delik-delik tersebut. Abolisi adalah penghapusan terhadap seluruh akibat penjatuhan putusan pengadilan pidana kepada seseorang terpidana, terdakwa yang bersalah melakukan delik.

Gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya juga diberikan Presiden kepada individu maupun kelompok yang diatur dengan undang-undang. Dalam melakukan tugasnya, Presiden dapat membentuk suatu dewan pertimbangan untuk memberikan nasehat dan pertimbangan kepadanya, dan ini diatur dengan undang-undang.

Terkait hubungan legislatif dan eksekutif, dalam konstitusi pra-amandemen negara ini, kedaulatan negara berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Dari Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah, kedaulatan rakyat dibagi secara vertikal ke lembaga tinggi negara dibawahnya. Prinsip yang dianut adalah pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*).

Akan tetapi dalam konstitusi pasca-amandemen, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*Separation of Power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances* (saling imbang dan saling awas).

Posisi antara legislatif (MPR/DPR) dan eksekutif (Presiden/Wakil Presiden) dalam konstitusi pasca-amandemen adalah sejajar. Berbeda dengan konstitusi pra-amandemen, legislatif (MPR) berada diatas ekeskutif (Presiden), walau pada kenyataannya eksekutiflah yang

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

sebenarnya berada diatas dan mengendalikan legislatif. Posisi yang sejajar dalam konstitusi pasca-amandemen juga menimbulkan hubungan baru antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, berbeda dengan hubungan antar-keduanya dalam konstitusi pra-amandemen.

Dari studi singkat terhadap kontitusi (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), ditemukan beberapa bentuk hubungan antara legislatif dan eksekutif tersebut misalnya dalam bidang, *pertama,* kekuasaan legislasi (membuat undang-undang). Terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Pasal 20 ayat (2) "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama."

Kedua pasal ini mensuratkan adanya pengurangan kekuasaan legislasi Presiden. Presiden dikembalikan ke posisi sebagai pelaksana undang-undang, bukan pembentuk undang-undang dan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembuat undang-undang ini semakin diperkuat oleh konstitusi dengan Pasal 20 ayat (5): "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dan wajib diundangkan." Pada bidang kekuasaan legislasi, pemisahaan kekuasaan (*Separation of Power*) dalam konstitusi pasca-amandemen (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) telah diakomodir.

Kedua, kekuasaan administratif dan kelembagaan. Terdapat dalam Pasal 7A "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Dan Pasal 7C “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Posisi Presiden/Wakil Presiden dikontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui mekanisme pemakzulan (*impeachment process*) serta posisi Dewan Perwakilan Rakyat sama kuat dengan Presiden, karena Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat . Sepertinya pada bidang kekuasaan ini, kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat lebih besar dari Presiden, karena Dewan Perwakilan Rakyat bisa mengkontrol Presiden lewat mekanisme pemakzulan. Prinsip saling awas (*checks*) bersifat searah dan cenderung *legislative heavy*. Lalu bagaimana bentuk kontrol Presiden terhadap Dewan Perwakilan Rakyat ? sejauh ini penulis tidak menemukan pasal dalam kontitusi pasca-amandemen (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) yang menyebutkan kontrol Presiden terhadap Dewan Perwakilan Rakyat . Pasal pemakzulan menurut hipotesa penulis dilandasi pada aksi sejarah Orde Baru yang memberikan kewenangan sangat besar pada Presiden. Jadi Pasal pemaksulan harus melalui prosedur yang rumit.

Ketiga, kekuasaan militer dan diplomatik. Terdapat dalam Pasal 11 ayat (1) “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.” Ayat (2) “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Dan Pasal 13 ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Ayat (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Presiden hanya memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat apabila mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain. Kata memperhatikan disini berarti bukan sebuah

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

keharusan? Kata “memperhatikan” menurut hemat penulis adalah sebuah bentuk saling imbang (*balances*) antara Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) dengan Presiden (eksekutif).

Keempat, kekuasaan yudikatif. Terdapat dalam Pasal 14 ayat (2) “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal ini jelas mensuratkan adanya prinsip saling imbang (*balances*) antara DPR dengan Presiden.

Penyelenggara negara mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Negara Republik Indonesia bertekad menjalankan fungsi pemerintahan negara ke arah tujuan yang dicita-citakan.

Oleh karenanya dilakukan amandeman Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan agar tejadi pergeseran lembaga negara dalam system ketatanegaraan. Kekuasaan Presiden sebagai pemegang tertinggi tampuk kekuasaan eksekutif, lebih terpusat pada urusan-urusan jalannya pemerintahan, kekuasaan legislatif yang semula dominan pada kekuasaan eksekutif, kini kekuasaan tersebut dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat . Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan kedudukan Presiden sederajat dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Perimbangan kedudukan tersebut diwujudkan dalam ketentuan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1), sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1). Hal ini menandakan bahwa kedudukan Presiden tidak bergantung pada parlemen

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

seperti dalam sistem parlementer. Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat dengan mudah memberhentikan Presiden dan atau Wakil Pesiden dalam masa jabatannya, kecuali karena melakukan pelanggaran hukum tertentu yang harus diputuskan terlebih dahulu melalui mekanisme hukum dalam forum pengadilan Mahkamah Konstitusi. Perubahan mendasar kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, menegaskan perubahan yang mendasar dan menegaskan sistem presidensial dalam Undang Undang Dasar 1945. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan dengan sistem presidensial. Urusan pemerintahan dalam sistem presidensial yang telah lebih terpusat pada kekuasaan eksekutif pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah dalam rangka memberikan kesejahteraan terhadap masyarakat, di mana negara memerlukan kekuasaan yang lebih luas. Negara diidealkan untuk menanganai hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Oleh karenanya, untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat pemegang kekuasaan eksekutif (pemerintah) dalam negara modern mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagaimana diamanatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibantu oleh menteri- menteri negara.

Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga-lembaga negara yang memegang ketiga kekuasaan tersebut ialah keuasan exekutif kekuasan legislatif dan kekuasan yudikatif, getiga kekuasan itu disebut sebagai lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara, yaitu ketika diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dalam TAP MPR tersebut, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Pertimbangan Presiden (DPA) disebut dengan lembaga tinggi negara. Ada satu lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri. Setelah mengalami amandemen Undang Undang Dasar 1945 istilah tersebut tidak dikenal lagi, dan kita hanya mengenal lembaga negara, baik lembaga negara yang bersifat utama (main state organ seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan MA), maupun lembaga negara tambahan atau pendukung (*auxiliary state organ* seperti DPD, Komisi Yudisial, BPK). Ciri yang menonjol dari praktek ketatanegaraan pada saat itu adalah kuatnya eksekutif atau dominasi eksekutif *(executive heavy),* baik dalam hubungannya dengan lembaga legislatif, maupun dengan lembaga yudikatif. Namun, sejalan dengan perkembangan dinamika demokrasi di tanah air, bangsa kita pernah melakukan suatu perubahan sikap dan pola pikir yang sangat ekstrim yang termanifestasi dalam gerakan reformasi yang melibatkan banyak elemen masyarakat, yang pada akhirnya melahirkan berbagai perubahan mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan kita.

Salah satu agenda reformasi tersebut adalah melakukan perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sebelumnya dianggap "sakral", sehingga tidak dapat diamandemen. Agenda amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menyentuh struktur dan sistem ketatanegaraan. Pengaturan mengenai lembaga-lembaga negara yang semula sangat sumir, dirumuskan secara lebih lengkap dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta perintah untuk dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur tiga pilar utama lembaga kekuasaan negara, yaitu kekuasaan eksekutif dengan Presiden sebagai main state organ, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Perubahan ini menggambarkan bahwa reformasi telah memberikan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dari sistem yang otoriter, sentralisasi menuju sistem demokrasi yang terkonsolidasi. Sistem demokrasi yang terkonsolidasi didasarkan pada

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

beberapa prinsip, yaitu rechtsstaat (praktek penyelenggaraan negara berdasarkan hukum), birokrasi yang netral dan efisien, masyarakat sipil yang otonom, masyarakat politik yang otonom, serta masyarakat ekonomi yang otonom. Amandemen terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah dasar-dasar konsensus dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik pada tataran suprastruktur maupun infrastruktur politik.

Pada sisi kekuasaan eksekutif, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memperkuat karakter sistem pemerintahan presidensiil dengan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Di samping itu, penataan kekuasaan eksekutif ditandai pula dengan penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai satu lembaga negara yang berdiri sendiri. Penghapusan DPA dan perintah kepada Presiden untuk membentuk Badan Penasehat Presiden, memperjelas bahwa badan tersebut sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif yang mendukung pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Demikian pula dengan kementerian negara, Undang Undang Dasar 1945 mempertegas kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Penguatan kedudukan kementerian-kementerian negara ditandai pula dengan perintah Undang Undang Dasar 1945 untuk mengatur mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara dengan undang-undang. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil ini, Presiden secara politis tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pertanggungjawaban Presiden adalah pertanggungjawaban hukum apabila melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan / atau pendapat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memnuhi syarat sebagai Presidn dan/atau wakil Presiden (pasal 7 B ayat (1) Undang-undang dasar yang di amandemen) hukum yang diproses melalui mekanisme impeachment.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Pada sisi kekuasaan yudikatif, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan tiga lembaga yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan yudikatif, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Tugas dan wewenang ketiga lembaga negara di bidang kekuasaan yudikatif tersebut, diatur dalam undang-undang tersendiri. Pada sisi kekuasaan legislatif, terjadi penataan kelembagaan yang ditandai reposisi dan penegasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dan terbentuknya lembaga negara baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagai lembaga negara pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melaksanakan tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Demikian pula, Dewan Perwakilan Daerah dengan kewenangannya yang terbatas dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan, misalnya Dewan Perwakilan Daerah mengajukan rancangan Undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (pasal 22 D ayat (1) Undang-undang dasar 1945 yang di amandemen), DPD ikut mebahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah' pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah' pengelohan sumber daya alam dan sumber daya ekonimi lainnya, serta pertimbang pusat dan daerah' serta memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pedapatan belanja dan negara dan rancanagn undang-undang yang berkaitan dengan pajak,pendidikan,dan agama pasal 22 D (2) Undang-undang dasar 1945 yang di amandemen tetap dilihat sebagai bagian lembaga negara di bidang kekuasaan legislatif.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut.

1. Alasan adanya Kebijakan Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

a. Pembatasan masa jabatan Presiden perlu dipertegas sebab pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli dimana Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali, sehingga pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli akan memungkinkan Presiden menjabat seumur hidup dan akan berpengaruh buruk terhadap demokrasi dan regenerasi.

b. Pembatasan kekuasaan eksekutif penting untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis, sebab pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli yang menyatakan "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan Kehakiman menurut Undang-Undang. Dengan terbitnya Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 (KETENTUAN-KETENTUAN POKOK KEKUASAN KEHAKIMAN) dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 (TENTANG POKOK-POKOK KEHAKIMAN) belum mencerminkan negara hukum yang demokratis karena eksekutif ikut campur dalam urusan pengadilan, maka perlu pembatasan kekuasaan eksekutif dalam urusan peradilan yang ditegaskan dengan Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang yang jelas dan tegas.

c. Pembatasan kekuasaan eksekutif dalam hal legislasi perlu sekali dibatasi sebab Undang-Undang Dasar 1945 yang asli Pasal 21 ayat (2) dalam pelaksanaannya pernah terjadi peristiwa dimana Dewan perwakilan Rakyat diperintah oleh eksekutif untuk merevisi Undang

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Universitas Terbuka

Undang yang telah disahkan oleh eksekutif. Hal ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat selain tunduk pada eksekutif juga lemah. Padahal mempunyai kedudukan yang sama.

d. Hak prerogratif Presiden perlu pembatasan yang jelas baik dengan Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang sehingga dalam menegakkan hak preogratif, Presiden dapat menerapkan dengan baik dan adil.

2. Kemampuan Norma-norma Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam mewujudkan *Check and Balance* dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia.

1. Norma yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen telah mewujudkan Check and Balance dalam pembuatan Undang-undang
2. Norma dalam Pasal 7 B UUD 1945 yang diamandemen memberi kedudukan yang kuat Presiden dalam memerintah.
3. Norma dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (3) menunjukkan penugasan maupun penerimaan duta telah melalui filter.
4. Norma Pasal 14 ayat 1 Persiden dalam memberi grasi dan rehabiltasi dengan pertimbangan MA adalah pertimbangan yang menyangkut masalah kemanusiaan misalnya usia,keamanan,kelakuan, sehingga bukan pertimbangan dalm hal hukum.
5. Norma Pasal 14 ayat (2) yang diamandemen Presiden dalam memberi amnesti dan abolisi meminta pertimbangan DPR adalah demi mewujudkan keamanan dalam masyarakat dan negara serta demi keadilan dan kepentingan umum.

Universitas Terbuka

C. Implikasi

Implikasi dari Hasil penelitian tersebut adalah :

1. Dengan adanya alasan kebijakan pembatasan kekuasaan eksekutif dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka memberikan peran yang besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat, sehingga kadang-kadang rapat menemui jalan buntu dalam pengajuan Rancangan Undang Undang selalu dimungkinkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya mementingkan Partai Politik dan bukan kepentingan umum.
2. Dengan norma-norma hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dapat mewujudkan *check and balances* dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia berimplikasi pada penyelenggaraan Pemerintahan semakin tertata, tetapi dimungkinkan misal dalam perubahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dapat macet dalam perundingan maka akan terjadi kompromi yang akibat memanipulasi data dan keuangan oleh kedua belah pihak.

D. Saran

Berdasarkan kesimpulan dan implikasi disarankan

- Pasal 13 ayat (2), pasal 13 ayat (3), pasal 14 ayat (1), pasal 14 ayat (2) UUD 1945 yang diamandemen Presiden harus melaksanakan dengan kosekuwen dalam peminta pertimbangan DPR maupun MA, namun pertimbangan ini jangan merupakan suatu keharusan bagi Presiden untuk melaksanakan hasil pertimbangan dari DPR maupun MA.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan.* Prenada Media Group, Jakarta

Adi Wibowo. 2008. *Hukum dan Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Gramedia

A.G Subarsono. 2005. *Evaluasi kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Bagir Manan. 1999. *Lembaga Kepresidenan.* Gama Media Offset. Yogyakarta.

Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Burhan Ashofa. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2010. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Raja Grafindo, Jakarta.

_____2009. *Undang Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 2 - Undang Undang Dasar 1945 dan Pembahasan*, Jalur Mas Media, Jakarta.

Dimyati Hartono, 2009, *Problematik dan solusi Amandemen Undang Undang Dasar 1945.* PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Esmi Warassih Pujirahayu. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.

H.B. Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*. Surakarta: Sebelas Maret University Pers.

Indriyanto Seno Aji, 2009, *Humanisme dan Pembaharuan Penegakan hukum*. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta.

Inu Kencana Syafiie, 2009, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia.* Bumi Aksara. Jakarta.

Irfan Islamy, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* PT. Bumi Aksara. Jakarta

Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, 2006, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung*, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

Johny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Media Publishing. Malang.

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Lili Rasjidi, Ira Tania Rasjidi, 2007, Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.

Mahfud M.D. 1999. *Hukum Dan Pilar Demokrasi*. Gama Media. Yogyakarta:
.2009. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
.2010.*Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-dasar Hukum Politik*. PT. Gramedia. Jakarta

Michael Howlett. 1998. "Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Polycy Process", *Policy Studies Journal, Vol. 26, No. 3*

Moh Kusnardi, Bintan R. Saragih, 2008. *Hukum Negara*. Gaya Media Pratama. Jakarta.

Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum.* Kencana Prenada Media Group.

Philippe Nonet, Philip Selzmick, 2008, *Hukum Responsif*. Penerbit Nusa Media. Bandung.

Richard d. Aidrich. 2007. "Judicial Independence in a Democratic Society, The Advocate", *The Law Review of The International Academy of Trial Lawyers*. Vol.1. No.l. January.

Robert Saidman dan Chamblis. 1971. *Law, Order and Power,* Reading. Mass: Affison – Weslym

Scott Barclay. 1999. "Law and Policy", *Policy Studies Journal. Vol. 27. No. 1*

Setiono. 2004. *Materi Matrikulasi Hukum dan Kebijakan Publik*, Surakarta: Pascasarjana UNS

Solichin Abdul Wahab, 2008, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Bumi Aksara. Jakarta.

Soetandyo Wognjosoebroto. 2002. *Hukum. Paradigma dan Dinamika Masalahnya.* Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perklumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa).

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

Soerjono Sukanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Taufiqurrohman Syakuri, 2004, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan Undang Undang Dasar di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia.* Ghalia Indonesia. Bogor.

Thomas Biekland. 1998. "Law, Policy Making, and the Policy Proces: Closing the Gaps, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 2

Winarno Surakhmad.1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Yogyakarta: Transito

Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan Yang Baik*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Zainal Arifin Hoessein 2009 *Hukum dan Teori konstitusi*. Diktat Pasca sarjana FH UNS

Universitas Terbuka

Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka