

PENGUATAN KEDUDUKAN DAN PEMBatasan KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PERUBAHAN UUD 1945

A. Rosyid Al Atok

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang
Jl. Semarang 5 Malang

Abstract: The four-time amendments of the Constitution 1945 have brought quite big implications in the structures of Indonesian constitutional law. It is particularly on the organization of the state institutions dealing with the classes, residences, duties, and mandates of the institutions. Take, for example, the president. Before the amendments, president as the holder of the executive power was judged executive heavy. On the other hand, after the amendments, there is a quite significant power restriction. However, there is also a strengthening; the president is chosen directly by the peoples. As the result, he has strong political legitimacy. Here, the power restriction of the president is done through controls of the Parliament. The controls include the mechanisms of judgments and agreements of the Parliament on some authorities that fully belonged to the president before. On one side, the restriction gives a positive impact in avoiding abuse of power. On the other side, it also emerges another problem in the state running because it looks excessive and not proportional.

Abstrak: Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali perubahan telah membawa implikasi yang cukup besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, khususnya berimplikasi terhadap penataan kelembagaan negara yang berkaitan dengan jenis, kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga negara. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang sebelum perubahan dinilai mempunyai kekuasaan terlalu besar (*executive heavy*), setelah perubahan UUD 1945 mengalami pembatasan kekuasaan yang cukup signifikan. Namun disamping itu juga diberikan penguatan melalui dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga mempunyai legitimasi politik yang kuat. Pembatasan kekuasaan Presiden dilakukan dengan melakukan pengawasan melalui mekanisme pertimbangan dan/atau persetujuan dari DPR terhadap beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan penuh Presiden. Di satu sisi pembatasan tersebut dapat berdampak positif dalam menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang sebelum diadopsi sering terjadi, namun di sisi lain ternyata juga dapat menimbulkan problem tersendiri dalam praktek penyelenggaraan negara, karena dipandang cukup berlebihan dan kurang proporsional.

Kata Kunci: Pembatasan Kekuasaan, Presiden, Perubahan UUD 1945

Salah satu alasan dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden tanpa disertai dengan sistem *checks and balances* yang memadai (Pratiknya, 1999:100). Karena itu, salah satu hal yang ingin dicapai dalam perubahan UUD 1945 adalah memberikan pembatasan kepada kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, sehingga tidak lagi membuka peluang terjadinya dominasi eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dari empat kali perubahan UUD 1945 telah ditetapkan beberapa ketentuan untuk membatasi

kekuasaan Presiden yang sebelumnya sangat dominan. Tetapi, selain itu juga ditetapkan ketentuan yang menguatkan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

PENGUATAN KEDUDUKAN PRESIDEN MELALUI PEMILIHAN SECARA LANGSUNG

Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Pasal 6A Ayat (1) menentukan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Ketentuan ini telah

mengubah sistem pemilihan Presiden dengan tidak lagi dipilih oleh MPR sebagaimana ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 sebelum diubah. Perubahan sistem pemilihan Presiden tersebut membawa beberapa implikasi, yaitu: (1) Kedudukan Presiden adalah kuat karena tidak tergantung pada MPR; (2) Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR melainkan bertanggung jawab kepada rakyat dan konstitusi; (3) MPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, kecuali melalui mekanisme *impeachment* yang telah diatur dalam UUD 1945.

Pemilihan dan pertanggungjawaban Presiden oleh dan kepada MPR telah dinilai oleh beberapa pihak menjadikan sistem pemerintahan yang tidak jelas. Sumantri (1989:116) menilai sebagai sistem campuran antara presidensial dan parlementer, sedang Koesnardi dan Harmaily Ibrahim (1988:180) menilai sebagai *quasi presidensial*. Tetapi dengan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat tersebut mempertegas bahwa sistem pemerintahan RI yang digunakan adalah sistem pemerintahan presidensial. Tiga prasyarat utama sistem pemerintahan presidensial yang dikemukakan oleh Sartori (1997:84) telah terpenuhi, yaitu: (1) Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu; (2) Dalam masa jabatannya Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen; (3) Presiden memimpin langsung pemerintahan yang dibentuknya.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat secara langsung dalam satu pasangan, ternyata disertai dengan persyaratan yang cukup berat. Persyaratan tersebut adalah perolehan suara mayoritas mutlak dengan persyaratan distribusi teritorial. Menurut Pasal 6A Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa pasangan yang bersangkutan harus mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi yang ada.

Bagaimana jika dalam pemilihan umum ternyata tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara mayoritas mutlak dan memenuhi persyaratan distribusi teritorial? perubahan keempat UUD 1945 pasal 6A ayat (4) menentukan bahwa dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih lagi oleh rakyat secara

langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan yang cukup berat tersebut dimaksudkan untuk memberikan validitas yang tinggi terhadap kekuasaan Presiden karena betul-betul dipilih oleh mayoritas rakyat dari seluruh daerah. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana dikemukakan Verney (Lijphart, 1999:35-50) tidak ada fokus kekuasaan karena kekuasaan terbagi ke cabang-cabang atau lembaga negara yang ada, sehingga dibutuhkan Presiden yang secara politis merasa lebih kuat kedudukannya dari pada para wakil rakyat karena presiden dipilih oleh seluruh rakyat sedang para wakil rakyat dipilih oleh sebagian rakyat.

Penguatan kedudukan Presiden yang tidak lagi tergantung pada MPR juga diimbangi dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Pembatasan dituangkan dalam periode jabatan maupun pembatasan beberapa kewenangan yang berkaitan dengan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, sehingga kuatnya kedudukan tersebut tidak mengarah pada sentralisme kekuasaan di tangan Presiden.

PEMBATASAN PERIODE JABATAN PRESIDEN

Pembatasan periode jabatan Presiden merupakan salah satu upaya untuk mencegah terjadinya pemegang jabatan kekuasaan yang terus menerus yang diyakini akan menjadi sumber keabsolutan dan penyimpangan kekuasaan. Karena itu pada Perubahan Pertama UUD 1945 dilakukan perubahan ketentuan Pasal 7 yang semula menentukan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali", diubah menjadi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Dengan perubahan tersebut maka periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih tegas, yaitu hanya boleh memegang jabatan yang sama selama dua kali atau periode. Dengan demikian kejadian seseorang menjabat presiden sebanyak 6 (enam) periode, masa pemerintahan Presiden Soeharto, tidak terulang lagi. Meskipun

demikian, perubahan tersebut masih menyisakan dua kemungkinan permasalahan yang seharusnya juga diantisipasi oleh UUD 1945, yaitu:

1. Masih adanya peluang bagi seseorang untuk berada pada "puncak" kekuasaan eksekutif selama 20 tahun, yaitu jika seseorang dapat memegang jabatan Wakil Presiden selama 2 (dua) periode (10 tahun) kemudian setelah itu memegang jabatan Presiden selama 2 (dua) periode (10 tahun). Kondisi ini tentu tidak akan menjadi masalah manakala memang secara nyata rakyat melalui pemilihan umum menghendaki demikian, tetapi tetap saja dapat membuka peluang terjadinya penyimpangan kekuasaan karena terlalu lama berada di puncak kekuasaan.
2. Jika pada suatu keadaan Wakil Presiden harus menggantikan Presiden dalam masa jabatannya, apakah hal ini dianggap bahwa Wakil Presiden yang menggantikan Presiden tersebut berarti telah menjabat Presiden dalam satu periode, sehingga tinggal mempunyai kesempatan satu periode lagi, atau dia masih mempunyai kesempatan mencalonkan diri sebagai Presiden untuk dua periode lagi karena jabatan Presiden yang diperoleh dari pergantian tersebut hanya bersifat meneruskan dari masa jabatan Presiden sebelumnya.

Kedua permasalahan tersebut ternyata tidak diatur dalam empat kali perubahan UUD 1945. Padahal mestinya hal mendasar semacam itu menjadi muatan materi konstitusi, dan tidak cukup diatur melalui Undang-Undang.

PENGGANTIAN PRESIDEN DALAM MASA JABATAN

Permasalahan pergantian Presiden dalam masa jabatan ditentukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 8 Ayat (1) yang menentukan: "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya." Perbedaan ketentuan tersebut dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan adalah terletak pada penambahan kata "diberhentikan". Penambahan ini dapat menghilangkan keraguan makna dari kata "berhenti" yang bisa ditafsirkan berhenti atas kemauan sendiri atau berhenti karena diberhentikan. Dengan adanya penambahan kata diberhentikan tersebut maka yang dimaksud

dengan kata berhenti adalah berhenti atas kemauan sendiri.

Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 7A menentukan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dapat dilakukan oleh MPR atas usul DPR, baik apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pemberhentian oleh MPR, atau berhenti atas permintaan sendiri, atau mangkat, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, bisa terjadi pada salah satu secara sendiri-sendiri antara Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga bisa terjadi pada keduanya secara bersamaan. Jika terjadi pada salah satu secara sendiri-sendiri, baik Presiden atau Wakil Presiden, maka akan ada kekosongan Wakil Presiden. Jika terjadi pada keduanya secara bersamaan, maka akan ada kekosongan Presiden dan Wakil Presiden sekaligus.

Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 8 Ayat (2) menentukan bahwa selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Jika terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden sekaligus, Perubahan Keempat UUD 1945 Pasal 8 Ayat (3) menentukan bahwa yang bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Kemudian selambat-lambatnya 30 hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk 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 pemilihan umum sebelumnya, sampai habis masa jabatannya.

Pemberian batas waktu pengisian kekosongan pemangku jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya 60 hari dan batas waktu pengisian kekosongan pemangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan selambat-lambatnya 30 hari tersebut di atas, menunjukkan bahwa kedua jabatan tersebut tidak boleh

dibiarkan mengalami kekosongan terlalu lama, mengingat pentingnya kedudukan kedua jabatan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal tersebut memang tidak menyebutkan secara agak lebih terperinci mengenai tugas Wakil Presiden. Namun dari ketentuan UUD 1945 dan perubahan-perubahannya dapat disimpulkan bahwa ada tiga fungsi dari Wakil Presiden, yaitu: (1) sebagai pembantu pelaksanaan tugas dari Presiden, (2) sebagai wakil Presiden ketika Presiden berhalangan, dan (3) sebagai pengganti Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

PEMBATASAN KEKUASAAN PRESIDEN SEBAGAI KEPALA NEGARA DAN KEPALA PEMERINTAHAN

Salah satu ciri dari sistem pemerintahan Presidensial menurut Sartori (1997:84) adalah Presiden memimpin langsung pemerintahan yang dibentuknya. Hal ini berarti bahwa Presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang sekaligus jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara, sehingga terjadi peleburan kekuasaan serimonial yang melekat pada kepala negara dan kekuasaan politik yang melekat pada kepala pemerintahan. Penyatuan kekuasaan serimonial dan kekuasaan politik pada Presiden tersebut menjadikan kekuasaan Presiden sangat luas, namun bukan berarti tak terbatas.

Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini tidak mengalami perubahan apa pun. Perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan eksekutif Presiden adalah perubahan Pasal 17 Ayat (2), (3), dan (4) pada Perubahan Pertama UUD 1945.

Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 juga tidak mengalami perubahan. Pasal ini menentukan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Hal ini memang merupakan ciri dari sistem pemerintahan presidensial, yaitu para menteri berkedudukan sebagai pembantu Presiden dan karena itu hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Tampaknya perubahan UUD 1945 tetap

mempertahankan keberadaan sistem pemerintahan presidensial.

Perubahan Pertama UUD 1945 pada Pasal 17 Ayat (2) hanya berkaitan dengan perubahan redaksional terhadap istilah diperhentikan diubah menjadi diberhentikan, sehingga secara substansial tidak membawa implikasi apapun. Kewenangan pengangkatan dan pemberhentian para menteri tetap menjadi kewenangan Presiden secara penuh yang tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara lainnya.

Perubahan Pertama UUD 1945 Pasal 17 Ayat (3) berkaitan dengan kedudukan menteri-menteri dalam pemerintahan. Sebelum perubahan, ayat tersebut berbunyi: "Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan". Kalimat tersebut kemudian diubah menjadi: "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan". Perubahan pada Pasal 17 Ayat (3) ini merupakan upaya untuk melegitimasi dalam praktek pembentukan kabinet selama ini yang ternyata tidak semua menteri memimpin departemen. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa berdasarkan tuntutan kebutuhan, di samping menteri-menteri yang memimpin departemen ternyata juga diperlukan beberapa menteri yang mengurus bidang tertentu di luar departemen. Keberadaan Menteri Koordinator, Menteri Sekretaris Negara, dan beberapa Menteri yang tidak memimpin departemen, seperti Menteri/Kepala Bappenas, Menteri Peranan Wanita, dan sebagainya adalah tuntutan kebutuhan dalam praktek pemerintahan. Untuk menghilangkan kerancuan antara menteri yang memimpin departemen dan yang tidak memimpin departemen, istilah Departemen yang digunakan untuk menyebut institusi kementerian dihapuskan dan diganti dengan Kementerian. Misalnya, sebutan Departemen Pendidikan Nasional diganti dengan Kementerian Pendidikan Nasional.

Meskipun Presiden mempunyai kewenangan penuh untuk mengangkat dan memberhentikan para menteri, namun Presiden tidak mempunyai keleluasaan untuk menentukan kementerian negara yang dibidangi oleh para menteri. Perubahan ketiga UUD 1945 pasal 17 ayat (4), menentukan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini merupakan salah satu upaya untuk membatasi kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan agar tidak membentuk, mengubah, atau membubarkan suatu

kementerian negara tertentu dengan mudah sesuai dengan kehendaknya sendiri. Sebab keberadaan suatu kementerian negara berkaitan dengan masalah pelayanan publik atau kepentingan umum, sehingga keberadaannya harus diatur dengan undang-undang. Kasus pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan oleh Presiden Abdurrahman Wachid, merupakan faktor yang mendorong lahirnya ketentuan tersebut. Pengaturan lebih lanjut tentang kementerian negara ini diatur dengan UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara.

Mengenai kewenangan Presiden dalam hal keuangan negara, sejak semula UUD 1945 telah membatasi kewenangan tersebut melalui instrumen persetujuan DPR dan Undang-Undang. Meskipun ada perubahan ketentuan pada Pasal 23 UUD 1945, tetapi perubahan tersebut tidak banyak berimplikasi terhadap perubahan kewenangan Presiden dalam mengajukan usul rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara kepada DPR dan membahasnya bersama.

Satu-satunya perubahan yang menimbulkan implikasi adalah perubahan ketiga UUD 1945 pasal 23A yang menentukan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini merupakan perubahan dari Pasal 23 Ayat (2) yang sebelumnya menentukan bahwa segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. Jika berdasarkan ketentuan sebelumnya, Presiden mempunyai keleluasaan untuk melakukan pungutan di luar pajak tanpa harus diatur dengan undang-undang, sehingga membuka peluang bagi Presiden untuk lebih leluasa melakukan korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara melalui instrumen Keppres atau pun Inpres. Tetapi dengan adanya perubahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23A tersebut, maka pungutan-pungutan yang bersifat memaksa di luar pajak pun harus diatur dengan undang-undang, sehingga keleluasaan Presiden untuk melakukan pungutan menjadi terbatas, dan peluang untuk korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara dapat dihindari.

Perubahan UUD 1945 juga memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden sebagai kepala negara. Menurut Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, meskipun sudah dinyatakan bukan lagi bagian dari UUD 1945, yang dipresentasikan sebagai kekuasaan Presiden

sebagai kepala negara adalah kekuasaan yang tertuang dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15, yaitu kekuasaan dalam hal: (1) pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10); (2) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11); (3) menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12); (4) mengangkat dan menerima duta dan konsul (Pasal 13); (5) memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (Pasal 14); (6) memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15).

Kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan perang (angkatan darat, laut, dan udara) sebagaimana dalam Pasal 10 UUD 1945 tidak mengalami perubahan apa pun. Namun dalam hal pengangkatan Panglima TNI yang semula menjadi wewenang penuh Presiden, karena memang tidak diatur dalam UUD 1945, dalam pelaksanaannya kemudian diberikan pembatasan melalui Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 3 Ayat (3) Ketetapan MPR tersebut menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR. Pembatasan kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI tersebut seharusnya menjadi materi muatan dari Undang-Undang Dasar.

Sejak semula UUD 1945 Pasal 11 dan 12, sebelum diubah, sudah membatasi bahwa kekuasaan Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain serta kekuasaan dalam menyatakan keadaan bahaya, harus dilakukan dengan persetujuan DPR. Hanya saja tidak ada ketegasan mengenai perjanjian internasional yang bagaimana yang harus mendapatkan persetujuan DPR. Sebab jika semua pembuatan perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan DPR maka akan menyulitkan gerak pemerintahan dalam membina hubungan internasional. Karena itu kemudian dilakukan Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Pasal 11 dengan menambah 2 ayat yang bisa memberikan ketegasan, yaitu Ayat (2) dan (3). Pasal 11 Ayat (2) menegaskan bahwa perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban

keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.

Sedang kekuasaan Presiden dalam mengangkat dan menerima duta dan konsul terdapat perubahan yang cukup berarti. Kalau sebelum perubahan, Pasal 13 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 memberikan kewenangan penuh secara prerogatif kepada Presiden untuk mengangkat dan menerima duta dan konsul, maka setelah dilakukan Perubahan Pertama UUD 1945 pada Ayat (2) dan penambahan pada Ayat (3), Presiden dalam mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sedang dalam hal pengangkatan dan penerimaan penempatan konsul masih menjadi kewenangan penuh Presiden.

Ketentuan mengenai pengangkatan dan penerimaan duta yang harus memperhatikan pertimbangan DPR didasarkan pemikiran atas kedudukan duta yang sangat strategis sebagai wakil dari negara dan bangsa sehingga DPR perlu memberikan pertimbangan. Namun ada sesuatu hal yang perlu diperhatikan sebagai implikasi dari ketentuan perlunya pertimbangan DPR dalam penerimaan duta negara lain. Sesuai dengan kelaziman diplomatik, pemberian persetujuan atas pencalonan duta negara asing cukup dilakukan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara penerima. Pemberian pertimbangan oleh DPR bisa mengakibatkan lambatnya persetujuan, karena DPR harus sidang pleno yang tidak setiap saat bisa diagendakan. Hal ini bisa menimbulkan persepsi yang keliru dan dianggap sebagai tindakan yang kurang bersahabat baik oleh negara pengirim maupun pribadi calon duta yang bersangkutan. Karenanya mungkin akan diberikan perlakuan yang sama, yaitu memperlambat proses persetujuan, bagi calon duta dari Indonesia di negara terkait. Jika hal ini terjadi maka akan dapat merusak keharmonisan hubungan bilateral dengan negara lain.

Klausul “memperhatikan pertimbangan” mengandung makna yang mengambang dan kurang tegas. Apakah pertimbangan yang diberikan oleh DPR tersebut bersifat fakultatif atau mengikat bagi Presiden? Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari bisa saja klausul pertimbangan tersebut dipenuhi melalui kompromi dan lobi antara Presiden dan DPR, tetapi sebagai suatu ketentuan konstitusi bisa menimbulkan ketidakpastian pembagian

kekuasaan antara keduanya. Dalam praktek, ketentuan-ketentuan yang demikian itu sering dijadikan sebagai alat legitimasi pemaksaan kepentingan tertentu oleh kedua belah pihak. Dengan berlindung di bawah klausul “memperhatikan pertimbangan” bisa saja Presiden meskipun telah memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPR tetap mengambil keputusan sesuai dengan pertimbangannya sendiri dengan alasan bahwa pertimbangan dari DPR itu sifatnya tidak mengikat. Sebaliknya jika pertimbangan yang diberikan oleh DPR, meskipun telah diperhatikan tetapi tidak dapat mempengaruhi keputusan Presiden, maka bisa dijadikan alasan bagi DPR untuk menuduh Presiden telah melanggar konstitusi karena tidak memenuhi pertimbangan yang diberikan oleh DPR. Atau bisa terjadi, untuk menghindari konflik atau membagi tanggung jawab bersama secara politis, Presiden akan selalu memenuhi pertimbangan DPR. Jika hal ini terjadi maka ketentuan konstitusi yang berbunyi “memperhatikan pertimbangan” itu secara aktual akan menjadi “dengan persetujuan”.

Ketentuan untuk “memperhatikan pertimbangan” DPR juga berlaku kepada Presiden dalam memberi amnesti dan abolisi, sedang dalam memberi grasi dan rehabilitasi Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut diatur dalam Perubahan Pertama UUD 1945 Pasal 14 Ayat (1) dan (2) yang merupakan hasil perubahan dari Pasal 14 yang sebelumnya dalam hal-hal tersebut Presiden mempunyai kewenangan penuh.

Dipilihnya klausul “memperhatikan pertimbangan” dalam berbagai ketentuan di atas tampaknya dimaksudkan bukan semata-mata untuk mengambil alih kewenangan Presiden, tetapi lebih sebagai upaya melakukan kontrol agar Presiden tidak semena-mena dalam menggunakan kewenangan-kewenangan tersebut. Sebab, kalau dimaksudkan untuk membatasi maka klausul “memperhatikan pertimbangan” kurang tepat dan kurang efektif.

Selanjutnya dalam Perubahan Pertama UUD 1945 Pasal 15 ditentukan bahwa Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Kalimat “yang diatur dengan undang-undang” merupakan klausul tambahan yang sebelumnya tidak ada. Perubahan ketentuan tersebut memang membatasi bahwa dalam memberi gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya Presiden

dibatasi oleh undang-undang. Hanya saja tidak ada petunjuk mengenai materi yang seharusnya dan yang dilarang dalam undang-undang yang harus dibuat.

Pasal 12 UUD 1945, yang tidak mengalami perubahan apapun, juga menentukan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan tersebut terlalu umum dan tidak dapat dijadikan sebagai pedoman kewenangan apa yang boleh dilakukan oleh seorang Presiden jika negara dalam keadaan darurat. Dalam perspektif Negara Hukum (*the Rule of Law or Rechtsstaat*), menurut Asshiddiqie (2001: 17), walaupun negara berada dalam keadaan darurat, maka kewenangan yang dapat dilakukan oleh seorang kepala pemerintahan berkenaan dengan keadaan darurat itu sendiri pun harus diatur pula dalam konstitusi dengan rincian pelaksanaan ditentukan dalam undang-undang.

Semua ketentuan dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya yang menentukan agar sesuatu hal diatur dengan undang-undang ternyata tidak disertai dengan arahan mengenai materi yang seharusnya dan yang dilarang dalam undang-undang yang bersangkutan. Padahal, suatu konstitusi, sebagaimana dikemukakan Kelsen (1995:261), diantaranya harus memuat ketentuan tentang isi undang-undang yang akan dibuat, bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai organ-organ pembentuk dan prosedur pembuatan undang-undang, melainkan juga memuat mengenai isi dari undang-undang yang harus dibuat tersebut, baik yang bersifat positif yang mengharuskan sesuatu isi tertentu dari suatu undang-undang, maupun yang negatif yang bersifat melarang suatu isi tertentu dari suatu undang-undang.

KERANCUAN PEMBATAAN KEKUSAAN PRSESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Perubahan pertama UUD 1945 pada Pasal 5 Ayat (1) telah mengubah kekuasaan Presiden yang semula memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR menjadi berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Kemudian diikuti dengan perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 20 Ayat (1) yang semula menentukan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, diubah menjadi DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Perubahan kedua ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memindahkan kekuasaan memegang undang-undang dari tangan Presiden ke DPR. Hal ini memang merupakan pengukuhan kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif dan menghilangkan kerancuan kedudukan Presiden yang selama ini sebagai pemegang kekuasaan eksekutif sekaligus memegang kekuasaan legislatif meskipun harus dengan persetujuan DPR.

Namun upaya untuk menghilangkan kerancuan dan pengukuhan kekuasaan legislatif tersebut ternyata tidak disertai dengan pengaturan mekanisme yang mendukungnya secara efektif. Kerancuan itu terjadi karena meskipun Presiden tidak lagi dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi Presiden mempunyai kewenangan untuk membahas dan menyetujui rancangan undang-undang dalam derajat yang sama dengan DPR. Menurut Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 20 Ayat (2), setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Tanpa persetujuan Presiden suatu rancangan undang-undang tidak dapat ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR.

Kekuasaan Presiden dan DPR dalam membahas dan menyetujui suatu rancangan undang-undang memang berimbang, sebab masing-masing tidak mempunyai hak *veto* apa pun. Mekanisme yang demikian ini memang dapat menciptakan *checks and balances* yang efektif, tetapi juga dapat menimbulkan berlarut-larutnya suatu pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Hal ini juga dapat menyebabkan kemacetan jika masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda dan tidak mau saling mengalah dan menerima. Upaya untuk menciptakan *checks and balances* antar dua lembaga negara harus disertai dengan jalan keluar dari kemacetan yang kemungkinan terjadi. Jalan keluar tersebut biasanya berupa *hak veto* dari masing-masing pihak dan hal tersebut merupakan materi muatan konstitusi.

Jalan keluar dari kemacetan yang mungkin terjadi dapat ditentukan lebih rinci melalui undang-undang, sesuai ketentuan perubahan kedua UUD 1945 Pasal 22A yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang... Prinsip-prinsip dasar seharusnya diatur dalam UUD untuk menjadi pedoman bagi undang-undang. Tujuannya untuk menghindari

adanya kemungkinan terjadinya pengaturan undang-undang di luar ketentuan UUD atau adanya undang-undang yang mengatur materi muatan UUD dan bukan mengatur pelaksanaan UUD.

Perubahan pertama UUD 1945 Pasal 20 Ayat (4) menentukan bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Selanjutnya Perubahan kedua UUD 1945 Pasal 20 Ayat (5) menentukan bahwa 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 sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ketentuan tersebut tidak mengandung masalah, sebab pengesahan Presiden tersebut bukan termasuk kekuasaan yang bersifat politis, melainkan hanya bersifat administratif. Presiden kemungkinan telah menyetujui suatu rancangan undang-undang tetapi kemudian tidak mau mengesahkannya menjadi undang-undang, tetapi kemungkinan tersebut kecil terjadi.

Penghapusan kekuasaan membentuk undang-undang pada Presiden tersebut ternyata juga tidak diikuti dengan penghapusan kekuasaan Presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan apa pun. Menurut ketentuan pasal tersebut, bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu). Perppu tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, jika tidak mendapat persetujuan maka harus dicabut.

Beberapa pihak beranggapan bahwa wewenang Presiden untuk menetapkan Perppu tersebut sudah tidak relevan. Ada beberapa alasan pokok mengapa wewenang tersebut harus dihapuskan dari UUD 1945. Pertama, wewenang tersebut terlalu besar untuk diserahkan kepada lembaga eksekutif, sehingga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Kedua, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memperlihatkan beragam kenyataan mengenai pelaksanaan wewenang ini yang pada prinsipnya dapat disimpulkan bahwa pemberian wewenang tersebut hanya menimbulkan permasalahan

daripada memberikan jalan keluar yang efektif untuk penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Ketiga, mekanisme pembentukan undang-undang secara darurat sudah tidak diberi ruang lagi dalam proses pembentukan undang-undang, sebab pada setiap awal masa persidangan DPR akan menyampaikan agenda program legislasi nasional sehingga kemungkinan kebutuhan undang-undang sudah dapat diantisipasi sejak awal (Susanti, 2000: 202-203).

Apabila kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu diletakkan dalam konteks kewenangan presiden sebagai pembentuk undang-undang dengan persetujuan DPR yang telah dihapus, maka relevansinya memang dapat dipertanyakan. Tetapi jika kewenangan Presiden tersebut diletakkan satu paket dalam konteks kewenangan Presiden menyatakan keadaan bahaya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12, maka hal tersebut masih dapat dipahami. Untuk itu perlu penegasan UUD 1945 dalam konteks apa kewenangan Presiden tersebut diberikan. Selain itu perlu ditentukan pula bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan wewenang tersebut diatur dengan undang-undang, sehingga mempersempit kesempatan Presiden untuk mennggunakan kewenangan itu sebagai alat legitimasi penyalahgunaan kekuasaan.

Sebagai lembaga eksekutif, Presiden mempunyai tugas melaksanakan undang-undang. Untuk itu Pasal 5 Ayat (2), yang tidak mengalami perubahan apa pun, menentukan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Persoalannya adalah, apakah kewenangan Presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah tersebut termasuk dalam lingkup kekuasaan di bidang legislatif atau eksekutif. Jika dilihat dari bunyi ayat tersebut di atas, maka jelas kewenangan Presiden itu dalam rangka menjalankan undang-undang, yang berarti termasuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Hanya saja selama ini, bahkan berdasarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 Pasal 2 dan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangn, Peraturan Pemerintah itu dikategorikan sebagai salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan persepsi bahwa penetapan Peraturan Pemerintah oleh Presiden tersebut termasuk lingkup kekuasaan legislatif.

Agar tidak menimbulkan kerancuan, maka dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 tersebut perlu diberi penegasan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai kebijakan untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian menjadi tegas dan jelas bahwa yang harus menjadi materi muatan peraturan pemerintah adalah kebijakan (*policy*) untuk melaksanakan undang-undang, sehingga tidak dipersepsikan sebagai lingkup kekuasaan legislatif. Dengan demikian akan menjadi jelas antara peraturan yang bersifat legislatif dan yang bersifat eksekutif, sehingga pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif menjadi jelas dan tegas. Selain itu UUD 1945 perlu menentukan agar tata cara pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan pelaksana lainnya diatur dengan undang-undang.

PERGESERAN WEWENANG PRESIDEN DALAM MENGGANGKAT ATAU MENETAPKAN DAN MEMBERHENTIKAN PEJABAT TINGGI NEGARA LAINNYA

Perubahan Kedua UUD 1945 juga memberikan penegasan terhadap kewenangan Presiden dalam mengangkat, memberhentikan, menetapkan, atau meresmikan anggota-anggota lembaga negara lainnya. Hal tersebut sebelumnya tidak diatur dalam UUD 1945 yang pengaturannya diserahkan kepada undang-undang, sehingga terjadi dominasi Presiden yang mengakibatkan terganggunya keseimbangan pembagian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara. Kewenangan-kewenangan Presiden yang dimaksudkan adalah:

1. Kewenangan Presiden meresmikan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang telah dipilih oleh DPR (Pasal 23F Ayat {1});
2. Kewenangan Presiden menetapkan Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial setelah mendapat persetujuan DPR (Pasal 24A Ayat {3});
3. Kewenangan Presiden mengangkat dan memberhentikan Anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24B Ayat {3});
4. Kewenangan Presiden menetapkan Anggota Hakim Konstitusi yang diajukan oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden sendiri dengan jumlah masing-masing 3 orang (Pasal 24C Ayat {3}).

Kewenangan Presiden dalam meresmikan anggota BPK merupakan hasil penambahan dari ketentuan yang sebelumnya tidak ada dalam UUD 1945. Ketentuan tersebut sebelumnya tidak diatur sehingga pengisian anggota BPK diatur melalui undang-undang. Pasal 7 Undang-undang No.5/1973 tentang BPK menentukan bahwa ketua, wakil ketua, dan anggota BPK diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan adanya ketentuan perubahan ketiga UUD 1945 pada pasal 22F Ayat (1) yang menentukan bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden, maka terjadi pergeseran wewenang Presiden dalam pengisian anggota BPK. Kalau sebelumnya Presiden berwenang mengangkat yang bersifat politis maka dengan perubahan tersebut Presiden hanya berwenang meresmikan yang bersifat serimonial. Sedang kewenangan Presiden untuk mengangkat ketua dan wakil ketua BPK dihapuskan karena menurut perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22F ayat (2) Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh anggota. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU BPK yang baru, yaitu UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Pergeseran kewenangan Presiden sebagaimana di atas juga terjadi dalam penetapan Hakim Agung. Kewenangan ini sebelumnya juga tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga pengaturannya dilakukan dengan undang-undang. Undang-Undang No.14/1985 tentang Mahkamah Agung Pasal 8 Ayat (1) dan (3) menentukan bahwa Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari calon yang diusulkan oleh DPR. Dengan adanya ketentuan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 24A Ayat (3) yang menyatakan bahwa calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden, maka terjadi pergeseran wewenang Presiden dari sebelumnya berwenang mengangkat yang bersifat politis menjadi hanya berwenang menetapkan yang bersifat administratif. Sedang kewenangan Presiden untuk mengangkat Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dihapuskan, karena menurut perubahan ketiga UUD 1945 pasal 24A ayat (4) ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih

dari dan oleh hakim agung. Karena itu UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung tersebut diubah dengan UU No. 5/2005 sebagai perubahan pertama dan UU No. 3/2009 sebagai perubahan kedua.

Pemberian kewenangan Presiden dalam mengangkat atau menetapkan dan memberhentikan para anggota lembaga negara atau pejabat tinggi negara lainnya sebagaimana di atas, dilihat dari segi pembagian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara memang cukup proporsional dan berimbang. Tidak terdapat kewenangan yang betul-betul mandiri dan dominan. Dalam hal keanggotaan BPK, Presiden hanya meresmikan, dan dalam hal pengisian Hakim Agung, Presiden hanya menetapkan. Sedang dalam hal pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR. Presiden berwenang untuk memilih tiga orang anggota hakim Mahkamah Konstitusi secara mandiri akan tetapi ketiga orang tersebut harus ditetapkan bersama-sama dengan enam orang lainnya yang diajukan oleh Mahkamah Agung dan DPR.

Sebetulnya masih terdapat kewenangan Presiden untuk ikut serta berperan dalam mengangkat dan memberhentikan beberapa pejabat tinggi negara lainnya yang belum diatur dalam UUD 1945, seperti pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, Kepala Kepolisian, Panglima TNI, dan pimpinan Bank Sentral. Pengaturan terhadap pengangkatan dan pemberhentian para pejabat tinggi negara di atas terdapat dalam berbagai peraturan perundangan yang terkait.

Pengangkatan Pimpinan Bank Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23/1999 yang kemudian diubah dengan UU No.3/2004 dan diubah lagi dengan PERPPU No. 2/2008. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa Gubernur dan Deputy Gubernur Senior diangkat oleh Presiden atas persetujuan DPR. Ketentuan dengan persetujuan DPR tersebut dimaksudkan sebagai upaya menciptakan *checks and balances* yang cukup proporsional antara kekuasaan Presiden dan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat tinggi negara yang strategis. Bahkan UU tersebut juga menentukan bahwa Anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya kecuali karena yang bersangkutan mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan,

atau berhalangan tetap. Ketentuan ini merupakan upaya menjadikan Bank Sentral untuk betul-betul mandiri dan tidak mudah diintervensi baik oleh pihak pemerintah maupun parlemen. Ketentuan sebagaimana di atas seharusnya menjadi materi muatan UUD, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi dan memberikan arahan yang tegas dan jelas terhadap pembatasan kekuasaan masing-masing lembaga negara, terutama Presiden, dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat tinggi negara yang strategis.

Begitu pula mengenai pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Negara yang diatur dalam Ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 Pasal 3 Ayat (3) dan Pasal 7 Ayat (3) dengan ketentuan bahwa Panglima TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapatkan atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan mengenai pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Kepolisian RI tersebut selanjutnya diatur dalam UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara RI dan UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Kewenangan Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, juga tidak diatur dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya. Pasal 19 Undang-Undang No.16/2006 tentang Kejaksaan menentukan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung merupakan wewenang Presiden. Ketentuan tersebut bukan merupakan ketentuan yang dapat menciptakan *checks and balances* antar lembaga negara. Ketentuan tersebut memberikan wewenang yang berlebihan kepada Presiden, padahal Jaksa Agung adalah jabatan yang sangat strategis dalam rangka penegakan hukum dan keadilan, sehingga bisa mempengaruhi kemandiriannya dan berakibat pada tidak efektifnya penegakan hukum. Karena itu, ketentuan ini pun perlu diubah dengan memberikan wewenang kepada DPR untuk memberikan persetujuan dengan diusulkan oleh Presiden jika dianggap sebagai bagian dari eksekutif atau diusulkan oleh Komisi Yudisial jika dianggap bagian dari kekuasaan kehakiman. Pembatasan kewenangan Presiden dalam pengangkatan Jaksa Agung ini pun harus menjadi materi muatan UUD dan bukan dalam undang-undang.

SIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ketentuan hasil perubahan UUD 1945 untuk memperkuat kedudukan Presiden melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat masih meninggalkan beberapa kekosongan pengaturan. Jika hal itu tidak diatur dalam UUD 1945 dapat menimbulkan kemungkinan seseorang menduduki jabatan Wakil Presiden dan kemudian Presiden secara berturut-turut selama 20 sehingga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Ketentuan yang berkaitan dengan

pembatasan kekuasaan Presiden cukup efektif untuk menciptakan *checks and balances* antara Presiden dan DPR, meskipun dalam beberapa hal dapat menimbulkan problem dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian masih terdapat beberapa pengaturan yang ambigu yang berupa klausul “memperhatikan pertimbangan”, selain kekosongan pengaturan terhadap hal-hal yang seharusnya menjadi materi muatan UUD tetapi diatur dalam Undang-Undang. Untuk itu perubahan UUD 1945 yang kelima kalinya masih diperlukan.

DAFTAR RUJUKAN

- Asshiddiqie, J. “Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Demokrasi dan HAM*. Vol.1 No.4 September-Nopember 2001. Jakarta: The Habiebie Center.
- Kelsen, Hans. 1995. *Teori Hukum Murni*, Alih Bahasa Drs. Somardi, Cetakan I Bandung: Rimdi Press.
- Koesnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Parliamentary versus Presidential Government)* disadur oleh Ibrahim R. dkk., Cetakan 1. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Pratiknya, A.W. et. al. 1999. *Pandangan dan Langkah Reformasi B.J. Habiebie (Buku Dua, Hukum dan Sosial Budaya)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LNRI Tahun 1959 No. 75.
- Republik Indonesia. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Republik Indonesia. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Republik Indonesia. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Republik Indonesia. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*, Ketetapan MPR No.III/MPR/2000. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000.
- Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia*. Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*. UU No. 2 Tahun 2002. LNRI Tahun 2002 No. 2. TLNRI No. 4168.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pertahanan Negara*. UU No. 3 Tahun 2002. LNRI Tahun 2002 No. 3. TLNRI No. 4169.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan*. UU No. 10 Tahun 2004. LNRI Tahun 2004 No. 53. TLNRI No. 4389.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. UU No. 16 Tahun 2004. LNRI Tahun 2004 No. 67. TLNRI No. 4401.

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*. UU No. 5 Tahun 1973, LNRI Tahun 1973 No. 39, TLNRI No. 3010, jo. UU No. 15 Tahun 2006. LNRI Tahun 2006 No. 85. TLNRI No. 4654.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Mahkamah Agung*. UU No.14 Tahun 1985, LNRI Tahun 1985 No. 73, TLNRI No. 3316, jo. UU No. 5 Tahun 2004, LNRI Tahun 2004 No. 9, TLNRI No. 4359, jo. UU No. 3 Tahun 2009, LNRI Tahun 2009 No. 3, TLNRI No. 4958.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia*. UU No. 23 Tahun 1999, LNRI Tahun 1999 No. 66, TLNRI No. 3843, jo. UU No. 3 Tahun 2004, LNRI Tahun 2004 No. 7, TLNRI No. 4357. jo. PERPPU No. 2 Tahun 2008 LNRI Tahun 2008 No. 142, TLNRI RI No. 4901.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Uinquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Second edition. New York: New York University Press.
- Soemantri, S.1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cetakan ke 6. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Susanti, B et. al., 2000. *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia