

148

**CIVIC EDUCATION LANGKAH BERIKUT SETELAH PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

**CIVIC EDUCATION THE NEXT STEP AFTER THE CHANGING OF
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA YEAR 1945**

Andi Subri*

(Naskah diterima 15/3/2010, Disetujui 24/3/2010)

Abstrak

Jakob Tobing, mantan Ketua Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR 1999 menyatakan proses reformasi konstitusi (*constitutional reform*) yang dipercayakan rakyat kepada PAH I khususnya semula dikesankan *underestimate* bahwa MPR (1999–2004) tidak akan mau dan tidak akan mampu mereformasi sistem politik secara bermakna. Kilas balik (*flash back*) “rasanya” rakyat Indonesia patut mengacungkan jempol, angkat topi sebagai tanda hormat kepada pimpinan dan anggota PAH I saat itu maupun segenap anggota MPR 1999. Keseluruhan proses amandemen berlangsung dari 1999–2002 dan merupakan satu rangkaian, dan bukan merupakan kegiatan yang terpisah-pisah. Jakob Tobing lebih lanjut menyatakan perlu upaya konsolidasi demokrasi agar reformasi (konstitusi) terus berkelanjutan dalam rangka penataan berkesinambungan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Jawabannya adalah perlu dan pentingnya *Civic Education*–Pendidikan Kewarganegaraan bagi segenap rakyat Indonesia.

Kata kunci: *Civic Education*–Pendidikan Kewarganegaraan, mencerdaskan kehidupan bangsa

Abstract

Jakob Tobing, former Chairman of the Ad Hoc Committee (PAH) I BP MPR in 1999 declared the constitutional reform process that the people entrusted to PAH I especially underestimate originally suggested that the People’s Consultative Assembly (1999 to 2004) would not and will not be able to reform the political system significantly. Flash back, “feels” the Indonesian people deserve give a thumbs-up, lift the cap as a sign of respect to the leadership and members of the PAH’s at that time and all members of the Assembly in 1999. The entire amendment process lasted from 1999-2002 and is one of the series, and is not a separate activity. Jakob Tobing further declared that it is necessary to build the consolidation of democracy, so that reformation (the Constitution) sustainable continued in order to arrange continuous societal life of nation and state. The answer is the need and importance of Civic Education–Civic Education for all the people of Indonesia.

Keywords: Civic Education-Civic Education, the intellectual life of the nation

* Staf Pengajar FKIP Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka.

A. Pendahuluan

Reformasi konstitusi ditandai oleh amandemen,¹ usul untuk merubah suatu rencana undang-undang (dalam hal ini UUD1945). Amandemen ini telah dilaksanakan sampai perubahan keempat. Sebagaimana pandangan Satya Arinanto bahwa teori-teori ketatanegaraan mengalami perkembangan (khususnya di Indonesia) dan merupakan evolusi dari teori-teori sebelumnya sejalan dengan terjadinya proses transisi dibidang politik, ekonomi dan hukum² pasca gerakan reformasi.

Perubahan sehubungan reformasi konstitusi ini tentu membawa konsekuensi logis terhadap teori-teori ketatanegaraan. Artinya teori-teori tersebut tidak saja untuk diketahui, dimengerti dan dipahami tetapi lebih dari itu harus disosialisasikan kepada segenap rakyat Indonesia guna memperoleh persepsi yang sama dan pemahaman yang dapat dipertanggungjawabkan.

Konteks persepsi yang sama, mengerti dan memahami teori-teori kenegaraan dan mampu mengimplementasikannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian tidak terpisahkan dari salah satu tujuan nasional yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Cerdas dalam arti yang intelektual, emosional dan spiritual, dapat menumbuhkan kesadaran, penghayatan dan menjadi menghargai nilai kemanusiaan, demokrasi, keadilan sosial, sadar hukum, cinta tanah air dan patriotisme dalam membela tanah air.

Oleh karena itu, Pendidikan Kewarganegaraan, *civic education* sebagai “embrio” yang tidak kalah penting dari proses mendalami lebih lanjut teori-teori ketatanegaraan. Dan Kementerian Pendidikan Nasional serta majelis permusyawaratan rakyat (MPR RI) harus menjadi motor penggerak dalam rangka *national character building* sebagaimana dicita-citakan Bung Karno, *founding father's Indonesia*.

¹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2007), hlm. 32.

² Satya Arinanto, dalam Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. VII.

B. Proses Amandemen

Gerakan reformasi yang bergulir pada tahun 1997–1998 menuntut reformasi konstitusional (*constitutional reform*) karena berpandangan bahwa UUD 1945 “sebelum” reformasi dipandang tidak cukup mampu untuk mengatur dan menata penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Rezim Orde Baru ditumbangkan dan era reformasi dimulai. Tuntutan kaum reformis adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*good and clean governance*), demokrasi agar ditegakkan, hak-hak asasi manusia harus dihormati, aparat korup harus ditindak, kolusi dan nepotisme yang lebih cenderung berpihak kepada segelintir elit disentral kekuasaan baik di pusat dan daerah harus dikikis habis. Transparansi, akuntabilitas dan profesionalisme merupakan tuntutan rakyat yang tidak dapat dihalangi. Pengambilan keputusan sebagai suatu kebijakan publik yang berstandar ganda, tidak berpihak kepada rakyat harus tetap dikritisi. Kebebasan pers, kemerdekaan berserikat dan mengeluarkan pendapat lisan maupun tulisan dituntut oleh rakyat tidak sekedar *lip service* tapi sungguh-sungguh sebagai suatu kebebasan yang bertanggung jawab.

Reformasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan dituntut harus bermakna bagi rakyat dengan mengikutsertakan seluruh komponen penyelenggara pemerintahan, dan ini berarti peran serta sektor swasta dan segenap masyarakat sipil (*civil society*). Rakyat menuntut, penyelenggaraan pemerintahan di daerah diberikan kewenangan yang bersifat luas, nyata dan dapat mengatur rumah tangga sendiri (otonom). Sentralisasi harus diakhiri dan desentralisasi harus diberlakukan di segenap pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Dibidang penegakan demokrasi, pada era Orde Baru benar telah dilaksanakan pemilihan umum (pemilu) yang langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*) tetapi jauh sama sekali dari jujur dan adil (*jurdil*). Pemilihan umum (pemilu) lebih bersifat formalitas belaka. Demokrasi, yang secara etimologi berasal dari kata Yunani, “*demos*” (rakyat) dan “*kratos*” (kekuasaan), dengan perkataan lain rakyat yang berkuasa hanyalah slogan.

Rakyat berdaulat yang dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih “membebek” kepada penguasa (eksekutif).

Dibidang penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), pada masa Orde Baru pelanggaran HAM mencapai puncaknya. Penguasa Orde Baru berpandangan bahwa HAM sebagai paham liberal yang bertentangan dengan budaya timur. Pelanggaran HAM (mulai dari ringan sampai berat) terus terjadi. Hak untuk hidup, hak atas kebebasan dari penyiksaan, hak atas kesamaan di muka pengadilan, hak kebebasan beragama, hak kebebasan berpikir dan menyatakan pendapat, hak untuk memperoleh pekerjaan, hak atas kondisi kerja yang adil, hak untuk berserikat, hak atas jaminan sosial, hak di bidang budaya dan lain-lain, pada masa Orde Baru sangat dikekang dan atau bahkan ditindas.

Hal-hal di atas sebagaimana telah dikemukakan, akhirnya mendorong munculnya gerakan reformasi untuk mengakhiri dominasi kekuasaan Orde Baru. Era reformasi membuat perubahan drastis, dimulai pada Sidang Istimewa MPR 1998 sebagai desakan kaum reformis, yang memutuskan bahwa Pemilu yang telah dijadwalkan tahun 2002 dipercepat menjadi tahun 1999 dan memutuskan TAP MPR mengenai HAM³.

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilu demokratis pertama sesudah pemilu tahun 1955. Isu-isu dari gerakan reformasi sangat diperhatikan oleh lembaga-lembaga negara, seperti: tuntutan untuk membangun sistem politik *check and balance*, kebebasan pers, penghormatan terhadap HAM dan supremasi hukum merupakan agenda yang selalu dibicarakan untuk dibahas. Bahkan isu peka dan pernah di “tabu” kan untuk dibicarakan seperti apakah Pembukaan UUD 1945 perlu diubah dengan memasukkan tujuh kata: “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”, sebagaimana rumusan Piagam Jakarta akan dimasukkan kembali dalam Pasal 29 UUD 1945! Isu apakah bentuk negara kesatuan akan dipertahankan atau diganti dengan bentuk negara serikat! Isu-isu tersebut memperoleh perhatian dan dibahas.

³ Jakob Tobing, *Amandemen UUD 1945 dan Reformasi* (Jakarta: Makalah Pribadi, 2008), hlm. 1.

Jakob Tobing yang kala itu menjadi Ketua Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR menyatakan bahwa: para Anggota MPR hasil Pemilu 1999 membahas isu-isu peka sebagaimana tersebut diatas secara terbuka, penuh rasa persaudaraan dan saling menghargai serta jauh dari niat untuk memaksakan kehendak. Anggota MPR pada akhirnya bersepakat untuk tetap mempertahankan rumusan asli UUD 1945 secara musyawarah mufakat⁴ kecuali satu hal yaitu keputusan mengenai ditiadakannya keberadaan utusan golongan sebagai anggota MPR yang diangkat yang diputuskan melalui pemungutan suara⁵.

Reformasi konstitusi sebagai perubahan sistem politik, berhasil dikonsolidasikan seiring kebebasan berpendapat, penghormatan dan penegakan terhadap HAM, supremasi hukum, sistem politik *check and balance*, sehingga segenap rakyat dapat menerima dan siap melanjutkan dinamika politik yang melandasi proses demokratisasi dan kelanjutan reformasi.

Refleksi atas reformasi konstitusi ini harus dicermati, dimaknai, dihayati dan diedukasi seperti: bentuk negara, sistem pemerintahan, tugas, fungsi dan kewajiban lembaga negara, agar kehidupan demokrasi yang substansial benar-benar dilaksanakan dengan baik, penuh kesadaran dalam implementasi terhadap nilai-nilai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

C. Amandemen Bentuk Negara

Secara umum dipahami bahwa pengertian bentuk negara (*staatsvorm*) terdiri dari:⁶

1. Bentuk Negara (*monarki*);
2. Bentuk Republik.

Namun dalam praktek banyak sarjana menyamakan bentuk negara dan bentuk pemerintahan.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 277.

Bentuk negara adalah pengelompokan negara berdasarkan kriteria distribusi kekuasaan (resmi) antar berbagai tingkat pemerintahan dalam suatu negara. Berdasarkan kriteria tersebut maka bentuk negara terdapat dalam tiga bentuk yaitu: negara kesatuan, serikat/federasi dan konfederasi. Jimly Asshiddiqie menyebut bentuk negara tersebut dengan susunan organisasi negara⁷ dengan menambah menjadi empat, sehingga diperoleh empat macam susunan organisasi negara yaitu:

1. Negara Kesatuan (*unitary state*) yaitu negara,
2. Negara Serikat atau Federal (*federal state*),
3. Negara Konfederasi (*confederation*),
4. Negara Super Struktural (*super state*) seperti Uni Eropa⁸.

Sementara sarjana lain membedakan bentuk pemerintah dan bentuk pemerintahan⁹ (tambahan akhiran -an). Bentuk pemerintah adalah pengelompokan berdasarkan kriteria cara pengisian jabatan kepala negaranya. Dengan demikian, maka bentuk pemerintah:

1. Kerajaan (*monarki*) adalah negara yang jabatan kepala negaranya diisi melalui sistem kewarisan,
2. Republik adalah negara yang jabatan kepala negaranya diisi melalui cara-cara diluar sistem pewarisan (misal melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat).

Sedang bentuk pemerintahan adalah pengelompokan negara berdasarkan letak kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara. Dan berdasarkan kriteria tersebut, sarjana hukum tata negara membedakan adanya negara dengan pemerintah yaitu :

1. *Monarki* (kerajaan), sebagai suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaan tertingginya berada di tangan seorang penguasa tunggal yaitu raja atau ratu.
2. *Aristrokasi*, sebagai suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaan tertingginya berada di tangan satu lembaga kecil yang terdiri atas sekelompok orang/sekelompok elit yang mempunyai hak istimewa.

⁷ *Ibid.*, hlm. 282.

⁸ *Ibid.*

⁹ Bambang Suteng dkk. *Pendidikan Kewarganegaraan*. (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 37.

3. *Demokrasi*, sebagai suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaan tertinggi berada di tangan semua warga negara (rakyat)

Soehino¹⁰ menyatakan, negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara sebagaimana halnya negara federasi, tetapi negara kesatuan tersebut sifatnya tunggal dalam arti hanya ada satu negara dan tidak ada negara dalam negara. Ini berarti dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan/wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, dan hanya pemerintah pusat yang dapat memutuskan segala urusan negara para tingkat terakhir dan tertinggi.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Rumusan ini menyiratkan beberapa pengertian, antara lain :

1. Negara diatur dalam UUD yang bernama negara Indonesia.
2. Negara Indonesia ialah negara kesatuan.
3. Negara Indonesia berbentuk Republik, dan karenanya negara Indonesia dan UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari keberadaan negara kesatuan Republik Indonesia. Kata “ialah” pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan rumusan yang bersifat definitif¹¹. Ini berarti, negara kesatuan “melekat” pada negara Indonesia.

Rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 di atas merupakan rumusan pasal yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945 dan MPR tahun 1999 tidak berkehendak untuk mengubah bentuk negara. Ketentuan mengenai hal ini diperkuat oleh Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 setelah perubahan yang berbunyi:

“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Jimly Asshiddiqie menyatakan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungsanderung* yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri

¹⁰ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 224.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*, hlm. 285.

oleh UUD 1945¹². Status hukum materi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menjadi relatif mutlak dan sulit untuk diubah bahkan tidak dapat diubah dengan cara-cara yang biasa¹³, mengingat pilihan yang bersifat ideologis sebagaimana dicita-citakan oleh "the founding leaders" dan perumus UUD sebagai ketentuan yang bersifat final.

Lebih lanjut, bagaimana konstitusi mengatur hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah?

Menurut Pasal 18 UUD 1945:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A UUD 1945:

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

¹² *Ibid.*, hlm. 284.

¹³ *Ibid.*

2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B UUD 1945:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal-pasal tersebut di atas merefleksikan hubungan pusat-daerah bagi berkembangnya otonomi daerah dari yang semula pada masa Orde Baru bersifat sentralisasi dan pada era reformasi menjadi bersifat desentralisasi. Kepala daerah pada provinsi, kabupaten/kota secara politis menjadi "legitimasi" karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga kedudukan kepala daerah menjadi kuat untuk menjalankan pemerintahan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 memberikan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang dilaksanakan dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah¹⁴.

Untuk itu penyelenggaraan pemerintahan bukan saja harus dilaksanakan sesuai amanah konstituen yang memilih tapi harus pula mengedepankan prinsip akuntabilitas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

¹⁴ Satya Arinanto, dalam *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif*, (Jakarta: Pok DPD di MPR RI, 2009), hlm. 53.

D. Amandemen Sistem Pemerintahan

UUD 1945 tidak menyebut satu kata pun bahwa sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah sistem presidensial. Sekalipun demikian prinsip bahwa Negara Republik Indonesia menganut sistem presidensial dapat diketahui dari ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945
“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar”. Ini menunjukkan bahwa Presiden berfungsi sebagai Kepala Negara (dari sebuah Negara Republik) dan sekaligus Kepala Pemerintahan.
2. Pasal 17 ayat (1) UUD 1945
“Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara”. Ini menunjukkan bahwa Presiden adalah pihak yang harus dan berwenang untuk membentuk kabinet.
3. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945
“Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Ini menunjukkan bahwa menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden, dan bukan kepada parlemen. Menteri akan tetap menduduki jabatannya sebagai menteri selama masih dipercaya Presiden dan menteri tidak dapat dijatuhkan oleh mosi tidak percaya dari parlemen.
4. Pasal 17 ayat (3) UUD 1945
“Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Ini menunjukkan bahwa jabatan menteri dan masa jabatannya bergantung pada Presiden bukan pada parlemen, dalam artian Presiden dapat mengganti menteri yang dipandang tidak mampu (tidak cakap)
5. Pasal 17 ayat (4) UUD 1945
“Pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang”. Ini menunjukkan bahwa Presiden dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan harus sesuai dan sejalan dengan ketentuan undang-undang.

Materi amandemen pada awalnya dipersiapkan oleh Panitia Ad-hoc(PAH) III pada Oktober 1999 dan dalam perkembangannya sejak November 1999 dilanjutkan oleh PAH I. Namun PAH III

yang diketuai Harun Kamil telah berhasil memutuskan dasar-dasar perubahan UUD 1945 sebagai berikut:

1. Perubahan atas UUD 1945 dilakukan secara amandemen.
2. Pembukaan UUD 1945 tidak diubah, yang diubah hanyalah batang tubuh.
3. Hal-hal normatif dalam menjelaskan UUD 1945 akan dimasukkan dalam pasal dan ayat UUD¹⁵.

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa MPR tetap mempertahankan sistem presidensial, sekalipun UUD 1945 dilakukan perubahan. Sistem Presidensial adalah sistem atau keseluruhan prinsip penataan hubungan kerja antar lembaga Negara melalui pemisahan kekuasaan Negara dan Presiden selaku pengelola kekuasaan eksekutif.

Karakteristik sistem presidensial dapat diketahui dan difahami dari hal-hal sebagai berikut:

1. Presiden adalah Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan
2. Presiden adalah pihak yang berwenang menyusun kabinet dan mengangkat menteri, sistem ini disebut: *non parliamentary executive*.
3. Menteri adalah pembantu Presiden dan tidak boleh menjadi anggota parlemen karena kabinet bukan sebuah komisi dari parlemen.
4. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada parlemen, sehingga karenanya ia tetap menjadi menteri selama Presiden masih mempercayai dan tidak dapat dijatuhkan oleh mosi tidak percaya dari parlemen.
5. Masa jabatan menteri tergantung pada Presiden dalam artian Presiden dapat memberhentikan menteri kapan saja. Sistem presidensial disebut juga sistem *fixed executive* dalam artian jabatan Presiden bersifat pasti (5 tahun) dan tidak bergantung pada kehendak parlemen.
6. Parlemen sebagai legislatif dan Presiden sebagai eksekutif berperan seimbang melalui sistem kontrol dan keseimbangan (*check and balances*)

Penulis berpandangan rasanya tidak terlalu salah, walau "pelan tapi pasti" sistem presidensial kita bercermin kepada Amerika Serikat yang juga menganut sistem presidensial.

¹⁵ Jakob Tobing, *loc.cit.*

Pasal 13 UUD 1945:

1. Presiden mengangkat duta dan konsul;
2. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat; dan
3. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14 UUD 1945:

1. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung; dan
2. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara terbagi secara merata antara DPR dan Presiden.

Hubungan DPR dan BPK terlihat dari Pasal 23E UUD 1945, dimana sebelum amandemen untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, BPK cukup memberitahu saja. Sedang setelah amandemen, hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti.

Dalam hubungan Presiden dan MA, Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 mensyaratkan pertimbangan Mahkamah Agung dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

E. Amandemen Tugas, Fungsi Dan Kewajiban Lembaga Negara

Ciri pokok sistem presidensial adalah:

1. Pembagian kekuasaan negara.
2. Sistem kontrol dan keseimbangan (*check and balances*).

Ciri pokok pertama: Pembagian Kekuasaan Negara

Amandemen UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali (1999-2002) dimana diketahui lembaga negara yang ada sebelumnya ada yang dihapus sekaligus juga penambahan. Sebelum amandemen ada enam lembaga negara yaitu: MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Lembaga negara yang dihapus adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Setelah amandemen, dibentuk dua lembaga negara yang baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK), selain itu ada juga Komisi Yudisial.

Prinsip sistem presidensial adalah larangan rangkap jabatan diantara para pejabat lembaga negara. Ini berarti, anggota-anggota lembaga negara (MPR, DPR, DPD, BPK, MK, MA, Presiden-Wakil Presiden termasuk Menteri sebagai pembantu Presiden, juga Komisi Yudisial), tidak boleh merangkap jabatan satu sama lain.

Dahulu MPR berkedudukan sepenuhnya selaku pemegang kedaulatan rakyat, ini setelah amandemen kedudukan tersebut tidak lagi dimiliki oleh MPR, sehingga karenanya membawa implikasi atas perubahan tersebut sebagai berikut:

1. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kini Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan langsung oleh rakyat (Pasal 6 ayat (1) UUD 1945).
2. MPR tidak lagi menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dan karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, tentu GBHN telah dipersiapkan oleh calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang dikampanyekan pada rakyat menjelang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk dilaksanakan kelak bila terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
3. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 22E ayat (2) UUD 1945). Susunan, kedudukan dan tugas masing-masing diatur lebih lanjut dalam undang-undang.
4. MPR kini hanya memiliki tiga kekuasaan yaitu:
 - a) Mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945).
 - b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan oleh rakyat (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945).
 - c) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945).

Dahulu, dominasi Presiden untuk membentuk undang-undang demikian besar, sehingga Presiden mempunyai hak veto terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Hak veto Presiden tersebut kini telah dihapuskan, dan DPR diperkuat kedudukannya selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD 1945). Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dan setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi anggaran adalah fungsi untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Fungsi pengawasan adalah fungsi mengawasi tindakan pemerintah baik melalui ratifikasi perjanjian, persetujuan atas pernyataan perang, pengangkatan duta, maupun pengawasan pelaksanaan garis-garis besar dari pada haluan negara.

Hak budget adalah hak untuk menetapkan APBN. Hak inisiatif adalah hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hak amandemen adalah hak untuk mengubah rancangan undang-undang. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaan pemerintahan dibidang tertentu. Hak menyatakan pendapat adalah hak untuk menyatakan penilaian dan pandangan atas keterangan sehubungan tindakan-tindakan pemerintah. Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan sendiri atas suatu masalah yang terjadi di lingkungan eksekutif.

Selain itu, dibentuk juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang keanggotaanya dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum yang jumlah seluruhnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun dan susunan serta kedudukannya diatur dengan undang-undang.

DPD "dapat" mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD "ikut" membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD "juga" memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

DPD "dapat melakukan" pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. DPD juga menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur oleh undang-undang.

Presiden saat ini (setelah perubahan UUD 1945), lebih sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Untuk menjadi Presiden atau Wakil Presiden, seseorang harus memenuhi persyaratan: harus seorang warga Negara Indonesia sejak kelahirannya, tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana peran lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam hal Presiden dan atau Wakil Presiden "diproses" untuk diberhentikan dari jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden, harus dipenuhi tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Kegiatan yang berlangsung di DPR:
Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR, dan 2/3 dari anggota DPR yang hadir sepakat untuk menyatakan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden “bersalah” sebagaimana dimaksud Pasal 7A UUD 1945. Keputusan DPR ini selanjutnya disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi.
2. Kegiatan yang berlangsung di Mahkamah Konstitusi:
Mahkamah Konstitusi dalam waktu 90 hari terhitung sejak (setelah) menerima permintaan DPR, wajib memeriksa, mengadili dan memutuskan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut. Dalam hal dugaan DPR tidak terbukti, maka persoalan dianggap selesai, dan dalam hal dugaan DPR terbukti maka Mahkamah Konstitusi akan memberitahukan hal tersebut kepada DPR.
3. Kegiatan yang berlangsung di DPR:
Dalam hal pemeriksaan MK terhadap pendapat DPR, terbukti bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden “telah” melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud Pasal 7A UUD 1945, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR.
4. Kegiatan yang berlangsung di MPR:
MPR dalam waktu paling lambat 30 hari sejak menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk membahas usul DPR tersebut. Rapat paripurna MPR yang akan mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR, dan keputusan harus disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir, setelah Presiden dan atau Wakil Presiden diberikan kesempatan untuk menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Dalam hal menyangkut duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2) UUD 1945). Demikian pula halnya dalam hal Presiden menerima penempatan duta lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Presiden memberi grasi dan rehabilitasi (dua hal yang menyangkut persoalan hukum) dengan memperhatikan pertimbangan MA, sedang dalam pemberian amnesti dan abolisi (dua hal yang menyangkut persoalan politik) Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.

Pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan undang-undang.

Kedudukan Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh MA dan peradilan dibawahnya meliputi : lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangan dibawah UU terhadap UU, dan melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Komisi Yudisial bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung yang telah teruji memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, professional dan berpengalaman di bidang hukum. Komisi Yudisial mengusulkan kepada DPR atas calon-calon Hakim Agung untuk memperoleh persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden. Ketua dan Wakil Ketua MA dipilih dan dari Hakim Agung.

Kewenangan lain dari Komisi Yudisial adalah menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang baru setelah amandemen, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (yang putusannya bersifat final) untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Selain kewenangan di atas, MK juga berkewajiban memberikan keputusan atas pendapat DPR sehubungan pelanggaran hukum oleh Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 7A UUD 1945.

Komposisi keanggotaan MK terdiri atas sembilan orang Hakim Konstitusi (masing-masing tiga orang diajukan oleh MA, DPR dan Presiden) dan ditetapkan oleh Presiden. Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi. Dan Hakim Konstitusi haruslah seseorang yang memiliki integritas, berkepribadian tidak tercela, adil, negarawan, menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh anggota. BPK berkedudukan di Ibukota Negara dan memiliki perwakilan disetiap provinsi.

Ciri pokok kedua: Sistem *Check and Balances*

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur sistem kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) diantara tiga cabang kekuasaan negara yang saling terpisah dan masing-masing memiliki kekuasaan yang berbeda. Legislatif adalah lembaga pembentuk UU, eksekutif adalah lembaga pelaksana UU, dan yudikatif adalah lembaga yang mengadili bagi pelanggar UU.

Sistem *check and balances* dimaksudkan untuk mencegah satu cabang kekuasaan menguasai cabang kekuasaan yang lain. Pada masa Orde Baru "pernah" terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif ke legislatif¹⁷ dan sebagai bukti telah diubahnya Pasal 5 UUD 1945 (lama) yang berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, makalah pribadi dalam *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2005), hlm. 323.

DPR” dan setelah amandemen, selanjutnya berubah menjadi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penjaga UUD memiliki hak untuk menguji secara material UU artinya apakah substansi suatu UU bertentangan atau tidak dengan UUD. Fungsi MK adalah menjaga agar ketentuan-ketentuan dalam UUD tidak disimpangi oleh para pembentuk peraturan perundangan lainnya. Hak untuk menguji ini disebut *judicial review*.

Sementara itu Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU. Hak uji material ini terbatas terhadap peraturan perundangan yang derajatnya lebih rendah dari UU. Oleh karena itu, hak uji material suatu peraturan perundangan-undangan tersebut disebut juga: hak uji material.

Untuk menunjukkan sistem *check and balances* menurut UUD 1945 dapat dipahami dari gambar 1:

Gambar 1
Sistem *Check and Balances*
Menurut UUD 1945

LEGISLATIF	EKSEKUTIF	YUDIKATIF
<ul style="list-style-type: none"> • MPR memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden • DPR mengawasi Presiden dengan hak angket, hak interpelasi, hak budget, dan lain-lain. • DPR dapat menyetujui/menolak perjanjian internasional • DPR memberi pertimbangan dalam pengangkatan duta, dan pemberian amnesti dan abolisi • DPR memberi persetujuan tentang pencalonan Hakim Agung dan memilih 3 calon Hakim Konstitusi 	<ul style="list-style-type: none"> • Presiden mengangkat Hakim Agung • Presiden memilih 3 Hakim Konstitusi 	<ul style="list-style-type: none"> • Mahkamah Agung berhak me-<i>review</i> pemerintah dan lain-lain • Mahkamah Konstitusi memutuskan apakah Presiden/Wakil Presiden bersalah • Mahkamah Konstitusi berhak me-<i>review</i> undang-undang.

F. Penutup

Reformasi konstitusi telah dilakukan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia setiap saat berkembang seiring perubahan zaman. Demokrasi dan nomokrasi adalah prasyarat memiliki Indonesia baru¹⁸. Demokrasi dari waktu ke waktu selalu mendapat atribut tambahan seperti: *welfare democracy*, *people democracy*, *social democracy*, *participatory democracy*, dan lain-lain. Antara hal yang diperoleh senyatanya (*das sein*) dan hal ideal yang diharapkan (*das sollen*) tidak selalu memuaskan. Jimly Asshidiqie berpandangan bahwa gagasan demokrasi yang paling ideal di zaman modern ini adalah gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).¹⁹ Demokrasi sebagai suatu ide terwujud secara formal dalam mekanisme kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan kenegaraan, dan secara material (isi), demokrasi berkaitan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terwujud dalam perilaku budaya masyarakat pendukung gagasan demokrasi.

Di lain sisi, demokrasi berlandaskan atas hukum atau nomokrasi. Nomos berarti nilai atau norma, kratos berarti kekuasaan. Nomokrasi sebagai konsep mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri, *the rule of law and not of man*, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia. Ini berarti, pemimpin sesungguhnya bukanlah orang, tetapi sistem aturan yang harus dijadikan acuan oleh siapa saja termasuk yang kebetulan menduduki jabatan kepemimpinan.

Bagaimana dalam praktek? Kenyataannya belum sepenuhnya sejalan dengan hakikat kedaulatan hukum dan prinsip negara hukum (*rechtstaat*). Mengapa? Karena bisa saja "hukum" hanya dijadikan alat bagi orang yang berkuasa. Oleh karena itu, dalam perkembangan kehidupan demokrasi dikenal istilah *demokratische rechtstaat* yang berpandangan bahwa prinsip negara hukum harus dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati. Konsep inilah yang diidealkan oleh Jimly Asshidiqie, disatu pihak negara hukum harus demokratis dan

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* (Jakarta : Penerbit Konstitusi Press, 2005), hlm. 293.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 296.

di lain pihak negara demokrasi harus didasarkan atas hukum.²⁰

Reformasi konstitusi dengan segala konsep gagasan demokrasi tidaklah akan berarti kalau hanya berteori belaka, tetapi harus diwujudkan dalam tradisi. Pelembagaan demokrasi tidak akan melahirkan perbaikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bila gagasan demokrasi tidak memiliki tradisi untuk berdemokrasi. Pencerahan kepada setiap rakyat harus diberikan, terlebih dalam konteks sistem negara modern dan globalisasi.

Sehingga karenanya prinsip kewargaan dan kewarnanegaraan harus ditanamkan kepada setiap rakyat sebagai warga masyarakat sekaligus sebagai warga negara dalam kehidupan bernegara. *Civic education*, pendidikan kewarganegaraan harus menyentuh bukan saja penyelenggaraan negara, elit politik nasional dan daerah, tapi sosialisasi UUD 1945 oleh MPR harus lebih ditingkatkan.²¹ Terlebih anggaran pendidikan 20% dari APBN dan APBD sebagai salah satu sarana agar masyarakat terdidik dan cerdas yang pada gilirannya taat dan sadar berkonstitusi.²²



²⁰ *Ibid.*, hlm. 298.

²¹ Harun Kamil, *Konstitusi Nasional, Sarasehan Nasional Konstitusi Indonesia, 10 September 2008* (Jakarta: Puskaji MPR), hlm. 5.

²² *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

- Arinanto, Satya, dalam Jimly Asshidiqie: *Pokok-pokok Hukum Tata Negara pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____, dalam *Jalan Berliku Menuju Amandemen Konprehensif*, Jakarta: Pok. DPD di MPR RI, 2009.
- Jimly Asshidiqie: *Pokok-pokok Hukum Tata Negara pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Jakarta: Makalah Pribadi.
- Kamil, Harun, *Konstitusi Nasional: Sarasehan Nasional Konstitusi Indonesia, 10 September 2008*. Jakarta : Puskaji MPR.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rieneka Cipta, 2007.
- Suteng, Bambang dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Erlangga, 2007.
- Tobing, Jakob, *Amandemen UUD 1945 dan Reformasi*, Jakarta: Makalah Pribadi, 2008.
- Undang-undang Dasar 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.